

## Re-Regulierung der Weltwirtschaft

### PROKLA-Redaktion

Ist der entfesselte Weltmarkt noch zu bändigen?

### Christoph Scherrer

Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus

### Heribert Dieter

Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte?

### Susanne Lütz

Globalisierung und die politische Regulierung von Finanzmärkten

### Ulrich Brand, Christoph Görg

Die Regulierung des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse

### Cord Jakobit

Regimetheoretische Überlegungen zur Re-Regulierungsdiskussion am Beispiel der Weltumweltordnung

### Dirk Messner

Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus“

### Franz Nuscheler

Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept

### Jim O'Connor

Die Konferenz von Seattle und die Anti-WTO-Bewegung



Die PROKLA wird herausgegeben von der »Vereinigung zur Kritik der politischen Ökonomie e.V.«, die jährlich in ihrer Vollversammlung die Redaktion der Zeitschrift wählt.

*Redaktion: Elmar Altvater, Michael Heinrich (geschäftsführend), Hansjörg Herr, Volker Lorek, Birgit Mahnkopf (presserechtlich verantwortlich), Margit Mayer, Klaus Müller, Petra Schaper-Rinkel, Dorothea Schmidt*

In der Zeitschrift PROKLA werden seit 1971 Themen aus den Bereichen der Politischen Ökonomie, der Politik, Sozialgeschichte und Soziologie bearbeitet. Im Zentrum stehen dabei gesellschaftliche Machtverhältnisse, Polarisierungen im internationalen System, das gesellschaftliche Naturverhältnis und die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften. Die Hefte werden jeweils nach thematischen Schwerpunkten zusammengestellt.

Der Inhalt der letzten Hefte ist auf den letzten Seiten aufgelistet. Die Schwerpunkte der nächsten Nummern (vgl. Kasten im Innern dieser Ausgabe) sind:

PROKLA 119 Juni 2000: Chinesischer Kapitalismus  
PROKLA 120 September 2000: Ökonomie und Ethnizität  
PROKLA 121 Dezember 2000: Gerechtigkeit

Die Redaktion lädt zur Einsendung von Manuskripten ein. Eine Haftung kann nicht übernommen werden. Die Beiträge sollten sich in einem Umfang von 15-25 Seiten (ca. 50.000 Zeichen) halten (amerikanische Zitierweise, Bibliographie am Ende des Texts). Wir bitten, die Manuskripte in zweifacher Ausfertigung und sämtliche Angebote stets auch auf Diskette einzusenden. Die Disketten sollten für IBM-kompatible PC's lesbar und mit Word oder Winword beschrieben sein. Bitte Rückporto beilegen.

Die PROKLA erscheint regelmäßig mit vier Nummern im Jahr mit einem Gesamtumfang von mindestens 640 Seiten. Jedes Heft kostet im Jahresabonnement DM 16,- im Einzelverkauf DM 20,-. Abonnements erhalten Sie über eine Buchhandlung oder über den Verlag (Postkarte im Innern des Hefts). Wenn Sie über den Verlag abonnieren, erhalten Sie von einer Versandbuchhandlung, die mit dem Verlag kooperiert, eine Vorausrechnung für die nächsten Hefte (64,- plus Porto). Nach Bezahlung erhalten Sie die Hefte jeweils nach Erscheinen sofort zugeschickt.

Postanschrift: PROKLA-Redaktion, Postfach 100 529, D-10565 Berlin  
Tel.: 030 / 395 66 22, Bürozeiten: Mi. 15-17 Uhr; e-mail: [prokla@zedat.fu-berlin.de](mailto:prokla@zedat.fu-berlin.de)  
PROKLA im Internet: <http://www.prokla.de>

Verlagsadresse: Verlag Westfälisches Dampfboot, Dorotheenstr. 26a, 48145 Münster,  
Telefon 0251 / 608 60 80, FAX 0251 / 608 60 20, e-mail: [dampfboot@login1.com](mailto:dampfboot@login1.com),  
Internet: <http://www.login1.com/dampfboot>

Copyright 2000 Verlag Westfälisches Dampfboot. Alle Rechte, auch das der Übersetzung vorbehalten.  
Druck und Bindung: Fuldaer Verlagsagentur.

ISSN 0342-8176      ISBN 3-89691-318-2

Beilagenhinweis: Der Abo-Auflage liegt eine Beilage von Westfälisches Dampfboot / Europäisches Gewerkschaftsinstitut bei.

## PROKLA 118

# Re-Regulierung der Weltwirtschaft

---

### Inhaltsverzeichnis

<i>PROKLA-Redaktion</i> : Ist der entfesselte Weltmarkt noch zu bändigen? .....	2
<i>Christoph Scherrer</i> : Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus .....	13
<i>Heribert Dieter</i> : Nach den Krisen der 90er Jahre: Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte? .....	39
<i>Susanne Lütz</i> : Globalisierung und die politische Regulierung von Finanzmärkten .....	61
<i>Ulrich Brand, Christoph Görg</i> : Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse .....	83
<i>Cord Jakobeit</i> : Irreführende Geisterdebatte oder funktionale Notwendigkeit? Regimetheoretische Überlegungen zur Re-Regulierungsdiskussion am Beispiel der Weltumweltordnung .....	107
<i>Dirk Messner</i> : Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus“ .....	123
<i>Franz Nuscheler</i> : Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept .....	151
<i>Jim O'Connor</i> : Die Konferenz von Seattle und die Anti-WTO-Bewegung .....	157
<i>Summaries</i> .....	171
<i>Zu den AutorInnen</i> .....	172

### Editorial: Ist der entfesselte Weltmarkt noch zu bändigen?

I.

Auf den ersten Blick scheinen sich die Diskurse zu ähneln: Um die Wende zum 20. Jh. wurde die „Anarchie des Marktes“ für die heftig wütenden ökonomischen Krisen der Vergangenheit verantwortlich gemacht. Sie verunsicherten mit sozialstaatlich nicht abgesicherter Arbeitslosigkeit und daraus resultierendem Massenelend, Firmenzusammenbrüchen und sozialen Unruhen die kapitalistischen Industriegesellschaften. Von der „Organisation des Kapitalismus“, von der Einführung regulierender Elemente in die Marktwirtschaft gegen die ungezügelte Konkurrenz haben sich sogar liberale Wirtschaftstheoretiker wie Naumann und erst recht Sozialdemokraten wie Hilferding und andere „Austromarxisten“, später auch Kommunisten eine Verhinderung der Krisen oder zumindest eine Linderung ihrer schlimmsten Auswirkungen versprochen. Bis zur großen Depression der frühen dreißiger Jahre war diese Sichtweise weit verbreitet: Die regulierende Organisation des Kapitalismus könne dazu beitragen, Krisen zu vermeiden. Weil man diese einfache Lehre in den „roaring twenties“ nicht befolgt habe, sei es zu der großen Weltwirtschaftskrise nach dem Schwarzen Freitag vom Oktober 1929 gekommen. So nahezu einvernehmlich die Krisentheoretiker der 20er und 30er Jahre. Hundert Jahre später, am nächsten „*fin de siècle*“ sind wir Zeugen eines durchaus vergleichbaren Diskurses: Man müsse das

entfesselte, weil fast vollständig deregulierte globale Finanzsystem bändigen, um drohenden Finanzkrisen vorzubeugen und, wenn sie denn eingetreten seien, politische Lösungspakete gegen ihre Konsequenzen zu schnüren. Die anarchischen Märkte sollen wieder organisiert werden – wie hundert Jahre zuvor, nur die Sprache hat sich geändert. Heute heißt die Organisation des Kapitalismus: Re-Regulierung des globalen Finanzsystems. Die in der wissenschaftlichen und politischen Debatte ventilierten Vorschläge reichen von Regeln zur Herstellung einer erhöhten Transparenz der Märkte, einem verbesserten Risikomanagement der Banken unter der Aufsicht von privaten Rating-Agencies, verschärften Vorschriften hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung, Kontrollen besonders volatiler Investment-Fonds und der bislang ohne wirksame Bankenaufsicht operierenden freien Bankzonen bis zur Besteuerung kurzfristiger Kapitalbewegungen, einer Mitverantwortung von Gläubigern (und nicht nur von Schuldnern) im Falle akuter Finanzkrisen und Kapitalverkehrscontrollen an den Grenzen von nationalstaatlichen Währungsgebieten. Auch eine Reform der Institutionen der Weltwirtschaft, von Weltbank und Internationalem Währungsfonds bis zur Welthandelsorganisation, ist im Gespräch (vgl. dazu die Beiträge von *Heribert Dieter* und *Susanne Lütz*). Die Schuldenkrise der Dritten Welt in den achtziger Jahren und die schweren Finanzkrisen der neunziger

Jahre in Asien, in den Transformationsländern Osteuropas und in Lateinamerika bieten genügend Belege für die Zerstörungskraft des Geldes, wenn es denn in eine (globale) Krise gerät.

## II.

Der Therapievorschlag „Organisation“ bzw. Re-Regulierung“ des Kapitalismus kann aber nicht so recht überzeugen, weil die zugrundeliegende Diagnose fragwürdig ist. Die Anarchie des Marktes mag zwar Disproportionen (Überproduktion an einer Stelle, Unterproduktion an einer anderen) erklären, nicht aber allgemeine und periodisch wiederkehrende Krisen. Bereits im frühen 19. Jh. machte Sismondi die Unterkonsumtion der Massen für die Krisen verantwortlich: sie führe zu Nachfragemangel mit Produktionsausfällen und Arbeitslosigkeit. Verschiedene Varianten dieser „Unterkonsumtionstheorie“ sind bis heute bei vielen kritischen Ökonomen, marxistischen Sozialwissenschaftlern und sozialdemokratischen Theoretikern verbreitet. Allerdings ist auch diese Krisenerklärung nicht befriedigend, denn die Massenkaufkraft, die aus den Lohneinkommen resultiert, ist stets kleiner als der Wert des Sozialprodukts – sonst könnte es keinen Profit geben. Ob es tatsächlich zu einem „Nachfragemangel“ und einer Krise kommt, hängt jedoch von zwei weiteren Faktoren ab. Erstens wie sich die Konsumnachfrage der Bezieher arbeitslosen Einkommens entwickelt und, was wichtiger ist, wie hoch die Investitionsnachfrage ist, die dem Verwertungskalkül der Investoren in Produktivkapital und deren Gläubiger unterliegt.

Zur Krisenerklärung sind wir damit auf die komplexen Bestimmungsgründe der Dynamik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses verwiesen. Während die moderne Neoklassik in ihrer Fixierung auf

statische Gleichgewichtskonstellationen dynamische Prozesse weitgehend ausblendet und daher Krisen immer nur als punktuelle und im Prinzip vermeidbare Störungen eines an sich harmonischen Ganzen auffasst, stellte Marx die krisenhafte Dynamik kapitalistischer Akkumulation ins Zentrum seiner Analyse. Die formelle Möglichkeit der Krise ist bereits mit der Form von Ware und Geld gegeben: im Unterschied zum bloßen Tausch von Produkten können Kauf und Verkauf auseinanderfallen, der gesellschaftliche Reproduktionszusammenhang also zerreißen, weil die einen verkaufen und das Geld nicht wieder ausgeben und die anderen verkaufen möchten, aber keine Käufer finden. Dass diese bloße Möglichkeit der Krise unter kapitalistischen Verhältnissen Wirklichkeit wird, wollte Marx mit seiner Krisentheorie zeigen. Während die kapitalistische Produktion einerseits zu beständiger Ausdehnung tendiert (durch Steigerung der Produktivität und um Skaleneffekte zu nutzen), findet die Konsumtion immer wieder immanente Grenzen. Beschränkt ist nicht nur die Konsumtion der breiten Bevölkerung, sondern, so Marx, auch die „produktive Konsumtion“, d.h. die Investitionsnachfrage der Kapitalisten. Für letztere ist bei Marx die Profitrate und deren Aufteilung in Zinsen und Gewinne entscheidend. Die Profitrate hängt von einer Vielzahl von Faktoren wie der Lohnentwicklung und den Kosten für neue Technologien ab, die Entwicklung der finanziellen Rendite von Angebot und Nachfrage auf Finanzmärkten und der Zusammenstellung von „Portefeuilles“.

Dass die Investitionsnachfrage der Kapitalisten nicht ausreicht, um Vollbeschäftigung herzustellen, dass es immer wieder zur Überakkumulation von Kapital und zu Krisen kommt, ist nach Marx kein unglücklicher Betriebsunfall des Kapitalis-

mus, sondern eine Konsequenz seines normalen Funktionierens. So schlimm sich diese Krisen auch auf die Lebensverhältnisse vieler Menschen auswirken – für den Kapitalismus als System haben sie durchaus positive Wirkungen: Vernichtung und Entwertung von Kapital beseitigen die Überakkumulation; Arbeitslosigkeit und Lohnsenkungen verbessern die Verwertungsbedingungen, so dass die Profitrate wieder steigen und ein neuer Akkumulationszyklus einsetzen kann – bis auch dieser wieder in einer Krise endet.

Die Bedeutung, die das Verhältnis von Profiterwartungen und Zinssatz für die Dynamik der Investitionen und den Umfang der Beschäftigung hat, wurde im 20. Jh. besonders von Keynes hervorgehoben, der wie Marx von der endogenen Krisenhaftigkeit des Kapitalismus ausgeht. Keynes hat aus seiner Analyse durchaus radikale Konsequenzen gezogen. Zwar hat Keynes ein kooperatives weltwirtschaftliches Währungs- und Finanzregime einschließlich Begrenzungen beim internationalen Kapitalverkehr als beste Lösung vorgeschlagen, jedoch forderte er in zuge-spitzten Situationen noch weitaus stärkere staatliche Eingriffe. Nicht nur sollte die Freiheit des Kapitalverkehrs an den nationalstaatlichen Grenzen enden – gemäß seiner These, dass die Freiheit des Warenhandels gut, die Freiheit des transnationalen Kapitalverkehrs aber schlecht für den Wohlstand der Nationen seien. Vor allem sollte die Zentralbank für niedrige Zinsen sorgen, um eine für Vollbeschäftigung ausreichende Rentabilität der Investitionen zu gewährleisten. Für dieses Ziel wollte Keynes auch den „sanften Tod des Rentners“ (derjenigen, die von Finanzrenditen leben) in Kauf nehmen: die Dominanz der Geldvermögensbesitzer über die realen Produktivvermögen sollte gebrochen werden. Falls dies nicht ausreichen

sollte, schloss Keynes auch eine „Sozialisierung der Investitionen“ nicht aus.

In Zeiten der Globalisierung haben sich die Bedingungen jedoch grundlegend geändert. Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre ist in einem Prozess furioser Deregulierung fast jede Schranke der Mobilität von Geldvermögen und Geldkapital geschliffen worden. Und da die politisch gesetzten Grenzen der freien Mobilität von Kapital kaum noch existieren, haben die Finanzinstitutionen auf den globalisierten Finanzmärkten das Ihre dazu beigetragen, um die Kapitalbewegungen nun tatsächlich in einem Ausmaß zu beschleunigen, dass nachgerade *just-in-time* der Vergleich von Renditen von Investitionen im realen Sektor der Ökonomie und Finanzanlagen an irgendeinem Punkt der Erde möglich geworden ist.

Die beschleunigte Globalisierung ökonomischer Prozesse seit den siebziger Jahren findet ihren Kern in der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs. Zwar zeigen sich auch deutliche Tendenzen bei der Integration beim Handel von Gütern und Dienstleistungen, jedoch sind diese Tendenzen eher langfristig feststellbar. Im Vergleich etwa zur ebenfalls globalisierten Zeit vor dem Ersten Weltkrieg sind die Arbeitsmärkte eher abgeschottet. Im Rahmen der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs entwickelten sich eine ganze Reihe neuer Finanzintermediäre und Anlagestrategien. Seit den achtziger Jahren schießen Investment-, Hedge- und andere Fonds wie Pilze aus dem Boden. Sie sammeln Geldvermögen ein und legen es zur höchstmöglichen Rendite ihrer Klientel weltweit an. Die Anlage mag in realen Objekten und Projekten erfolgen. Doch ist sie in der Regel so kurzfristig und „volatil“, d.h. immer auf dem Absprung, dass langfristig angelegte Projekte der Entwicklung auf diese Weise kaum zu

finanzieren sind. Es zählt der „shareholder value“, der kurzfristige Erfolg – gemessen an den auf globalen Finanzmärkten erzielbaren Renditen.

Die modernen Globalisierungsprozesse wurden möglich durch den Rückgriff auf die fossilen Energieträger und die Entwicklung passender Energiewandlungssysteme in Produktion, Transport, Distribution; durch systematische, d.h. kapitalistische Produktion von Überschüssen; durch die Entwicklung ausgreifender und inzwischen weltumspannender Kommunikationsnetze (Internet) auf der Grundlage der modernen Informationstechnologien; durch eine Reduzierung der Transaktionskosten; durch die Herausbildung globaler Standards, getragen von den Rating-Agencies bis zu den ISO-Normen, von den global operierenden Anwaltskanzleien bis zu den globalen Beherbergungs- und Ernährungsketten; durch die Entwicklung global operierender Akteure, insbesondere von Finanzinstitutionen. Letztere haben mit „Finanzinnovationen“ dafür gesorgt, dass sich das Karussell der globalen Finanzmärkte immer schneller zu drehen vermag – und dabei können dessen Mitfahrer ins Schleudern geraten. Die Globalisierung ist also wesentlich eine Beschleunigung in der Zeit und eine Expansion im Raum mit der Folge, daß Distanzen reduziert werden. Natürliche und politische Grenzen der Konkurrenz auf Waren-, Kapital-, Finanz- und Währungsmärkten sind weitgehend verschwunden – und mit ihnen die Möglichkeit, an den Grenzen regulierend (durch Kapitalverkehrskontrollen; Konvertibilitätsschranken, Zölle etc.) einzugreifen. Dies ist ein Grund dafür, daß „Re-Regulierung“ meist als „Entschleunigung“ und „Re-Regionalisierung“ konzipiert wird.

### III.

In den Finanzkrisen zeigt sich schlagend, dass Geld eine soziale Beziehung zwischen Schuldern und Gläubigern zum Ausdruck bringt. Die einen haben Forderungen zu bedienen und die anderen verbuchen diese Forderungen als (Geld-)Vermögenswerte, die sie als ökonomische Aktivposten in ihren ökonomischen Strategien einsetzen. Die Gläubiger können daher nicht einfach auf Forderungen verzichten, wenn Schuldner Schwierigkeiten haben, diese zu bedienen. Dies haben die Nationalstaaten und insbesondere die international operierenden Institutionen des globalen Finanzsystems (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Pariser und Londoner „Club“ etc.) in der Vergangenheit zur ersten Regel erhoben, um ein „Systemrisiko“, das heißt den Zusammenbruch wichtiger Gläubiger, weil diese ihr Geldvermögen abschreiben müssen, gar nicht erst eintreten zu lassen. Verschuldete Länder wurden dazu veranlasst, alles zu tun, um die Schuldendienstfähigkeit wieder herzustellen, was stets auf Kosten einer Mehrheit der Bevölkerung erfolgt. Ihr Einkommen sinkt und soziale Leistungen werden scharf beschnitten. Um Schulden bedienen zu können, wurden den Schuldnern in der Regel auch zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt (Umschuldung, Schuldenrestrukturierung), mit denen aber nichts anderes erreicht werden sollte, als die soziale Geldbeziehung zwischen Gläubiger und Schuldner aufrechtzuerhalten. Diese Art von Regulierung gemäß dem so genannten „Konsens von Washington“ war in den vergangenen zwei Jahrzehnten insofern erfolgreich, als Gläubigerinstitutionen und Gläubigerländer nicht gezwungen wurden, größere Vermögenswerte abzuschreiben, sondern ganz im Gegenteil erhebliche Gewinne

verbuchen konnten. Das Systemrisiko konnte also vermieden werden. Der Preis dafür war freilich hoch, denn die Schuldner haben es nicht vermocht, ihre Schulden dauerhaft zu reduzieren oder gar auf die Seite der Gläubiger zu wechseln. Diejenigen Schuldner, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie in absehbarer Zeit die Schuldendienstfähigkeit wiederherstellen, sind von den globalen Finanzmärkten weitgehend abgekoppelt worden. Dies trifft für einen großen Teil der afrikanischen Länder südlich der Sahara und für einige Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu. Ihr Rating ist so schlecht, dass privates Kapital einen vorsichtigen Bogen um sie macht. Dieser Stand der Dinge sowie der Schock der asiatischen Finanzkrise haben dazu beigetragen, dass inzwischen über einen „Post-Washington-Konsens“ und neue Regeln des Krisenmanagements, in denen mehr als zuvor auf die Leistungsfähigkeit der Schuldner Rücksicht genommen wird, nachgedacht wird. Auch sollen die privaten Gläubiger nicht mehr weitgehend ungeschoren aus Finanzkrisen herauskommen, sondern einen größeren Teil der Kredite abschreiben.

Eine Folge der in der Vergangenheit aufgebauten Gläubiger-Schuldner-Beziehung auf globaler Ebene ist unvermeidlich eine wachsende soziale und ökonomische Ungleichheit in der Welt. Ein Blick in die jährlichen Berichte des UNDP (*Berichte über die menschliche Entwicklung*), aber auch in die Veröffentlichungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zu den Konsequenzen der jüngsten Finanzkrisen, unterlegt diesen Sachverhalt mit statistischen Angaben. Freilich ist der Prozess der globalen Umverteilung zugunsten der „Reichen“ vielschichtig. Er findet innerhalb jeder Nation (bzw. innerhalb jedes Währungsraums) statt, er hat regionale Besonderheiten und er voll-

zieht sich vermittelt über die Entwicklung von Zinsen und Preisen für Rohstoffe und Industrieprodukte (Terms of Trade) auf globalen Märkten. Er wird moderiert durch staatliche Hilfsleistungen (Entwicklungszusammenarbeit, technische Zusammenarbeit) und private und öffentliche Transfers (Technologietransfer oder Transfers im Rahmen der Klimaabkommen). Der Prozess der Umverteilung ist turbulent und nicht ohne weitergehende Analyse auf die sozialen Disparitäten einer einfachen finanziellen Beziehung zwischen Gläubigern und Schuldnern zurückzuführen. Obendrein impliziert die monetäre Ungleichheit auch ungleiche Zugänge zu Wissen, Technik und Naturressourcen. Sie resultiert also in ungleichen Entwicklungschancen von ganzen Gesellschaften.

#### IV.

Eine Re-Regulierung der Finanzmärkte ist also unausweichlich, und sie wird inzwischen selbst von jenen nicht mehr gänzlich ausgeschlossen, die noch vor wenigen Jahren der totalen De-Regulierung und möglichst weitgehenden Privatisierung das Wort geredet haben. Doch reicht die Re-Regulierung aus? Erinnern wir uns an die zentrale Bedingung, unter denen nach Keynes Investitionen nur durchgeführt werden. Der Vergleich der erwarteten Verwertung von Investitionen in Produktivkapital mit auf Finanzmärkten erzielbaren Zinsen muss zugunsten der Rendite von Investitionen in Produktivvermögen ausfallen. Infolge der Globalisierung der Finanzmärkte haben jedoch die geldpolitischen Institutionen, insbesondere die Zentralbanken, in den meisten Ländern der Welt die Zinssouveränität weitgehend verloren. Zwar können Zentralbanken die Zinsen anheben, um den „Standort“ für Geldvermögen attraktiv zu machen; sie werden aber Schwierigkeiten bekommen,



Zinsen zu senken, weil dies unweigerlich „Kapitalflucht“ auslösen würde. Dies kann zwar unter besonderen historischen Bedingungen für spezifische Länder – Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen ohne Inflationsgefahren eine strategische Option sein (so wie in Japan in den neunziger Jahren) –, ist aber keine Möglichkeit für die Masse der Länder, etwa für Länder, die eine defizitäre Leistungsbilanz aufweisen und daher auf Kapitalimporte angewiesen sind oder für Länder, bei denen eine Abwertung sofort das Vertrauen in das nationale Geld zerstört. Es ist dies aber auch keine Option, die den international operierenden Investmentfonds, Versicherungen und anderen Institutionen der Finanzanlage gefallen würde. Denn dann könnten sie die Rendite für ihre Klientel nicht so steigern, wie es in den vergangenen zehn bis zwanzig Jahren geschehen ist.

Die Finanzkrisen der vergangenen Jahrzehnte sind also keineswegs nur Folge der Deregulierung der Finanzmärkte. Es wird auch das Verhältnis von realem Wachstum, Profitrate und monetären Zinsen zu berücksichtigen sein, wenn die Finanzkrisen erklärt und Maßnahmen der Regulierung entwickelt werden sollen. Ein Blick in die historische Statistik der OECD zeigt, dass Ende der siebziger bzw. Anfang der achtziger Jahre ein struktureller Umschwung des Verhältnisses von Profitrate und realer Wachstumsrate des BIP und den monetären Größen, Zinsen und Renditen auf Finanzanlagen, stattgefunden hat: Während in den Industrieländern von 1960 bis etwa 1979 die realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes oberhalb der realen langfristigen Zinssätze (Nominalzinssätze abzüglich der Inflationsrate) lagen, befinden sich seit Beginn der achtziger Jahre genau umgekehrt die langfristigen Realzinsen oberhalb

der realen Wachstumsrate (eine Zusammenstellung der Daten findet sich in: Altvater/Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung*, Münster 1999: 169). Selbst sinkende Realzinsen seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre haben dieses Bild nicht grundlegend verändert, da auch die realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes rückläufig gewesen sind.

Die OECD hat sich der Frage des „zu hohen“ Realzinsniveaus im Wirtschaftsausblick (Nr. 53) vom Juni 1993 angenommen. Sie nennt drei Gründe für das „seit 1980 beobachtete hohe Realzinsniveau“ (OECD 1993: 29): Erstens die Zunahme der öffentlichen Verschuldung und eine Geldpolitik, die in den siebziger Jahren die Inflation mit Hilfe hoher kurzfristiger Zinsen zu bekämpfen trachtete; zweitens hohe Zinsforderungen der „Investoren“, um das Inflationsrisiko abzufangen, und drittens die Globalisierung der Finanzmärkte, durch die „Marktmechanismen auf breiter Front stärker zum Zuge (kamen)“ (OECD 1993: 30), so dass die Marktzinssätze „die Funktion der Kreditallokation übernahmen, während administrative, nicht kostenbezogene Methoden aus dieser Funktion verdrängt wurden“ (ebd.). Tendenziell sinkende reale wirtschaftliche Wachstumsraten und steigende Realzinsen öffneten eine Schere, die zur Umverteilung zu Lasten der Lohnempfänger führte und es ist fraglich, ob dieser Trend durch „Re-Regulierung“ verändert werden kann.

Noch eindeutiger als in den Industrieländern ist das Verhältnis von realer Wachstumsrate und Realzinsen in den verschuldeten Ländern der „Dritten Welt“, wo zeitweise Realzinsen in zweistelliger Größenordnung auf Außenkredite in fremder Währung zu leisten waren. Dagegen war eine Konstellation von realen Zinsen unterhalb von realer Rendite und Wachs-

tumsrate eine Grundlage für den keynesianischen Klassenkompromiß, für die Dynamik der fordistischen Regulationsweise, für die „golden years“ der Kapitalakkumulation und für die Dynamik des „Entwicklungsstaats“ in den Ländern der „Dritten Welt“ vom Ende des zweiten Weltkriegs bis etwa zur Mitte der Siebziger Jahre.

Wenn die Zinsen dauerhaft oberhalb der realen Wachstumsrate liegen, hat dies beträchtliche negative Konsequenzen: *Ers*ten werden bei schlagartigen Erhöhungen der Realzinsen die Schuldner systematisch überfordert; irgendwann sind sie nicht mehr in der Lage, den Schuldendienst zu begleichen. Die Schuldenkrise bricht aus. Deren „Regulation“ bestand in der Vergangenheit, wie schon ausgeführt, im wesentlichen darin, das Übergreifen der Schuldenkrise auf Gläubiger, also das „Systemrisiko“ zu verhindern. Die *zweite* Konsequenz zu hoher Realzinsen besteht in der Behinderung oder gar Unterdrückung der Investitionstätigkeit in Produktivvermögen. Und die *dritte* Konsequenz ist in vielen Fällen eine Überforderung der Schuldner. Denn der Schuldendienst wird, sofern die Realzinsen über der realen Zuwachsrate des Sozialprodukts liegen, aus der Substanz zu zahlen sein: Kapitalbildung findet nicht statt und selbst Ersatzinvestitionen bleiben aus. Die Infrastruktur verfällt und auch ins „Humankapital“, also in Bildung und Ausbildung, in Gesundheit und Soziales, wird nicht mehr investiert. So kann in dürren Worten die Situation in einer Reihe von verschuldeten und von Schulden- und Finanzkrisen gebeutelten Ökonomien in Lateinamerika, Afrika und Asien geschildert werden.

Im Zuge der finanziellen Globalisierung verändert sich also der Charakter der kapitalistischen Akkumulation. Produktives Kapital wird, soweit wie physisch und sozial möglich, finanziell mobilisiert, so dass

nun Unternehmen auch von seiten ihrer Aktionäre (der „Shareholders“) unter Druck geraten, eine reale Rendite zu erwirtschaften, die an die bei Finanzanlagen erzielbare Rendite auf globalen Märkten („Benchmarking“) heranreicht. Dies ist freilich nur möglich, wenn kurzfristige Strategien verfolgt werden und Alternativen unterlassen werden, die sich erst langfristig rechnen. Kapitalmärkte gewinnen also weltweit gegenüber traditioneller der Finanzierung durch Banken an Gewicht.

Der sich entwickelnde kapitalmarktgetriebene Kapitalismus ist weder sozial noch ökologisch verträglich. Mit den verschiedenen Dimensionen dieser ökologischen Unzuträglichkeit und den Versuchen der Etablierung eines Umweltregimes beschäftigen sich die Beiträge von *Ulrich Brand/Christoph Görg* und *Cord Jakobit*.

Eine Re-Regulierung der Finanzmärkte, also eine gewisse Politisierung der globalen Ökonomie steht auf der Tagesordnung. Doch was ist davon zu erwarten? Von der Entschleunigung der Finanzflüsse, von der Einführung einer Haftung der Finanzanleger im Fall von Finanzkrisen, einer Beendigung der Auflagenpolitik des IWF, einem selektiven Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen und von einer teilweisen Streichung der Schulden von Ländern der Dritten Welt (Vorschläge aus einem Diskussionspapiers für den Ratschlag von Nichtregierungsorganisationen zur Regulierung der internationalen Finanzmärkte im Januar 2000 in Frankfurt)? Wenn diese Maßnahmen tatsächlich das Risiko von globalen Finanzanlagen mindern, spricht vieles dafür, dass das Zinsniveau insgesamt sinken wird, was langfristige Anlagen in der Realwirtschaft möglicherweise wieder rentabler machen würde. Allerdings darf nicht zu viel erwartet werden. Sofern die Finanzkrisen ein Ausdruck der Funkti-

onsweise der internationalen Finanzmärkte sind, lassen sie sich durch eine Re-Regulierung der Finanzmärkte mit den diskutierten Maßnahmen eindämmen. Einen krisenfreien Kapitalismus darf man jedoch auch dann nicht erwarten, wenn alle Maßnahmen umgesetzt würden. Denn wenn auch möglicherweise die Realzinsen durch geeignete Regulierung gesenkt werden könnten, ist es kaum möglich, die realen Wachstumsraten des Sozialprodukts stark anzuheben. Auch wenn es heute selbst unter Grünen modisch ist, eine Steigerung des Wachstums für sinnvoll und machbar zu erklären, bleiben ökologische Schranken, und zwar sowohl auf der Ressourcenseite wie bei den Emissionen der Energie- und Stoffflüsse. Darüber hinaus aber gibt es auch ökonomische Schranken. Die marginale Kapitalproduktivität, also der Zuwachs des Sozialprodukts, der mit einer zusätzlichen Investition erzielt werden kann, ist in den vergangenen Jahrzehnten gesunken. Die Folge: Es müssten immer höhere Investitionsbeträge aufgewendet werden, um auch nur die bereits erreichte Wachstumsrate zu halten. Dies ist zeitweise in „guter“ Konjunktur möglich, aber wohl kaum dauerhaft. Obendrein könnten die Investitionen wohl nur auf dem Wege der Umverteilung zu Gunsten der Kapitaleigner angehoben werden. Allerdings könnten sinkende Realzinsen für ein selektives Wachstum etwa für Investitionen in erneuerbare Energien genutzt werden, um einen Weg aus der fossilen Sackgasse zu bahnen. Hier müssten Energie- und Umweltpolitik, die Chancen, die eine Regulierung der Finanzmärkte bietet, ergreifen.

## V.

Und mehr noch: In den Beiträgen von *Heribert Dieter* und *Susanne Lütz* wird gezeigt, dass die USA derzeit kein ausge-

prägtes Interesse an einer Re-Regulierung der globalen Finanzmärkte haben. Dies ist zweifellos richtig, auch wenn Präsident Clinton auf dem Weltwirtschaftsforum von Davos im Januar 2000 Reformen der Weltwirtschaftsordnung angemahnt hat – doch nur wenn sie in Richtung Liberalisierung und des Einbezugs jener Länder geht, die bislang noch nicht vollständig ins globale System integriert sind. Dies gilt vor allem für China. Die Finanzinstitutionen der USA nutzen die deregulierten Finanzmärkte für ihre Klientel von Geldvermögensbesitzern, um hohe Gewinne zu erzielen, auch wenn diese durch extreme Ausbeutung von einzelnen Schuldern, ja von nationalen Gesellschaften, die extern verschuldet sind, zustande kommen. Die Verteilung der Einkommen und Vermögen in der Welt wird auf diese Weise zwar immer ungleicher. Doch damit können diejenigen, die über Geldvermögen verfügen, in „Gods own country“ gut und angenehm leben, zumal wenn man sich gegen die prognostizierbaren sozialen und politischen Konflikte oder die finanziellen und ökologischen Krisen mit überlegener militärischer Macht schützen kann. Die USA sind die „einzige Weltmacht“ (Brzezinski) und sie verhalten sich in der Schulden- und Finanzkrise (und selbst in der globalen Umweltpolitik) als ein „predatory hegemon“, als ein Land, das seine finanzielle, politische und militärische Macht einsetzt, um in einer Welt großer Gegensätze Vorteile für sich auf Kosten anderer Länder zu erzielen (vgl. dazu auch *Jim O'Connor*). Dies bedeutet: Die politische Klasse der USA, die die Karte des „unipolar moment“ spielt, ist heute das größte Hindernis einer Neuordnung des globalen Finanzsystems. Eine Re-Regulierung der Finanzmärkte wird vielleicht in Gang gesetzt, aber die Krisenhaftigkeit des globalen Finanzsystems bleibt.

Nach den Erfahrungen der schweren Finanzkrisen der 80er und 90er Jahre ist Regulierung zwar kein Un-Wort mehr. Um die Folgen der Finanzkrisen, vor allem um das „Systemrisiko“ zu vermeiden, werden Verhaltensregeln von Finanzinstitutionen, Regeln für die Funktionsweise von Märkten etc. erwogen und manchmal praktiziert. Dazu sind Akteure auf Finanzmärkten sehr schnell bereit, wie bei der Rettungsaktion des Long Term Capital Management Hedge-Funds im September 1998, der in wenigen Tagen mit Milliarden-Spritzen in einer Art „public-private partnership“ zwischen Regierungen, Zentralbanken und privaten Banken, die in der globalen Liga „spielen“, vor der Pleite bewahrt wurde, weil diese möglicherweise viele Banken, und dann eben „das System“ mitgerissen hätte. Allerdings sind die Lehren der Fast-Pleite des LTCM oder der Asienkrise wenige Monate später fast vergessen (*Le Monde*, 13.10.1999) – auch dies ein Ausdruck des „short-termism“ der globalen Finanzmärkte.

Angesichts der offensichtlichen Krisenhaftigkeit der globalen Finanzmärkte und der Schwierigkeit wirksamer Regulierung hat sich schon seit Jahren oder Jahrzehnten eine Form von „soft regulation“, von „informeller Politik“ auf den Weltmärkten herausgebildet. Neben den internationalen Institutionen von Währungs- und Finanzsystem, den großen Nationalstaaten und ihren „Clubs“ (G7, G10 etc.) treten auch quasi-öffentliche private Akteure auf den Plan der Reformdebatten, die sich ihrerseits global vernetzen. Dazu gehören große private Stiftungen mit globaler oder zumindest transnationaler Ausstrahlung (von der Heritage Foundation bis Bertelsmann) oder das World Economic Forum von Davos, das Jahr für Jahr die politische und ökonomische Elite der globalisierten Welt zusammenführt. Dort werden

Regeln sozusagen diskursiv „erlassen“ – im Doppelsinn des Wortes: ihr Erlass wird zwar vorgeschlagen, doch wird zugleich ihre Verbindlichkeit unterlassen. Aber indem sich die „business community“ und die politischen Führer darauf einlassen, erlangen sie tatsächliche Relevanz – freilich außerhalb jeder politisch-demokratischen Kontrolle durch einen Souverän. Im Gegenteil, aus dieser Welt der Geschäfte werden Einflüsse auf die Politik ausgeübt, die die Souveränität des Volkssouveräns in Frage stellen. Dies geschieht vor allem durch mächtige Lobby-Gruppen. Beispielsweise durch die „European Round Table of Industrialists“, von der „The Guardian“ (16.12.1999) schreibt, daß ihr Einfluß auf die Politik der EU-Kommission entscheidend sei – wichtiger als der Einfluß gewählter Volksvertreter im Europa-Parlament und selbst größer als der mächtiger Regierungen. Wie groß die Macht der Ökonomie über die Politik ist, erhellt schlaglichtartig auch der Korruptionsskandal, der das deutsche politische System zu Beginn des neuen Jahrhunderts erschüttert. Die Regulierung ist zwar weich in der Welt informeller Politik, doch die Einflussnahme außerkonstitutioneller ökonomischer Mächte ist hart und brutal.

International vernetzt sind aber nicht nur kapitalstarke pressure-groups, sondern auch Nichtregierungsorganisationen, Expertengruppen und lokale Bündnisse, die sich gegen die Negativfolgen der Globalisierung engagieren. Dass sich hier nicht nur verschiedene Einflußgruppen überlappen, sondern dass die Nationalstaaten gar nicht mehr isoliert, lediglich ihrem „eigenen“ Interesse folgend agieren können, wird von den Vertretern des „Global Governance“-Ansatzes geltend gemacht. In PROKLA 116 wurde dieser Ansatz von Achim Brunnengräber und Christian

Stock kritisiert. *Dirk Messner* versucht nun in seinem Beitrag den Ertrag des Global Governance Ansatzes deutlich zu machen, *Franz Nuscheler* antwortet direkt auf verschiedene Kritiker. Im Kontext der Wandlungen der US-amerikanischen Außenpolitik wird der Global Governance-Ansatz im Aufsatz von *Christoph Scherrer* verortet.

## VI.

Eine isolierte (Re-)Regulierung der Finanzmärkte am Beginn des 21. Jhs. ist ebenso wirksam wie die „Organisierung des Kapitalismus“ es in der ersten Hälfte des 20. Jhs. gewesen ist. (Re-)Regulierungen innerhalb der gegenwärtigen Weltwährungsordnung mit unregulierten internationalen Kapitalmärkten, Währungskonkurrenz zwischen Dollar, Euro und Yen und flexiblen Wechselkursen zwischen den wichtigsten Währungen der Welt ändern nicht die Logik der Entwicklung und der Instabilität des Weltwährungs- und Finanzsystems. An dieser Stelle scheitert der Diskurs über Regulierung, denn nun müßte eine prinzipielle Ent-

scheidung getroffen werden zwischen den Interessen derjenigen, die ihr Kapital verwerten wollen (und müssen) und den anderen, die Finanzbeziehungen einsetzen wollen, um Entwicklung, Arbeitsplätze, ökologische Projekte zu fördern. Das Ergebnis ist vorhersehbar. Die zweite Gruppe ist in den öffentlichen Diskursen der „Zivilgesellschaft“ präsent, doch die erste Gruppe setzt sich praktisch durch, weil sie unter der Fuchtel der Konkurrenz Rendite vorweisen muß und danach das politische Regelsystem gestaltet. Ein Ende der Finanzkrisen ist so lange nicht absehbar, wie es Finanzmärkte gibt.

Resignation also? Keineswegs. Die Warnung vor einer Überschätzung der Möglichkeiten einer Regulierung der Weltwirtschaft bedeutet nicht, daß das ganze Projekt sinnlos wäre. Man darf nur nicht zu viel erwarten. Wer mehr erwarten und erreichen will, muß an die Frage der Gestaltung der globalen ökonomischen und politischen Beziehungen allerdings mit größerer Radikalität herangehen, als sie in den Vorschlägen der Re-Regulierung enthalten ist.

### PROKLA 119 (Juni 2000): Chinesischer Kapitalismus

Als einziges „großes“ Land bekennt sich China noch zum Sozialismus - und ist doch dabei, in immer schnellerem Tempo den Kapitalismus einzuführen. Nicht nur auf der ideologischen, sondern auch auf der ökonomischen, sozialen und politischen Ebene steckt dieser Prozeß voller Widersprüche: der steuernde Staat kollidiert mit der von ihm entfesselten Privatwirtschaft, der Partei bricht die Basis weg, während die Spitzen in Korruption versinken, die Differenzen zwischen Stadt und Land, zwischen verschiedenen Regionen und Bevölkerungsschichten nehmen immer stärker zu. Die Gefahr einer tiefgreifenden Transformationskrise steigt, während sich gleichzeitig Anzeichen eines verstärkten Nationalismus erkennen lassen. Entwicklungen, die nicht nur für China selbst, sondern für ganz Asien unmittelbare Auswirkungen haben werden.



Christoph Scherrer

---

## Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus

Unter dem Schlagwort „Global Governance“ wird seit einigen Jahren diskutiert, wie mittels grenzüberschreitender Netzwerke von staatlichen und privaten Akteuren einerseits der Verlust nationalstaatlicher Steuerung kompensiert und andererseits globale Probleme effizient gelöst werden können.<sup>1</sup> Zwar findet der Begriff Global Governance bzw. dessen deutsche Pendanten „Weltordnungspolitik“, „globale Strukturpolitik“ oder „komplexes Weltregieren“ erst seit kurzem eine weite Verbreitung, doch steht das solchermassen bezeichnete politische Konzept zur Lösung globaler Probleme in einer Traditionslinie, die zumeist mit den Berichten der Brandt- und der Brundtland-Kommission in Verbindung gebracht wird. Gegenüber diesen Berichten stellen die heutigen Global Governance-Protagonisten jedoch stärker die *Form* (d.h. die netzwerkartige Steuerung) als den *Inhalt* des Regierens in den Vordergrund. Von daher stehen sie zugleich in der Tradition der in den siebziger Jahren entwickelten Interdependenz- bzw. Regimetheorie.

Während Global Governance von seinen deutschen Protagonisten als Konzept zur Lösung „sozial-ökologischer“ Probleme vorgestellt wird, entstand die Regimetheorie in einem ganz anderen Kontext: sie wurde in den außenpolitischen Foren international-orientierter Kapitalgruppen der USA entwickelt, denen es um die Sicherung weltwirtschaftlicher Strukturen zu tun war. Diese Wirtschaftsinternationalisten versuchten seit den frühen siebziger Jahren ihre Version von Global Governance auch praktisch umzusetzen, wobei ein inhaltlicher und ein auf die Politikform bezogener Wandel zu beobachten war. Zunächst stand die Festigung des Bündnisses zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in den entwickelten kapitalistischen Industriestaaten (Westeuropa und Japan) bei gleichzeitigem Einbezug anderer gesellschaftli-

---

1 Für Global Governance plädieren vor allem die von den Vereinten Nationen beauftragte Commission on Global Governance (1995), die Gruppe von Lissabon (1997), das Institut für Entwicklung und Frieden (Messner/Nuscheler 1996a) und führende Forscher der internationalen Beziehungen wie Michael Zürn (1998). Deren zumeist nur im Detail unterschiedliche Vorstellungen stellen Achim Brunnengräber und Christian Stock in PROKLA 116 (September 1999) ausführlich vor.

cher Gruppen und der sogenannten Dritten Welt im Vordergrund. Dieses Projekt kann als *fordistischer Trilateralismus* bezeichnet werden. Nach dem Scheitern des erstens Versuches einer makroökonomischen Politikkoordinierung Ende der siebziger Jahre fand eine Transformation des trilateralen Projektes zu einem *globalen Konstitutionalismus* statt, d.h. zur vertraglichen internationalen Absicherung der Rechte am Privateigentum gegenüber einzelnen Staaten und internationalen Organisationen.

Mithin existieren zwei Versionen von Global Governance. Für die spätere, die „rot-grüne“ Variante stellt sich daher die Frage, inwieweit der Bezug auf eine Theorie aus einem anderen, letztlich konkurrierenden Kontext den eigenen inhaltlichen Anliegen überhaupt angemessen ist. Für die Regimetheorie steht die Frage im Vordergrund, wie weltpolitische Stabilität auch ohne einen hegemonialen Nationalstaat bzw. eines Machtgleichgewichtes unter Großmächten erreicht werden kann. Soweit dabei Machtasymmetrien thematisiert wurden, bezogen sie sich auf den Nationalstaat bzw. nationalistische Kräfte. Die Macht der in den außenpolitischen Foren versammelten „trilateralen“ Kapitalgruppen blieb aus naheliegenden Gründen unreflektiert. Diese Blindstelle findet sich auch bei den „rot-grünen“ Protagonisten von Global Governance. Als Hindernis zu ihrer Verwirklichung betrachten sie vornehmlich die USA und propagieren entsprechend eine zusammen mit den sogenannten Global Players errichtete Global Governance als ein anti-hegemoniales Konzept. Auch sie beschäftigen sich vornehmlich mit der Form des Regierens, wodurch sie Gefahr laufen, den Inhalten der konkurrierenden Version Vorschub zu leisten.

Ohne eine ausführliche Analyse des Machtverhältnisses zwischen den USA als Nationalstaat und den Transnationalen Konzernen bleibt es mithin fraglich, ob die mit dem formalen Konzept der Global Governance implizit angestrebten inhaltlichen Politikziele überhaupt erreichbar sind. Zu dieser Analyse will ich hier beitragen.

## Blindstellen der Regimetheorie

Die Regimetheorie entstand beim Versuch, in Abgrenzung zur „realistischen“ Theorie der internationalen Beziehungen<sup>2</sup> den Nachweis zu erbringen, daß internationale Übereinkommen und Verträge, soweit sie auf weitgehend geteilten Normen und Werten beruhen und sich eine Weile bewährt haben, gegenüber einzelnen Nationen inklusive den dominanten Nationen von eige-

---

2 Zu den Kernannahmen der „realistischen“ Schule zählt, daß (a) mangels einer zentralen Zwangsgewalt im internationalen System Anarchie herrscht, (b) Staaten die wichtigsten Akteure in diesem System sind, (c) die Außenpolitik eines Staates im wesentlichen durch das internationale System beeinflusst wird, und (d) zwischen den Staaten ein Nullsummenspiel um Macht, Einfluß und Ressourcen herrscht (vgl. Junne 1990: 356; Meyers 1993: 60).



nem Gewicht sind, und zwar weil sie die Interessenstrukturen der jeweils beteiligten Nationen beeinflussen. Dabei wurde gegenüber den „Realisten“ frühzeitig die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren herausgestrichen. Diese Akteure werden jedoch analog zu den Staaten unabhängig von ihrer jeweiligen Beschaffenheit (Personen, Organisationen etc.) als souveräne Einheiten aufgefaßt: innerlich kohärent, mit klaren zentralen Entscheidungsstrukturen. Die Annahme vom souveränen Staat kann somit aufrechterhalten werden, obgleich es neben dem Staat noch andere souveräne „Stimmen“ gibt. Die Problematik von „Ordnung ohne einen Ordnungsstifter“ kann deshalb im Gedankengebäude dieser „weak realists“ weiterhin nur durch irgendeine zentrale Ordnungsmacht (z.B. Weltregierung, übermächtiger Territorialstaat, übergreifende Ideologie oder ein kohärentes Gefüge von Normen, sprich Regime) gelöst werden, die kompetent und machtvoll genug ist, um Staat und Gesellschaft zu repräsentieren und die jeweiligen Grenzen festzulegen (George 1993: 225; Ashley 1988: 253). Diese Vorstellung dient sicherlich der Verminderung von Komplexität und damit dem Ziel, die Stichhaltigkeit eines der zentralen Postulate der „strong realists“ zu hinterfragen, nämlich das Postulat der Selbsthilfe.<sup>3</sup> Erkauft wird die Anschlußfähigkeit zur „realistischen“ Theorie normativ mit einer einseitigen Bevorzugung von Stabilität. Der Suche nach den Stabilitätsbedingungen eines Regimes werden andere Aspekte, wie z.B. Machtasymmetrien oder Exklusionsmechanismen untergeordnet (Keeley 1990). In den frühen Arbeiten der Interdependenz- bzw. Regimetheoretiker wie Keohane/Nye (1977) und Krasner (1982) führte dieser Stabilitätsbias dazu, daß die weiterhin dominante Stellung der USA quasi automatisch gerechtfertigt erschien (vgl. die Kritik von Strange 1982).

In der neueren Global Governance-Literatur findet sich diese Blindstelle wieder, insbesondere bei den Berichten der internationalen Kommissionen, aber auch bei den deutschen Protagonisten Messner, Nuscheler und Zürn. Bei Messner werden beispielsweise Machtstrukturen in Netzwerken als Punkt sieben von zwölf Elementen seiner Definition des Netzwerkphänomens aufgeführt.<sup>4</sup> Dies geschieht allerdings nur sehr allgemein und mit der Einschränkung, daß Größe allein für Macht nicht ausschlaggebend sei (Messner 2000: 56). Entsprechend werden die „Private Global Players“ (eine dem Sport entlehene Metapher für transnationale Konzerne) der „nationalen und globalen Zivilgesellschaft“ nicht nur optisch (Messner 1998: 23), sondern häufig auch begrifflich als nicht-staatliche Akteure gleich gesetzt. Aus der affirmativ anerkannten Verlagerung von Machtpotentialen zugunsten dieser privaten Unternehmen wird die Schlußfolgerung gezogen, daß sie deshalb in die Global

---

3 D.h. jede Nation müsse sich selbst helfen und könne sich nicht auf Verträge, Bündnisse und internationale Organisationen verlassen.

4 Bei seinen Strukturdeterminanten von Global Governance nimmt Macht immerhin einen gleichrangigen Platz in einem Sechseck ein (Messner 1998: 29).

Governance-Architektur einbezogen werden müßten. Diese mächtigen Akteure müßten Verantwortung für die Entwicklung des Gemeinwesens übernehmen (ebd. 37, 22).

Nehmen aber Privatunternehmen in ihrem Selbstverständnis nicht schon längst Verantwortung für das Gemeinwesen wahr? Im liberalen Gesellschaftsverständnis trägt nicht zuletzt das bornierte Verfolgen privater Interessen zum Gemeinwohl bei, beispielsweise indem aus Profitgier Güter billiger hergestellt und verkauft werden (Hirschman 1977). Für weitergehende Anforderungen an private Akteure im Sinne des Gemeinwohls bedarf es eines anderen Demokratieverständnisses. Aus der Perspektive beispielsweise eines emphatischen, auf möglichst umfassende Partizipation gerichteten Demokratieverständnisses stünde die Forderung an prominenter Stelle, politische Institutionen zu schaffen, die es der Bevölkerung erlauben, diese privaten Organisationen zur Verantwortung für ihr Handeln zu ziehen. Zur Frage, wie diese Organisationen zur Rechenschaft gezogen werden können (etwa durch Mitsprachemöglichkeiten für Beschäftigte), findet sich in der Global-Governance-Literatur wenig. Wenn Globalisierung unter machtpolitischen Aspekten als eine Verlagerung von Macht weg von territorial definierten, politischen Körperschaften (deren Mitglieder über Mitspracherechte verfügen) hin zu territorial weitgehend ungebundenen wirtschaftlichen Körperschaften (die bis auf wenige Ausnahmen ihre Mitglieder als Befehlsempfänger behandeln) aufgefaßt werden kann (vgl. Holloway 1995), dann läuft die Forderung von Messner, die „Global Players“ an der Global Governance zu beteiligen, auf eine Entdemokratisierung transnationalen Regierens hinaus. Für Messner (1998: 25) ist freilich Partizipation nicht in allererster Linie ein Wert an sich, „sondern vor allem Mittel effektiver und effizienter Problemlösung.“

Gerade in einer solchen Anpreisung der Governance als effektiver Mechanismus der Problemlösung zeigt sich der schon bei Regimetheorien feststellbare Stabilitätsbias. Wenn die Notwendigkeit für Global Governance mit deren angeblichen Kapazitäten zur Problemlösung begründet wird, dann stellt sich die Frage nach den Kriterien, anhand deren Effektivität gemessen werden kann. Implizit messen die meisten Global Governance Protagonisten die Effektivität an dem Potential dieser Regime, spezifische inhaltliche Resultate erzielen zu können. Ansonsten wäre ihre Klage über unzureichende Global Governance nicht zu verstehen. Denn, wie Zürn ausführlich dokumentiert, bestehen zu fast allen erdenklichen Politikbereichen bereits internationale Verhandlungsforen, sprich Regime (Zürn 1998: 201-224; siehe auch Messner/Nuscheler 1996b). Daß die CO<sub>2</sub>-Emissionen noch nicht in dem von den meisten Global Governance-Befürwortern gewünschten Umfang gesenkt wurden, ist kein Beweis dafür, daß es für dieses Thema noch keine Global Governance gäbe. Allerdings bezweifeln zentrale Akteure auf den Klimakonferenzen die unterstellte Kausalkette zwischen Emissionen und Weltklima und

sehen dementsprechend keinen dringlichen Handlungsbedarf (Missbach 1999). Falls letztere Recht hätten, wäre die von den Protagonisten der Global Governance geforderte international koordinierte drastische Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes eine überhastete Reaktion und kein Beispiel für „gutes Regieren“. Auch auf den Gebieten, wo häufig Defizite internationaler Regulierung festgestellt werden, Wohlfahrtspolitik und Kapitalverkehr, bestehen gleichfalls bereits internationale Regime (mit Organisationen wie IWF, IAO, Bank für internationalen Zahlungsausgleich als Kern).

Mithin fließen in die Kriterien für eine effektive Governance konkrete Vorstellungen über die zu treffende politische Maßnahme ein. Ein solches Vorgehen läßt sich nur rechtfertigen, wenn die anvisierte Maßnahme als objektiv notwendig angesehen werden kann. Andernfalls bleibt ihre Notwendigkeit eine Frage des politischen Standpunktes. In der Tat scheinen die meisten Global Governance Protagonisten implizit davon ausgehen, daß die von ihnen identifizierten Probleme – globale öffentliche Güter, grenzüberschreitende Probleme, globale Krisen Phänomene, globale Interdependenzproblemen, Systemwettbewerb etc. (Messner 1998: 29) – auch allgemein als solche angesehen werden und entsprechend Handlungsbedarf besteht. Ob eine solche Annahme gerechtfertigt ist, wird nicht diskutiert. Wie das obiges CO<sub>2</sub>-Beispiel und die unten vorgestellten Auseinandersetzungen um eine Sozialklausel in der WTO zeigen, widerspricht das Verhalten einzelner Akteure in bestimmten Regimen dieser Annahme.

Explizit setzt sich allein Zürn (1998) mit der Frage auseinander, was unter „gutem“ Regieren zu verstehen sei. Für ihn sind im historischen Prozeß vier Ziele des Regierens zum nicht hintergehbaren Allgemeingut geworden: Sicherheit, Identität, Legitimation und Wohlfahrt. Diese vier Ziele seien in den sechziger und siebziger Jahren innerhalb der Mitgliedsländer der OECD erreicht worden, so daß der damalige Standard als Folie genutzt werden könne, um heutige Defizite des Regierens aufzuspüren (1998: 35-63). Diese Vorgehensweise, jenes als allgemein gültig zu erklären, was faktisch durch die Praxis nahezu allgemein anerkannt wird („nahezu“ ist eine ausreichende Bedingung, denn im Zustand der hundertprozentigen Übereinstimmung bestünde kein Diskussionsbedarf mehr; vgl. Laclau 1992), finde ich überzeugend. Allerdings setzt sich Zürn mit seiner Einschränkung des „guten“ Regierens auf die OECD dem Vorwurf eines „OECD-Zentrismus“ aus. Seine vier Ziele können, wenn es um das *globale* Regieren geht, deshalb nicht als allgemeingültig gelten. Aber auch sein Anspruch auf Gültigkeit dieser Ziele für die OECD steht auf unsicherem Fundament. Zu der damaligen Zeit wurde sein heute gefälltes, positives Urteil ganz gewiß nicht von nahezu der gesamten OECD-Bevölkerung geteilt. Gerade sein Paradebeispiel für „gutes“ Regieren, die Wohlfahrtspolitik, war bereits damals in den USA höchst umstritten. Die Forderung der schwarzen Bürgerrechtsbewegung, auch die schwarze Bevölke-

rung in den Wohlfahrtsstaat aufzunehmen, führte zu heftigen Verwerfungen des politischen Systems (Horowitz 1997: 261-308). Im Bereich der Sicherheitspolitik kam es fast in der gesamten OECD-Welt zu Protesten gegen die Blockkonfrontation und vor allem gegen den Vietnamkrieg. Mithin bleibt es trotz Zürns ernsthafter Bemühungen problematisch, von einem allseits geteilten Standard für „gutes“ Regieren auszugehen. Die Effektivitätsbeurteilung bleibt Standpunkt gebunden. Wer für Global Governance eintritt, muß sowohl die angestrebten inhaltlichen Ziele begründen als auch aufzeigen, daß diese Ziele mit Global Governance erreicht werden. Es gibt keine wertneutrale, objektive Global Governance, die bloß technokratisch umgesetzt werden müßte.

Da die Analyse von Machtbeziehungen weder in der Theorietradition angelegt ist noch von den heutigen Global Governance Protagonisten als Aufgabe gesehen wird, scheint die Forderung, Machtasymmetrien zu berücksichtigen, zunächst nur von außen herangetragen zu sein. Andererseits treten die Befürworter von Global Governance trotz obiger Geringschätzung von Partizipation mit dem Anspruch an, internationale Politik zu demokratisieren und zu einer sozial gerechteren und ökologisch bewußteren Welt beizutragen – und dafür spielen Machtverhältnisse eine zentrale Rolle.

### Projekt Weltmarkt: Die Liberalisierung der US-Außenwirtschaftspolitik<sup>5</sup>

In den Global Governance Ansätzen erscheint die Internationalisierung der Waren-, Kapital- und Geldströme als unvermeidlicher Prozeß. Doch könnte sie nicht auch Folge eines politischen Projektes gewesen sein, das von gesellschaftlichen Akteuren aktiv betrieben wurde?

Der politische Charakter der Globalisierung wird durch eine Analyse der Art und Weise wie in den USA eine liberale, Handelsbarrieren abbauende Außenwirtschaftspolitik durchgesetzt wurde, augenscheinlich. Unbestritten war die US-Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg die entscheidende Kraft bei der Gründung und Ausgestaltung der für die Weltwirtschaft zentralen multilateralen Institutionen. Seither forciert sie die Öffnung der Märkte anderer Nationen für ausländische Anbieter.

Entscheidendes, wenngleich nicht einziges Mittel, um die anderen Nationen zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen, war die Öffnung des eigenen Marktes. Gemäß der zentralen Norm der Reziprozität des Welthandelsregimes erleichterten die USA im Gegenzug zu jeder Zollsenkung bzw. zu jeder Beseitigung einer nichttarifären Handelsbarriere (z.B. technische Standards) den Zugang zum eigenen Markt. Und der Zugang zu diesem größten Markt war und ist noch immer sehr begehrt. Die Erfolge von Unternehmen aus Deutschland,

5 Dieser Abschnitt basiert auf einer ausführlichen Untersuchung des Akteurfeldes der US-Außenwirtschaftspolitik (Scherrer 1999: 47-162).

Japan, Südkorea und heute China auf dem US-amerikanischen Markt trugen maßgeblich zur Dynamik ihrer jeweiligen Volkswirtschaften bei. Zugleich stärkten diese Erfolge die exportorientierten Kräfte in diesen Ländern (für die BRD siehe Altvater u.a. 1979).

Wenngleich somit die Öffnung des US-amerikanischen Marktes eine zentrale Voraussetzung für die Prozesse der Globalisierung ist, kann sie nicht als selbstverständlich angenommen werden. Dies um so weniger, da die USA vergleichsweise wenig auf eine internationale Arbeitsteilung angewiesen waren.<sup>6</sup> Bis zum Zweiten Weltkrieg war die US-amerikanische Außenwirtschaftspolitik dementsprechend von der Ideologie des Wirtschaftsnationalismus geprägt, die in einer Hochzollpolitik für Industrieprodukte ihren Ausdruck fand. Seitdem leitet zwar das Freihandelscredo des Abbaus jeglicher Handelsbarrieren die zentralen Akteure der Außenwirtschaftspolitik an, doch laut Umfragen stand die Bevölkerung der Öffnung des US-amerikanischen Marktes für die ausländische Konkurrenz während der gesamten Nachkriegszeit mehrheitlich mit großer Skepsis, wenn nicht gar ablehnend gegenüber. Da somit für die Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik weder ein offensichtlicher ökonomischer Sachzwang noch eine eindeutige demokratische Legitimierung vorlag, stellt sich die Frage, wie diese Liberalisierung durchgesetzt werden konnte.

Aus neogramscianischer Sicht läßt sich die liberale Weltmarktordnung der Nachkriegszeit als ein Projekt der international orientierten Kapitalfraktionen in den USA (insbesondere die New Yorker Banken und Anwaltskanzleien sowie die transnationalen Konzerne der jeweiligen Branchen) interpretieren, die zum einen wichtige Gruppen in den USA und zum anderen - mittels der Ressourcen des US-Staates - die anderen kapitalistischen Industrienationen in dieses Projekt hegemonial einbinden konnten. Der Kontakt zu den verbündeten Nationen wurde nicht nur auf Regierungsebene organisiert, sondern auch auf privaten Foren, die den jeweiligen international orientierten Kapitalfraktionen zur Interessenabstimmung dienten. Die amerikanischen Akteure waren hegemonial in dem Sinne, daß sie bei der Verfolgung ihrer langfristigen Anliegen die Interessen der verbündeten Nationen/Kapitalfraktionen berücksichtigten (Cafruny 1990; Gill 1990).

Die ab 1936 verfolgte Liberalisierung der US-Außenwirtschaftspolitik wurde von einem breiten Konsens unter den Funktionseleiten getragen, wobei die Zustimmung unter den VertreterInnen der Regierung, Banken, Konzernen und Medien sowie den wirtschaftswissenschaftlichen ExpertInnen am ausgeprägtesten war. Deren Interessen an einer liberalen Außenwirtschaftspolitik können nur zum Teil mit ökonomischem Eigennutz und institutionellem Machterhalt erklärt werden. In den verschiedenen außen- und außenwirt-

---

6 Zum binnenmarktorientierten Wachstumsmodell der Nachkriegszeit vgl. Scherrer (1992).

schaftspolitischen Organisationen (z.B. *Council on Foreign Relations*) basierte die Verständigung über die Vorteile einer liberalen Außenwirtschaftspolitik auf der Verfolgung anderer politischer Ziele, insbesondere der Eindämmung des sowjetischen Einflusses.

Die Betonung der diskursiven Herstellung des freihändlerischen Konsenses soll jedoch nicht zur Annahme verleiten, daß dieser rein voluntaristisch entstand. Der kapitalistischen Wirtschaftsordnung sind Internationalisierungstendenzen immanent (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999). Auch ist die Internationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten nicht ohne weiteres umkehrbar. Je höher der internationale Verflechtungsgrad ist, desto größer werden beim Versuch, den nationalen Wirtschaftsraum wieder abzuschotten, die Anpassungskosten ausfallen. Die Irreversibilität der Internationalisierung wird weiterhin durch den Abschluß internationaler Verträge sichergestellt. Die Renationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten verstößt gegen vertragliche Verpflichtungen bzw. bedeutet ein mühsames Neuverhandeln mit einer Vielzahl von Nationalstaaten. Allerdings, wie der Übergang zum Regime flexibler Wechselkurse (1971-1973) zeigte, konnten sich zumindest die USA als weltwirtschaftlicher Hegemon ungestraft über Verträge hinwegsetzen (siehe unten).

Obwohl die weltmarktorientierten Großunternehmen für die Formulierung und Durchsetzung ihrer handelspolitischen Interessen der Unterstützung durch Präsidentschaft, Medien und ExpertInnen bedurften, verfügten sie über den größten Einfluß im freihändlerischen Lager. Die Basis ihres Vorrangs liegt vor allem in der Ressource Geld, über die sie vergleichsweise reichlich verfügen. Bei der KandidatInnenauswahl für politische Ämter bis hin zur Präsidentschaft kommt ihnen deshalb besonderer Einfluß zu. Daß die Medien privat sind begünstigt sie dabei, denn über 40% der Wahlkampfbudgets werden für Radio- und Fernsehwerbung ausgegeben.

Die Position des weltmarktorientierten Kapitals kann gerade deshalb als hegemonial bezeichnet werden, weil es seinem politischen Programm eine staatliche Form geben konnte, d.h. es war institutionell in der Regierung verankert. Zudem gelang es, das Diskursterrain der Außenwirtschaftspolitik vorzugeben. Im Unterschied zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg konnte die Forderung nach produktspezifischem Schutz nicht mehr als Einlösung eines von allen geachteten Prinzips vorgebracht werden, sondern nur noch als jeweils speziell zu begründende Ausnahme vom allgemeinen Prinzip des freien Handels. Diese in der unmittelbaren Nachkriegszeit vollzogene diskursive Wende vom Prinzip zur Ausnahme erleichterte die institutionelle Kanalisierung protektionistischer Forderungen und verhinderte, daß sich die importbedrohten Unternehmen zu einer Front zusammenschlossen.

Die Bevölkerung war zwar nicht vom Prinzip des Freihandels überzeugt, doch stand sie der Vorstellung eines *fairen* Handels aufgeschlossen gegenüber, wobei sie unter *fair* vor allem die reziproke Öffnung der jeweiligen na-

tionalen Märkte verstand. Dieser Einstellung trugen die zentralen Akteure der außenwirtschaftspolitischen Liberalisierung immer Rechnung. Sie vereinbarten Liberalisierungsschritte bi- oder multilateral, propagierten den Inhalt solcher Vereinbarungen als reziproke Maßnahmen und seit der Kennedy-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stellten sie zudem bei Arbeitsplatzverlust aufgrund von Importkonkurrenz Kompensationszahlungen in Aussicht. Für den geringen Widerhall der handelspolitischen Befürchtungen der Bevölkerung im öffentlichen Diskurs war außerdem von Bedeutung, daß diese keine politische Repräsentation fanden. Sowohl die Gewerkschaften als auch der arbeitnehmerfreundliche Flügel der Demokraten unterstützten bis Ende der sechziger Jahre hauptsächlich aus bündnispolitischen Erwägungen den Liberalisierungskurs.

Ab Mitte der sechziger Jahre wurden jedoch sukzessive einige der zentralen, die liberale Außenwirtschaftspolitik tragenden Annahmen in Frage gestellt. Als erstes erwies sich das System fixer Wechselkurse als immer weniger mit den weltpolitischen Ambitionen und dem Vollbeschäftigungsziel der USA vereinbar. Hohe Ausgaben für internationale Militärhilfe (bzw. den Vietnamkrieg), wachsende Nachfrage nach ausländischen Produkten und zunehmende Direktinvestitionen im Ausland führten zu einer Passivierung der Zahlungsbilanz, die nur durch offizielle Goldverkäufe oder inflationäres Drucken von Dollars ausgeglichen werden konnte. Die Präsidenten Kennedy und Johnson (1961-1968) standen somit vor der Wahl, ihr Militäengagement zu reduzieren, die Liberalisierung des Warenverkehrs rückgängig zu machen, den Kapitalabfluß zu bremsen oder die inländische Konjunktur zu dämpfen. Sie entschieden sich für eine Beschränkung des bisher bestehenden freizügigen grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs.

Solange die Kapitalverkehrskontrollen lediglich als vorübergehende Maßnahmen galten, akzeptierten die gesellschaftlichen Protagonisten des Freihandelsprojektes, insbesondere die New Yorker Finanzwelt, diese Einschränkungen ihrer Verfügungsgewalt und Gewinnchancen. Als jedoch ab 1965 immer mehr Unternehmen bei ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten unter staatliche Aufsicht gestellt wurden, begann die Suche nach Wegen, wie freier Handel und freier Kapitalverkehr zu vereinbaren seien. Als Ausweg propagierte insbesondere der monetaristische Ökonom Milton Friedman (1963/68) den Übergang zu flexiblen Wechselkursen.

Die Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen markiert eine Verschiebung des Interesses am Weltmarkt. Vereinte vormals der Antikommunismus die Freihandelskoalition, wobei der Weltmarkt zur Einbindung sowohl der verbündeten Nationen als auch der eigenen lohnabhängigen Bevölkerung in eine fordistische Produktionskoalition dienen sollte, geriet zunehmend das Interesse, den Weltmarkt zur Zurückweisung der von den Lohnabhängigen erhobenen Ansprüche zu nutzen, zum einigenden Band. Der Ausstieg der Ge-

werkschaften aus der Freihandelskoalition beschleunigte diese Interessenverschiebung. Der von ihnen 1971 lancierte *Burke-Hartke*-Gesetzentwurf, der eine umfassende staatliche Regulierung transnationaler Unternehmen vorsah, brachte die binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen sowie die letzten Zeitungen mit protektionistischen Positionen ins Lager der Freihändler. *Burke-Hartke* ließ die Außenwirtschaftspolitik zu einer Klassenfrage werden: fast alle Verbände der Unternehmerschaft gegenüber fast allen Gewerkschaften (Scherrer 1999: 185-206).

### Das vorläufige Scheitern der trilateralistischen Global Governance

Für die folgende Entwicklung in der post-Bretton-Woods-Periode war die 1973 gegründete *Trilateral Commission* (TC) von größter Bedeutung (Gill 1990; Sklar 1980). Gründervater war David Rockefeller, einer der Erben des *Standard-Oil*-Vermögens, der damals Vorstandsvorsitzender des Bankhauses *Chase Manhattan* und Vorsitzender des *Council on Foreign Relations* (CFR) war. Neben der *Ford Foundation* stellte er die Anfangsfinanzierung bereit. Zu den von ihm ausgesuchten Mitgliedern gehörten explizit auch Manager und Politikberater aus Westeuropa und Japan, deshalb der Name *Trilateral*. Das außenwirtschaftspolitische Programm der Kommission wurde maßgeblich bestimmt vom Harvard-Ökonom Richard Cooper. Cooper hatte bereits 1968 das Spannungsverhältnis zwischen Internationalisierung der wirtschaftlichen Transaktionen und binnenwirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten richtungsweisend analysiert (*The Economics of Interdependence*). Als Lösung dieses Spannungsverhältnisses schlug er vor, zur Realisierung der Spezialisierungsgewinne die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung weiter voranzutreiben und zugleich zur Abwendung deflationärer Gefahren die Wirtschaftspolitik unter den führenden kapitalistischen Industrienationen zu koordinieren. Wie der Vietnamkriegsstrategie und Harvard-Politologe Samuel Huntington in einer Studie für die Trilaterale Kommission deutlich machte, beinhaltete dieses Konzept des globalen Keynesianismus keinesfalls ein Programm zur wirtschaftlichen Besserstellung aller bisher nicht vom fordistischen Sozialpakt erfaßten Gruppen, sondern nur eines zur Sicherung des weltwirtschaftlichen Wachstums (Crozier et al. 1975). Robert Keohane und Joseph Nye (letzterer Mitglied der *Trilateral Commission*) schrieben mit *Power and Interdependence* (1977) das grundlegende Buch für die sich damals entwickelnde Regimetheorie. In diesem von den Stiftungen *Ford* und *Rockefeller* geförderten Buch prägten sie auch den Begriff „komplexe Interdependenz“, der als zentrale Metapher der trilateralen Weltansicht gelten kann. Bei Zürn findet er sich als „komplexes Weltregieren“ wieder (1998).

Der Gründung waren scharfe Konflikte um die US-Währungspolitik im außenwirtschaftspolitischen Establishment vorausgegangen. Aus Angst um seine



eigenen Wiederwahlchancen hatte Präsident Nixon nach dem schlechten Abschneiden der Republikaner bei den Kongreßwahlen von 1970 eine Reflationierung der amerikanischen Wirtschaft betrieben, von der abzusehen war, daß sie bei freiem Kapitalverkehr den Außenwert des US-Dollars unter Druck setzen würde. Tatsächlich kam es zu einer Währungskrise, in deren Zuge Nixon am 15. August 1971 das sogenannte Goldfenster schloß. Damit kam die US-Regierung ihrer in Bretton Woods eingegangenen Verpflichtung, auf Nachfrage der anderen IWF-Mitglieder Dollars zu einem festen Kurs gegen Gold einzutauschen, nicht mehr nach. Zugleich führte er als Druckmittel gegen die Handelspartner einen zehnpromzentigen Zusatzzoll ein, der wiederum gegen US-amerikanische Verpflichtungen im Rahmen des GATT verstieß (Gowa 1983).

Aus der Sicht vieler Anhänger des liberalen Weltmarktes bargen die aggressiven Verhandlungsstrategien der Nixon-Regierung das Risiko, eine Kettenreaktion nationalistischen Verhaltens auszulösen. Insbesondere die Einführung des Zusatzzolls wurde als unnötiger Affront gegenüber den militärischen Bündnispartnern gewertet. Befürchtungen, Nixon stelle das Bündnis in Frage, wurden durch Kissingers Entspannungspolitik zusätzlich genährt, die eine multipolare Welt in Aussicht stellte. Der intellektuelle Gegenspieler von Kissinger, der Politologe Zbigniew Brzezinski, kritisierte sowohl den wirtschaftspolitischen Unilateralismus als auch die Entspannungspolitik als Angriff auf die zentralen Pfeiler der Nachkriegsordnung: auf die atlantische Kooperation und das Bündnis mit Japan, auf das liberale internationale Wirtschaftssystem als Garant demokratischer Institutionen und auf die Einheit des Westens im Kampf gegen den Kommunismus (Brzezinski 1974).

Die Sorge um Weltmarkt und westliche Allianz mündete im Frühjahr 1973 in die Gründung der *Trilateral Commission*, dessen erster Präsident Brzezinski wurde. Die Trilaterale Kommission erwies sich für den Präsidentschaftsaspirenden Jimmy Carter nicht nur als lehrreiches außenpolitisches Seminar, sondern auch als ein entscheidendes Netzwerk für den Wahlkampf (Sklar/Everdell 1980). Die zentralen außen- und außenwirtschaftspolitischen Positionen seiner Regierung besetzte er beim Amtsantritt im Januar 1977 mit Mitgliedern dieser privaten Organisation: Sicherheitsberater wurde Brzezinski, Außenminister Cyrus Vance, Verteidigungsminister Harold Brown und Finanzminister Michael Blumenthal. Richard Cooper wurde Staatssekretär für Wirtschaftsfragen und Samuel Huntington stellvertretender Außenminister (de Menil/Solomon 1983: 27f). Einige überschwengliche Trilateralisten wähten sich schon in einer Welt jenseits der Nationalstaaten,<sup>7</sup> doch praktisch lief das

---

7 Ein Mitglied äußerte sogar folgende Behauptung: „Die Bevölkerung und die führenden Persönlichkeiten der meisten Länder leben noch in einer Welt, die nicht mehr existiert - eine Welt einzelner Nationalstaaten - und sie haben große Schwierigkeiten in globalen Dimensionen und Interdependenzen zu denken“ (zitiert in NACLA 1981: 6).

trilaterale Konzept nur auf internationale Politikkoordination hinaus. Als sehr einflußreich für das konkrete Vorgehen der Carter-Regierung erwies sich die „Lokomotivtheorie“. Kernpunkt der Theorie war, daß die Überschußländer, die den ersten Ölpreisschock durch restriktive Budgetpolitik und starke industrielle Wettbewerbsfähigkeit schnell überwunden hatten, die Weltwirtschaft bei einer allgemeinen Reflationierung anführen sollten, also die Lokomotive für den weltweiten Wachstumszug spielen sollten. Insbesondere Japan und Deutschland sollten einen Teil der ölpreisbedingten Zahlungsbilanzdefizite übernehmen (vgl. Tripartite Report 1977).

Dieser Versuch der Neuaufgabe eines moderaten, „kommerziellen“ Keynesianismus fand auch bei transnationalen Konzernen Unterstützung. Solange diese einerseits stark vom US-Binnenmarkt und dem Absatz von fordistischen Massenkonsumgütern und andererseits von ihren gewerkschaftlich organisierten und mobilisierbaren Produktionsarbeitern abhängig waren, zeigten sie sich am Erhalt der Massenkauftkraft und einer Kooperation mit den Gewerkschaften interessiert. Präsident Nixons *Watergate*-Skandal hatte zudem ein breites Spektrum von Bewegungen gestärkt, die die Autorität der Konzernmanager in Frage stellten. Die politischen Kräfteverhältnisse ließen vielen SpitzenmanagerInnen eine kooptierende Strategie ratsam erscheinen, auch wenn sie gleichzeitig mit der Finanzierung des *American Enterprise Institute* und der *Heritage Foundation* den intellektuellen Grundstock für einen umfassenden Angriff auf den Wohlfahrtsstaat legten und mit der Gründung des *Business Roundtable* eine Offensive gegen die Gewerkschaften vorbereiteten (Burch 1981).

Die Carter-Berater sahen günstige Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Konzeptes vor allem dadurch gegeben, daß mit Valérie Giscard d'Estaing in Frankreich und Helmut Schmidt in Deutschland zwei ausgewiesene „Atlantiker“ und Teilnehmer an Konferenzen der Trilateralen Kommission die Regierungsverantwortung übernommen hatten. Schmidt galt als Sozialdemokrat als besonders offen für keynesianische Programme. Unmittelbar nach Carters Amtsantritt sollten aber Mondale und Cooper bei einer Reise in die verbündeten Hauptstädte eines anderen belehrt werden. Gerade Schmidt bezeichnete die amerikanischen Ratschläge „verächtlich als schlecht gelernte ökonomische Lektionen unerfahrener Theoretiker“ (Putnam/Bayne 1985: 84) und stellte sich auf den Standpunkt, daß die unverantwortlichen und ausgabefreudigen Regierungen der Defizitländer „ihr Haus“ selbst in Ordnung bringen sollten (ebd.: 85).

Erst 1978 auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel willigte Schmidt in einen fiskalpolitisch expansiven Kurs ein. Ursache für seinen Positionswechsel waren, neben dem starken diplomatischen Druck seitens der Carter-Regierung, die zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und vor allem der rasch sinkende Kurs des US-Dollars, der die Inflationstendenzen in Deutschland

beschleunigte. Allerdings machte Schmidt zur Bedingung, daß die USA ihren Energieverbrauch senken und anti-inflationäre Maßnahmen treffen. Die USA hatten mit Hilfe von Preiskontrollen den Ölpreis unter Weltmarktniveau gehalten. Dadurch blieben der Verbrauch hoch und die Handelsbilanzdefizite gegenüber den Förderländern entsprechend groß, was den Druck auf den Außenwert des US-Dollars noch zusätzlich erhöhte. Gegen den Rat seiner innenpolitischen Berater ließ sich Carter auf diesen Kompromiß ein, zum Teil in der Hoffnung, daß die internationale Verpflichtung es ihm erleichtern würde, im Kongreß eine Mehrheit für die Deregulierung des Ölmarktes zu finden. Und tatsächlich gelang es ihm, wenn auch mit deutlicher Verzögerung, „buchstäblich jede von den USA in Bonn gegebene wichtige Zusage“ zu erfüllen (Putnam/Bayne 1985: 114; Übersicht der Zusagen in de Menil/Solomon 1983: 122f.).

Auch Schmidt kam der Aufforderung nach, den gesetzgebenden Körperschaften „zusätzliche substantielle Maßnahmen um bis zu ein Prozent des BSP“ vorzuschlagen. Doch schon bald fühlte er sich in seinen Bedenken bestätigt. Die Reflationierung Deutschlands und Japans wurde nämlich von zwei externen Inflationsschüben hart getroffen: dem weiteren Verfall des Außenwerts des US-Dollars und der drastischen Erhöhung der Ölpreise als Folge der iranischen Revolution. Zusammen mit Vertretern der Bundesbank und der konservativen Opposition wollte Schmidt künftig verhindern, daß die Bundesrepublik jemals wieder Opfer internationalen Drucks werden sollte (Volcker 1992: 146-148; de Menil/Solomon 1983: 32-40).

Die Wahlniederlage Carters 1980 besiegelte das Schicksal des trilateralen Experiments. Doch schon vorher hielten viele Trilateralisten das eigene Projekt für gescheitert. Die Revolution im Iran und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan deuteten sie als Zeichen dafür, daß die auf Konsens aufgebauten Entscheidungsstrukturen gegenüber den Herausforderern der kapitalistischen Ordnung zu wenig Entschlußkraft vermitteln (Gill 1990: 223-226; Rosati 1987). Innenpolitisch sahen führende Wirtschaftsvertreter unter den Trilateralisten ebenso die Notwendigkeit und die Möglichkeit, entschiedener gegenüber neuen und alten sozialen Bewegungen vorzugehen. Entsprechend begannen sie verstärkt jene politischen Kräfte zu unterstützen, die den „Sozialpakt“ der Nachkriegszeit kündigen wollten (Ferguson/Rogers 1986).

## **Der neue Trilateralismus als Konstitutionalismus**

Angesichts der Unzufriedenheit mit dem eigenem Projekt ist es nicht verwunderlich, daß der von der Reagan-Regierung propagierte Kurs des Unilateralismus durchaus im Kreis der Trilateralisten Zustimmung fand. Mit diesem Kurs verband sich die Hoffnung, durch die restriktiven Auswirkungen der Hochzinspolitik die anderen Länder ebenso zu einer Politik des Abbaus wirt-

schaftlicher und wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen bewegen zu können (Gill 1990: 106f.; Nau 1985). In seiner harten Version mußte dieser Kurs allerdings angesichts des im August 1982 bevorstehenden Bankrotts Mexikos aufgegeben werden. Mangels ausreichender Rückstellungen drohte den großen US-Banken bei einer Zahlungseinstellung ihrer lateinamerikanischen Schuldner der eigene Kollaps, so daß sich die Reagan-Regierung zu einem gemeinsamen Schuldenmanagement mit den anderen Gläubigerländern gezwungen sah, was zuvor schon von den Trilateralisten eingefordert worden war (Gill 1990: 190).

Die Schuldenkrise konnte in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente in den betroffenen Ländern genutzt werden. Schritt für Schritt gaben insbesondere die verschuldeten Länder Lateinamerikas ihre importsubstituierende Politik zugunsten einer exportorientierten Politik auf und nahmen Auflagen für die in ihren Ländern tätigen transnationalen Konzernen zurück (Smith 1993). Viele Jahre später konnte ebenfalls eine Währungs- und Wirtschaftskrise zur Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reform genutzt werden. Diesmal traf es die mit neomerkantilistischen Methoden rasch gewachsenen Exportökonomien Südostasiens, die zur Liberalisierung ihrer Märkte gezwungen werden konnten, und zwar in einem Ausmaß, welches die Ergebnisse der traditionellen Marktöffnungsverhandlungen bei weitem übertraf (Bergsten 1998).

Gegenüber den verbündeten Industrieländern konnte eine weitere Folge der Hochzins-Hochdollar-Politik der ersten Reagan-Jahre genutzt werden, nämlich die rasant ansteigenden Handelsbilanzdefizite. Neuere Entwicklungen in der Außenwirtschaftstheorie lieferten Begründungen für eine „strategische Handelspolitik“, die andere Nationen zur Öffnung ihrer Märkte mit der Androhung, den eigenen Markt zu schließen, zwingen sollte. Neben den Firmen aus dem Hochtechnologiesektor gesellten sich zur Gruppe der Marktöffnungsstrategen noch die Anbieter gehobener Dienstleistungen und die Besitzer von Urheberrechten. Diese hatten zusammen mit verschiedenen *think tanks* und der Unterstützung großer international orientierter Stiftungen der Idee zum Durchbruch verholfen, daß Dienstleistungen transnational erbracht werden können, nationale Regulierungen der jeweiligen Branchen dies behindern und folglich der Abbau dieser Barrieren im Rahmen des GATT multilateral ausgehandelt werden müßte. In der Reagan-Regierung fand diese Idee begeisterte Aufnahme, da sie die Möglichkeit eröffnete, den handelspolitischen Druck in freihändlerische Bahnen zu lenken.

Dabei verlor das Handelsbilanzdefizit den USA paradoxerweise Verhandlungsmacht. Das Ausland war stärker abhängig vom Zugang zum US-amerikanischen Markt als umgekehrt die US-Wirtschaft zu den ausländischen Märkten. Die US-Regierung konnte daher als Rammbock gegenüber den nationalen Egoisten der transnationalen Konzerne anderer Länder fungieren.

Mit der vereinzelt auch umgesetzten Drohung, Handelssanktionen zu verhängen, konnte nicht nur in Japan der Abbau nichttarifärer Handelsbarrieren und die Deregulierung der Wirtschaft erzwungen werden, sondern auch in Westeuropa. In beiden Regionen wurden die US-amerikanischen Forderungen von inländischen Interessengruppen und Teilen der Ministerialbürokratien aufgegriffen (Schoppa 1997; CEO 1997).

Die unilateralen Maßnahmen erwiesen sich auch für den Abschluß von bilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sowie für die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) als hilfreich. Zur Entscheidung der kanadischen Regierung, ihren Mitte der achtziger Jahre vollzogenen neoliberalen Kurswechsel in eine Freihandelszone mit den USA münden zu lassen, trug zum einen die wachsende Furcht vor der Zunahme protektionistischer Maßnahmen seitens der USA bei. Zum anderen sah die konservative Mulroney-Regierung in einem Freihandelsabkommen mit den USA (Abschluß 1988) und den damit einhergehenden Zugeständnissen an die US-Regierung einen Katalysator für weitere neoliberale Reformschritte in Kanada (Winham 1988: 46).

Ähnliche Motive ließen auch die mexikanische Regierung das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) anstreben (Cooper 1996). Bei den NAFTA-Anhängern in den USA, die wie David Rockefeller einen kontinentalen Freihandelsraum bereits in den sechziger Jahren angestrebt hatten (Colby/Dennett 1995: 380), nahm das Eintreten für NAFTA geradezu konterrevolutionäre Züge an (Rockefeller 1993). Das Motiv, das Gespenst eines eigenständigen lateinamerikanischen Weges vertraglich auszutreiben, kam in vielfältiger Weise in den Verlautbarungen der NAFTA-Befürworter zum Ausdruck. In sechs von zehn Leitartikeln der *New York Times* zum NAFTA wurde das vertragliche Festschreiben der neoliberalen Reformen (*to lock-in the reforms*) in Mexiko als einer der besonderen Vorzüge des Abkommens erwähnt (Herman 1995: 37). Dieses Motiv trat auch in den Diskussionen um die Peso-Krise nach Inkrafttreten des NAFTA wieder deutlich hervor. Der Entwicklungsexperte Rüdiger Dornbusch warnte vor einem Senatsausschuß, daß die Gefahr einer Stärkung des „retrograde camp“ in Mexiko bestünde, wenn „our model“ in Mexiko nicht durch das Währungsrettungspaket abgesichert werden würde (zitiert in Herman 1995: 37; siehe auch CEA 1998: 229).

Zudem zielten bereits die Verhandlungen über eine Freihandelszone mit Kanada auf eine Beeinflussung der GATT-Runde ab, da die erstmalige Aufnahme der Dienstleistungen in ein Freihandelsabkommen Vorbild für GATT-Regeln werden sollte (Proff 1993: 35). Der im NAFTA vorgesehene Investitions- und Urheberrechtsschutz sollte wiederum als Grundlage für multilaterale Vereinbarungen mit den Entwicklungs- und Schwellenländern dienen (Hufbauer/Schott 1992: 10).

In der Hoffnung, durch eine gestärkte Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen der WTO die USA von unilateralen handelspolitischen Schritten abzuhalten, wa-

ren die Entwicklungsländer beim Abschluß der GATT-Uruguay-Runde zu weitreichenden marktöffnenden Zugeständnissen bereit (Kantzenbach/Mayer 1996). Im Gegensatz zu ihrer Haltung gegenüber dem Internationalen Gerichtshof (Moynihan 1990; Bennis 1999) haben sich bisher die USA an die Schiedssprüche der WTO gehalten (Güllner 1998: 51).

Die durch Schuldenkrisen, NAFTA und die WTO erreichten Einschränkungen staatlicher „Willkür“ – insbesondere gegenüber ausländischen Investoren – sollten 1998 durch ein Multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI) noch weiter vorangetrieben und irreversibel zunächst für die Mitgliedsländer der OECD festgeschrieben werden. Dieses Abkommen sollte internationalen Investoren Schutz vor Enteignungen und vor Diskriminierung gegenüber einheimischen Firmen garantieren. Die Investoren sollten sogar das Recht erhalten, eine Regierung bei einem internationalen Gericht verklagen zu können. Der damalige Generaldirektor der WTO, Renato Ruggiero, hat die Tragweite dieses Abkommens treffend gekennzeichnet: „Wir schreiben die Verfassung der vereinigten Weltwirtschaft“ (zitiert in Wallach 1998). An der Haltung Frankreichs und der entschiedenen Mobilisierung vor allem durch die amerikanische Konsumentenorganisation *Public Citizen* scheiterte vorerst die Unterzeichnung von MAI. Von diesem Mißerfolg ließen sich aber die verschiedensten nationalen und internationalen Vereinigungen der Großkonzerne (u. a. *Business Investment Network*, *Transatlantic Business Dialog*, *European Roundtable* und auch die Trilaterale Kommission) nicht entmutigen. Zusammen mit den Finanz- und Wirtschaftsministerien der meisten Industriestaaten nutzen sie zur Verwirklichung dieser *bill of rights* des Kapitalismus vor allem bilaterale Verträge, die ihre staatliche Speerspitze, sprich die Regierung der USA, mit anderen Ländern abschließt (de Brie 1999; Zoellick 1999). Eine Global Governance in Gestalt des liberalen Konstitutionalismus verfügt deshalb über wesentlich höhere Verwirklichungschancen als eine auf die Lösung der großen Probleme der Menschheit gerichteten Global Governance.

### Symbolische Politik: Sozialklauseln

Die Auseinandersetzungen um Sozialklauseln in der Welthandelsorganisation (WTO) sind insofern für die Global Governance-Debatte instruktiv, als sie zum einen die Grenzen der Macht der US-amerikanischen Regierung aufzeigen und zum anderen nahelegen, daß das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit immer noch oder gerade erst wieder eine der zentralen globalen Konfliktlinien darstellt. Bei der Aufarbeitung der Sozialklausel-Debatte gilt es zudem das Paradox aufzulösen, daß einerseits international-orientierte Wirtschaftskreise in den USA hegemonial sind und andererseits die Regierung der USA zu den entschiedensten Befürwortern von Sozialklauseln gehört.

Die Forderung nach einer Verknüpfung zwischen Handel und Sozialstan-

dards ist nicht neu. Der Satzungsentwurf für die letztlich gescheiterte Internationale Handelsorganisation (ITO), die *Havanna-Charter* von 1948, enthielt einen Passus, der erstmalig eine solche Verknüpfung etabliert hätte. Dieser wurde jedoch nicht in die Satzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), welches bis zur Gründung der WTO den internationalen Handel regulierte, aufgenommen. Statt dessen wurden internationale Arbeits- und Sozialstandards, wie beispielsweise das Verbot von Kinderarbeit, in einem konsensualen Verfahren unter Führung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vereinbart. Die verschärften Konkurrenzbedingungen des Weltmarkts stellen dieses Verfahren seit Beginn der achtziger Jahre jedoch in Frage, zumal sich der Prozeß der Verabschiedung und Umsetzung von ILO-Konventionen im letzten Jahrzehnt merklich verlangsamt hat. Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften hat deshalb die Forderung erhoben, elementare Arbeiterrechte als Sozialklauseln in Handelsverträgen zu verankern. Die Inanspruchnahme der in diesen Verträgen gewährten Handelsprivilegien soll von der Einhaltung folgender Kernrechte abhängig gemacht werden: Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot von Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit, Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie Beseitigung geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung. Ein gemeinsames Beratungsgremium von WTO und ILO soll die Einhaltung der Klausel überwachen. Bei Nichteinhaltung soll technische und finanzielle Hilfe im Vordergrund stehen. Nur bei eklatanten oder andauernden Normverletzungen und einer Verweigerungshaltung der betroffenen Regierung soll die ILO weitere Maßnahmen vorschlagen können, die im Extremfall auch Handelsanktionen beinhalten (Greven/Scherrer 1998).

Auf den bisherigen Ministerkonferenzen der WTO haben sich in erster Linie die Vertreter der Schwellen- und der Entwicklungsländer vehement und erfolgreich gegen die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Handel und Arbeitnehmerrechte“ gewehrt. In der Weltöffentlichkeit wurde entsprechend die Debatte um Sozialklauseln als ein Konflikt zwischen dem „Süden“ und dem „Norden“ behandelt. Den ethischen Vorstellungen und beschäftigungspolitischen Interessen des „Nordens“ werden die industriellen Entwicklungswünsche des „Südens“ entgegengestellt.

In ökonomietheoretischer Sicht ist die weltweite Durchsetzung von Kernrechten der Arbeitnehmer jedoch eher als eine „Süd-Süd-Problematik“ aufzufassen, da der Verdrängungswettbewerb weniger auf der Achse Nord-Süd als vielmehr auf den Achsen Nord-Nord und Süd-Süd stattfindet. Hier ist die Konkurrenz jeweils am schärfsten, da mit ähnlichen Produktionstechniken vergleichbare Produkte angeboten werden. Dies trifft zwar auch zunehmend auf den Handel zwischen Nord und Süd zu, ohne jedoch bereits bestimmd zu sein. Demgegenüber steht innerhalb der jeweiligen Erdkugelhälften ein großer Teil des Warensortiments in direkter Konkurrenz. Die Schärfe des

Konkurrenzkampfes innerhalb des Südens wird durch folgende Faktoren verstärkt: (a) einfache Produktionstechniken, die den Markteintritt neuer Konkurrenz erleichtert, (b) ein stark wachsendes Arbeitskräftepotential aufgrund der Verdrängung der Subsistenzwirtschaften, (c) die Verschuldungskrise, die die Notwendigkeit für die Erwirtschaftung von Devisen erhöht und (d) die Fähigkeit transnationaler Konzerne, Produktionsstätten zu verlagern (Scherrer 1998: 69-73).

Im Rahmen einer solchen Konkurrenzsituation können bereits geringe Lohnkostenerhöhungen zum Verlust von Marktanteilen führen. Die Einhaltung von Arbeiterrechten sichert zwar langfristig die industrielle Entwicklung eines Landes (Sengenberger 1994), kurzfristig verspricht jedoch die Mißachtung der Arbeiterrechte Konkurrenzvorteile (Haas 1998: 75f). Solange es für ein Land möglich ist, solchermaßen einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, sind die anderen Länder in Gefahr, Marktanteile und somit Beschäftigungschancen zu verlieren. Sie werden entsprechend weniger bereit sein, ihrerseits an der Einhaltung der Arbeiterrechte festzuhalten. Gelingt es allerdings, durch internationale Abkommen die fundamentalen Arbeiterrechte aus der Konkurrenz zu nehmen, dann könnte vermieden werden, daß diejenigen Produzenten, die diese Rechte respektieren, einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Darüber hinaus haben die Kernrechte der ILO als inhaltliche Bestimmung der Sozialklauseln den Status universaler Menschenrechte erlangt. In zahlreichen internationalen Verträgen und Erklärungen sind sie immer wieder bekräftigt worden, zuletzt 1995 beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen (Scherrer 1998: 81-89). Während viele Regierungen des Südens dennoch Sozialklauseln als protektionistisch motiviert ablehnen, stehen auch die Gewerkschaften des Südens einmütig hinter der Forderung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften. Umgekehrt sind die nationalen und internationalen Arbeitgeberverbände in ihrer Ablehnung von Sozialklauseln fast ebenso einig (Scherrer/Greven 1999: 11-15).

Die bisherige Handhabung der US-Sozialklauseln (siehe unten) liefert zudem keine Beweise, die einen Protektionismus-Vorwurf erhärten könnten (Frank/Greven 1998). Wenn schon die unilateralen Sozialklauseln der USA keinem Protektionismus Vorschub leisteten, dann ist diese Gefahr durch eine Sozialklausel innerhalb eines multilateralen Forums als noch geringer einzuschätzen. Zumindest das von der internationalen Gewerkschaftsbewegung vorgeschlagene Verfahren (siehe oben) bietet für die Durchsetzung protektionistischer Interessen keine Spielräume.

Es lassen sich somit gute Gründe dafür anführen, daß international verbindliche Sozialstandards nicht nur die Einhaltung von Menschenrechten garantieren, sondern auch die wirtschaftlichen Entwicklungschancen eines Landes verbessern könnten. Warum wehren sich dann viele Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer gegen eine WTO-Sozialklausel? Diejenigen,



die von Kinderarbeit und der Unterdrückung elementarer Arbeitnehmerrechte profitieren, stellen zumeist die Elite dieser Länder. Dort, wo Gewerkschaften (und zumeist auch Kritik an der Regierung) verboten sind, besteht zudem die nicht unberechtigte Befürchtung, freie Gewerkschaften könnten zu einem Hort von politischer Opposition werden.

Wenn das Unternehmerlager einmütig Sozialklauseln ablehnt, warum ist die Clinton-Regierung dann deren Fürsprecherin geworden? Die Sozialklausel im US-amerikanischen Präferenzsystem für Entwicklungsländer (GSP) konnte 1984 in einer besonders günstigen politischen Situation durchgesetzt werden. Für die Verlängerung dieses Programmes trat neben Präsident Reagan nur eine kleine Gruppe von aktiven Unterstützern ein, nämlich diejenigen Exporteure, multinationalen Unternehmen und US-Importeure, die Handel mit Gütern treiben, die ohne GSP hohe oder sehr hohe Zollbarrieren hätten. Zudem unterstützte Reagan die Forderung der Geschäftswelt, die Gewährung der GSP-Präferenzen vom Schutz des geistigen Eigentums abhängig zu machen. Angesichts diesen Bruchs des GSP-Prinzips der Nicht-Reziprozität konnte eine soziale Konditionalisierung nicht verwehrt werden. Der Widerstand gegen die Klausel fiel auch deshalb gering aus, weil sie genügend Entscheidungsspielraum für den Präsidenten vorsah (Greven 1998: 125).

Die Implementationspraxis der Sozialklausel bestätigte die Erwartung der Reagan-Administration, sich weitgehend auf symbolische Politik beschränken zu können. Lediglich politisch unliebsamen Staaten wurden die Präferenzen entzogen. Unter der Clinton-Regierung kam es zwar zu mehr, längeren und gründlicheren Überprüfungsverfahren, doch gleichzeitig wurde stärker gezögert, überhaupt Sanktionen zu verhängen (Greven 1998: 130-136). Eine Analyse der Auswirkungen dieser Klausel auf die Arbeitsregime von Guatemala und der Dominikanischen Republik ergab, daß in beiden Ländern hauptsächlich der Schutz gewerkschaftlicher Kollektivrechte in der Arbeitsgesetzgebung gestärkt wurde. Die Regierungen unternahmen jedoch nur geringe Anstrengungen, auch den Gesetzesvollzug sicherzustellen (Frank 1998).

Mit dem *North American Agreement on Labor Cooperation* wurde 1994 erstmalig im Rahmen eines internationalen Handelsvertrages, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA), die Gründung einer Kommission für Arbeit vereinbart, die die Einhaltung nationaler Sozialstandards überwachen soll. Zu dieser Vereinbarung kam es, weil breite Kreise der amerikanischen Bevölkerung den unter den Führungskräften der diversen politischen gesellschaftlichen Institutionen bestehenden Enthusiasmus für NAFTA nicht teilten. Als Wahlkämpfer versuchte Clinton die Kritik durch das Versprechen nachzuverhandeln, aufzufangen. Als Präsident löste er sein Versprechen prompt ein und begann im März 1993 Verhandlungen mit der mexikanischen und kanadischen Regierung über Nebenabkommen zu Arbeits- und Umweltfragen. Angesichts der Unnachgiebigkeit Mexikos, des Widerstandes

der amerikanischen Privatwirtschaft und der Apathie der konservativen Regierung Kanadas fiel das Verhandlungsergebnis recht mager aus. Obgleich die Gewerkschaften und Teile der Umweltbewegung deshalb an ihrer Opposition zum NAFTA festhielten, erleichterten die Nebenabkommen seine Durchsetzung. Die Verhandlungen, die sich bis August 1993 hinzogen, behinderten die Mobilisierung der Opposition. Die zumindest im Vertragstext festgelegte stärkere Stellung des Umweltschutzes veranlaßte einige etablierte, stärker von finanziellen Zuwendungen aus der Wirtschaft abhängige Umweltverbände, aus der Ablehnungsfront gegen NAFTA auszuscheren (Greven 1998: 207-212). Die Sanktionsmöglichkeiten des Nebenabkommens für Arbeit sind sehr beschränkt und mit umständlichen Verfahren verbunden. Hauptsächlich wird moralischer bzw. diplomatischer Druck ausgeübt. Bislang hat es in keinem der behandelten Fälle nennenswerte Fortschritte gegeben; manche Beobachter verzeichnen aber eine tendenzielle Verbesserung der Arbeitsrechtsituation in Mexiko, die z.T. auf das Nebenabkommen zurückgeführt wird (Compa 1997).

Die von der Clinton-Regierung erhobene Forderung nach Sozialklauseln im Rahmen einer kontinentalen Freihandelszone (*Free Trade Area of the Americas*, FTAA) bzw. der WTO sollte die gleiche Funktion erfüllen, nämlich dem Präsidenten ein Verhandlungsmandat des Kongresses zu verschaffen. Nach der Ratifizierung von NAFTA 1993 und GATT 1994 wurde ihm ein solches Mandat jedoch vorenthalten. Die seit 1994 bestehende republikanische Mehrheit im Kongreß wollte dem demokratischen Präsidenten keinen handelspolitischen Erfolg ermöglichen, der ihm die konzerneigenen Spendensammelkassen weiter geöffnet hätte. Andererseits wollten die Republikaner dennoch der Geschäftswelt signalisieren, daß sie deren handelspolitische Interessen aufgreifen. Dieser Spagat gelang ihnen über die Frage der Sozial- und Umweltklauseln. Indem sie im Sinne der Geschäftswelt für Freihandel und gegen eine sozial- und umweltpolitische Konditionalisierung argumentierten, schoben sie den „schwarzen Peter“ für das Scheitern der Gesetzesvorlage für ein Verhandlungsmandat zunächst dem Präsidenten zu. Nachdem dieser bereit war, auf eine Konditionalisierung zu verzichten, versuchten die Republikaner, die Demokraten im Repräsentantenhaus, die weiter an Sozial- und Umweltklauseln festhielten, als Protektionisten zu diskreditieren. Diese wiederum behaupteten, daß die mangelnde Kompromißfähigkeit der Republikaner bei der Frage der sozialen und ökologischen Flankierung des Welthandels das Gesetz scheitern ließ.

Dieses parlamentarische Manöver war nur deshalb möglich, weil der wesentliche Inhalt des Verhandlungsmandats, die Schaffung einer kontinentalen Freihandelszone (FTAA), selbst für deren Befürworter weniger dringlich als NAFTA war (Foweraker 1996: 164). Gegenüber der geplanten WTO-Millenniumsrunde sind den US-Konzernen die Beitrittsverhandlungen Chinas zur WTO und der Kampf gegen Handelssanktionen als Mittel der Außenpolitik wichtiger.

Der geringe Stellenwert, den die Geschäftswelt einem FTAA beimaß, wird besonders an ihrer harten Haltung in der Frage der Sozial- und Umweltklauseln deutlich. Der Verhinderung eines weiteren Präzedenzfalls für die Verbindung von Arbeiterrechten und Umweltstandards mit dem Handelsregime räumten sie größere Priorität ein als einer kontinentalen Freihandelszone. Unternehmen und Unternehmensverbände gründeten zur Bekämpfung von Sozial- und Umweltklauseln sogar eine neue Organisation, die *Coalition for a Sound Trade Policy* (Inside U.S. Trade, 15. Juli 1994: 19f). Im Vorfeld der dritten Ministerkonferenzen in Seattle rieten einige führende Freihandelstheoretiker, wie z.B. Jagdish Bhagwati, auf eine Millenniumsrunde im Rahmen der WTO zu verzichten, solange die Gefahr eines solchen Präzedenzfalles bestünde (Khor 1999).

Dieser Widerstand erklärt auch, warum die Clinton-Regierung zwar in Seattle im Dezember 1999 offensiv für Sozialklauseln eintrat, aber keine Bereitschaft zeigte, den betroffenen Ländern auf anderen Gebieten entgegenzukommen. Angesichts der starken Vorbehalte des Unternehmerlagers konnte Clinton die Forderung nach solchen Klauseln nicht noch mit Zugeständnissen an die Entwicklungsländer befrachten.

Falls eine weitere Freihandelsinitiative vom zukünftigen Präsidenten, von der Fraktionsführung der Mehrheitspartei und den Spitzenverbänden der Wirtschaft für notwendig erachtet wird, kann angenommen werden, daß wie im Falle anderer zentraler Handelsgesetze (z.B. dem *Trade Expansion Act* von 1962, dem *Trade Reform Act* von 1974 oder NAFTA) die erforderlichen Konzessionen an die progressiven sowie konservativen KritikerInnen eines liberalen Weltmarktes erbracht werden.

Bei der zweiten Ministerkonferenz in Singapur 1996 kam zudem der Verdacht auf, die USA hätten sich auch deshalb öffentlich so stark für Sozialklauseln eingesetzt, damit sie ihr eigentliches Anliegen, die Liberalisierung des weltweiten Markts für Informationstechnologien, verwirklichen konnten. Diese Maßnahme wurde zunächst ebenfalls von vielen Ländern des Südens abgelehnt, allerdings nicht in dem Maße wie die Forderung nach Sozialklauseln. Im Tausch gegen einen Verzicht auf eine Sozialklausel konnte dann um so leichter das Abkommen für Informationstechnologien durchgesetzt werden (A. Zumach in der *tageszeitung* vom 16.12.96).

Die prominenten Rollen Malaysias und der USA auf den jeweiligen Seiten der Sozialklauseldebatte lassen zunächst auf einen Nord-Süd-Gegensatz schließen. Bei näherer Betrachtung des Verhaltens der US-amerikanischen (und bis vor kurzem auch der deutschen) Regierung wird jedoch deutlich, daß die autokratischen Regime des Südens über starke Verbündete im Norden verfügen. Die eigentliche politische Brisanz der Sozialklauseln rührt aus dem Interessengegensatz von Kapital und Arbeit her.

## Sind die zwei Versionen von Global Governance miteinander vereinbar?

Die ausführliche Beschäftigung mit der Entstehung und der Transformation des trilateralen Projektes sollte verdeutlichen, daß konkurrierende Versionen von Global Governance existieren. Die „rot-grüne“ Version zielt darauf ab, den Spielraum für politische Gestaltung zu erhöhen und zwar insbesondere zur Bewältigung von globalen bzw. grenzüberschreitenden Problemen wie Klimaveränderungen, Arbeitsmigration und Unterbietungswettläufe, denen sie eine besondere Dringlichkeit beimißt. Die neoliberale Version gibt der Sicherung von privaten Eigentumsrechten Vorrang. Politische Gestaltung soll, soweit möglich, auf die klassischen Themen des liberalen „Nachwächterstaats“ begrenzt bleiben: Sicherung von Recht und Ordnung. Gemeinsam ist beiden Versionen, daß die Spielräume für nationale Egoismen durch internationale Regeln drastisch eingeschränkt werden und daß nicht-staatliche Akteure stärker in die internationalen Aushandlungs- und Implementierungsprozesse eingebunden werden bzw. für einzelne Regelungsbereiche selbst Verantwortung übernehmen sollen. Beide Versionen stehen mithin in Opposition zu nationalistischen Kräften.

Da aus ihrer Sicht die mächtigste Nation, die USA, hegemonial ist, scheinen insbesondere die Vertreter des Instituts für Entwicklung und Frieden (Messner und Nuscheler) aus dieser Gemeinsamkeit, die Hoffnung auf ein anti-hegemoniales Bündnis zu schöpfen. Als hegemonial können allerdings auch die Vertreter der neoliberalen Version von Global Governance gelten, da ihre Problemdefinitionen und Lösungsangebote von zentralen Akteuren international geteilt werden.

Diese Reduzierung von Hegemonie auf den Nationalstaat ergibt sich nicht zuletzt durch den Bezug auf die Regimetheorie. Eine zum Nationalstaat quer liegende Dimension von Hegemonie blieb dieser fremd, entstammte sie doch dem Umfeld des wirtschaftsinternationalistischen, trilateralen Lagers in den USA und hätte andernfalls deren Machtstellung offengelegt. Vor dem Hintergrund, daß heute viele Mitglieder dieses Lagers zentrale inhaltliche Ziele der hiesigen sozialdemokratischen Global Governance-Befürworter nicht teilen, mutet dieser theoretische Bezug seltsam an, doch im Entstehungszeitraum, als von den US-amerikanischen Wirtschaftsinternationalisten sowohl eine makroökonomische Politikkoordination angestrebt als auch Interessen von Regierungen der sogenannten Dritten Welt berücksichtigt werden sollten, lagen die inhaltlichen Interessen noch näher beieinander. Am Ende dieser Phase (zu dem paradoxerweise ein Sozialdemokrat, Helmut Schmidt, nicht unerheblich beigetragen hat) zeigte es sich allerdings, daß für diese trilateralistischen Vorläufer der Global Governance die Sicherung von Eigentumsrechten gegenüber den Ansprüchen insbesondere der Lohnabhängigen und der Dritten Welt Vorrang hatte. Soweit unilaterales Handeln seitens der

US-Regierung diesem Interesse förderlich war, fand es auch bei den Trilateralisten Zustimmung. Dabei gewann die inhaltliche Füllung ihrer Vorstellungen von Global Governance an Kontur: eine globale Marktwirtschaft, in der privates Eigentum vor staatlichen Eingriffen und Auflagen geschützt ist.

Dieses Ziel steht konträr zu den Forderungen sozialer Bewegungen, die die Verfügungsgewalt über Privateigentum zugunsten der Beschäftigten, der Umwelt und der Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierungen eingeschränkt sehen wollen. Dieser Interessengegensatz wurde hier am Beispiel der Versuche der sozialen Konditionalisierung des Welthandels deutlich. Eine Sozialklausel lehnen die Vorstände der transnationalen Konzerne strikt ab. Bündnispartner für die Verwirklichung einer Sozialklausel scheint vielmehr die US-amerikanische Regierung zu sein, die hier zuvor noch als der staatliche „Rammbock“ zur weltweiten Durchsetzung des neoliberalen Konstitutionalismus charakterisiert wurde. Dieser Widerspruch löst sich bei einer näheren Analyse des Handlungsrepertoires der Wirtschaftsinternationalisten auf. Erstens konnten sie sich zumeist auf den Widerstand der betroffenen Regierungen verlassen (siehe Ministerkonferenzen der WTO). Zweitens konnten sie aufgrund dieses Widerstandes die Forderung nach Sozialklauseln zur Durchsetzung von anderen Forderungen gegenüber diesen Regierungen instrumentalisieren (siehe Abkommen für Informationstechnologien). Drittens gelang es ihnen in den Fällen, in denen der gesellschaftliche Widerstand gegen ihre Liberalisierungspläne im US-Kongreß eine Mehrheit zu erhalten drohte, den Inhalt der Sozialklausel auf ein fast rein symbolisches Maß zu reduzieren (siehe GSP-Sozialklauseln und NAFTA-Nebenabkommen). Viertens standen ihnen in letzter Zeit andere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen zur Verfügung (Stichwort Schuldenkrise), so daß sie es sich leisten konnten, weitere Marktöffnungsverhandlungen zu verschieben, soweit sie für diese nur um den Preis einer stärkeren Konditionalisierung des Handels ein Verhandlungsmandat erhalten konnten (siehe FTAA und die WTO-Millenniumsrunde). Fünftens besteht zu den Sozialklauseln noch die Alternative freiwilliger Verhaltenskodizes.

Kurzum, ein Bündnis mit den großen Spielern im globalen Casino mag der Einhegung nationalistischer Tendenzen dienen (wobei deren Unterstützung des Reagan'schen Unilateralismus zu denken geben sollte), doch zur Verwirklichung der inhaltlichen Ziele der „rot-grünen“ Variante von Global Governance erscheint es ungeeignet. Und weil es konkurrierende Versionen von Global Governance gibt, kann Global Governance auch als solches nicht als Leitbild für die unterschiedlichsten Bemühungen um eine sozial gerechtere und ökologisch verträglichere Welt dienen.

## Literatur

- Altwater, Elmar, und Birgit Mahnkopf, 1999: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 4. Aufl. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Altwater, Elmar, Jürgen Hoffmann, und Willi Semmler, 1979: *Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise*, Berlin, Olle & Wolter, 2Bde.
- Ashley, Richard K., 1988: Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematic, in: *Millennium; Journal of International Studies* 17(2).
- Bennis, Phyllis, 1999: Im Geist des Imperiums, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Dez.
- Bergsten, C. Fred, 1998: Trade Policy and Trade Legislation in 1998, in: Jeffrey J. Schott (ed.) *Restarting Fast Track*, Special Report 11, Washington: Institute for International Economics.
- Brunnengräber, Achim, und Christian Stock, 1999: Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?, in: *PROKLA* 116, 29(3) 445-468.
- Brzezinski, Zbigniew, 1974: The Trilateral Relationship, in: *SAIS Review*, Vol. 18.
- Burch, Philip H. Jr., 1981: *Elites in American History*, 3 vol., New York, Holmes & Meier.
- Cafruny, Alan W., 1990: A Gramscian Concept of Declining Hegemony: Stages of U.S. Power and the Evolution of International Economic Relations, in: David P. Rapkin (ed), *World Leadership and Hegemony*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publ., 97-118.
- CEA: Council of Economic Advisors, diverse Jahre: Economic Report of the President. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- CEO: Corporate Europe Observatory, 1997: Europe Inc. - Dangerous Liasons between EU Institutions and Industry, Amsterdam.
- Colby, Gerard, with Charlotte Dennett, 1995: *Thy Will Be Done. The Conquest of the Amazon: Nelson Rockefeller and Evangelism in the Age of Oil*, New York, HarperCollins.
- Commission on Global Governance, 1995: *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, hrsg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Compa, Lance, 1997: Another Look at NAFTA, in: *Dissent* (Winter), 45-50.
- Cooper, Matthew, 1996: Fools and Their Money. From Statesman to Fugitive, Carlos Salinas Had Us All Believing in the Mexican Dream, in: *The Washington Post National Weekly Edition*, Jan. 29- Febr. 4, S. 25.
- Crozier, Michel / Huntington, Samuel P. / Joji Watanuki, 1975: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- de Brie, Christian, 1999: Das neue MAI ist angekommen, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Mai.
- De Menil, George / Solomon, Anthony M., 1983: *Economic Summitry*. New York: Council on Foreign Relations.
- Ferguson, Thomas and Joel Rogers, 1986: *Right Turn. The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, New York, Hill and Wang.
- Foweraker, Joe, 1996: From NAFTA to WHFTA? Prospects for Hemispheric Free Trade, in: Shoji Nishijima; Peter H. Smith (eds.), *Cooperation or Rivalry? Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim. Latin America in Global Perspective*. Boulder, Col.: Westview Press, 150-169.
- Frank, Volker, 1998: Zwei Fallbeispiele: Guatemala und die Dominikanische Republik, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 149-205.
- Frank, Volker; Thomas Greven, 1998: Erfahrungen mit Uni- und Trilateralen Sozialklauseln, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 112-262.
- Friedman, Milton, 1963/68: Using the Free Market To Resolve the Balance-of-Payments Problem, Statement in Hearing before Joint Economic Committee of the Congress, reprinted in: Benjamin J. Cohen (Hg.): *American Foreign Economic Policy* (New York: Harper & Row): 87-98.
- George, Jim, 1993: Of Incarceration and Closure: Neo-Realism and the New/Old World Order, in: *Millennium* 22(2) 197-234.
- Gill, Stephen, 1990: *American Hegemony and the Trilateral Commission*, New York, Cambridge University Press.
- Gowa, Joanne, 1983: *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press.

- Greven, Thomas, 1998: Das Nordamerikanische Arbeitsabkommen (NAALC), in: Scherrer/Greven/ Frank (1998), 206-250.
- Greven, Thomas, und Christoph Scherrer, 1998: Die soziale Flankierung des Weltmarkts – eine Einführung, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 12-33.
- Gruppe von Lissabon, 1997: *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*. München.
- Güllner, Lutz, 1998: Zwischen Kooperation und Unilateralismus – die Außenhandelspolitik der USA im Welthandelsregime, unv. Diplomarbeit am Fb Politische Wissenschaft der FU Berlin.
- Haas, Daniel Philipp, 1998: *Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion*. Münster u. Hamburg: Lit.
- Herman, Edward, 1995: Mexican Meltdown; NAFTA and the Propaganda System, in: *Z Magazine* 8(9) 36-42.
- Hirschman, Albert O., 1977: *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Cambridge, Harvard University Press.
- Holloway, John, 1995: Capital Moves, in: *Capital & Class*, 57 (autumn), 137-144.
- Horowitz, David A., 1997: *Beyond Left and Right: Insurgency and the Establishment*. Urbana: University of Illinois Press.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey Schott, 1992: *North American Free Trade*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Junne, Gerd, 1990: Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern, in: Volker Rittberger (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 353-374.
- Kantzenbach, Erhard, und Otto G. Mayer, (ed.) 1996: *Von der internationalen Handels- zur Wettbewerbsordnung*, Hamburg, HWWA Bd. 24.
- Keeley, James F., 1990: Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes, in: *International Organization* 44(1) 83-105.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, 1977: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Co.
- Khor, Martin, 1999: Trade Experts Caution Against Wrong Issues in a New Round, 24 July, New York, in: TW-LIST <tw-list@essential.org> Sonntag, 8. August 1999
- Krasner, Stephen D., 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36(2) 185-206.
- Laclau, Ernesto, 1992: Universalism, Particularism, and the Question of Identity, in: *October*, 61 (Summer), 83-90.
- Messner, Dirk, 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: ders. (Hg.), *Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn: Dietz, 14-43.
- 2000: Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Elmar Altvater, Achim Brunnengräber, Markus Haake, Heike Walk, (Hg.), *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. 2. Aufl., Münster. Verlag Westfälisches Dampfboot, 28-65.
- Messner, Dirk, und Franz Nuscheler, 1996a: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Messner/ Nuscheler (Hg.) (1996b), 12-36.
- (Hg.), 1996b: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn.
- Meyers, Reinhard, 1993: Die Theorie der internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne, in: *WeltTrends* 1(1) 51-79.
- Missbach, Andreas, 1999: *Das Klima zwischen Nord und Süd. Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der Klimapolitik der Vereinten Nationen*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Moynihan, Daniel Patrick, 1990: *The Law of Nations*, Cambridge, Harvard University Press.
- NACLA Report, 1981: From Hemispheric Police to Global Managers, Juli/August.
- Nau, Henry R., 1985: *International Reaganomics: A Domestic Approach to the World Economy*, Washington D.C., Georgetown University.
- Proff, Harald Victor, 1993: *Freihandelszonen in Nordamerika*, Wiesbaden, Dt. Universitätsverlag.

- Putnam, Robert D. und Nicholas Bayne, 1985: *Weltwirtschaftsgipfel im Wandel*, Bonn: Europa Union-Verlag.
- Rockefeller, David, 1993: A Hemisphere in Balance, in: *Wall Street Journal*, Oct. 1, 1993.
- Rosati, Jerel A., 1987: *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Scherrer, Christoph, 1992: Im Bann des Fordismus. Der Konkurrenzkampf der Auto- und Stahlindustrie in den USA, Berlin: edition sigma.
- 1998: Die wissenschaftliche Diskussion, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 34-111.
- 1999: *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*. Berlin, edition Sigma.
- Scherrer, Christoph, und Thomas Greven, 1999: Soziale Konditionalisierung des Welthandels. Die Instrumente Sozialklausel, Verhaltenskodex und Gütesiegel in der Diskussion, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Scherrer, Christoph, Thomas Greven, und Volker Frank, 1998: *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot
- Schoppa, Leonard J., 1997: *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*. New York: Columbia University Press.
- Sengenberger, Werner, 1994a: International Labour Standards in a Globalized Economy: The Issues, in: Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.), *International Labor Standards and Economic Interdependence*, Genf, International Institute for Labour Studies, 3-15.
- Sklar, Holly (ed.), 1980: *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press.
- Sklar, Holly, and Ros Everdell, 1980: Who's Who on the Trilateral Commission, in: Holly Sklar (ed.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 90-131.
- Smith, William C., 1993: Neoliberale Restrukturierung und die neuen Demokratien in Lateinamerika, in: *PROKLA* 90, 23(1) 72-93.
- Strange, Susan, 1982: Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis, in: *International Organization*, 36(2).
- Tripartite Report, 1977: Economic Prospects and Policies in the Industrial Countries, A Tripartite Report by Sixteen Economists from the European Community, Japan and North America, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Volcker, Paul, 1992: Experiments in Coordination, in: Paul Volcker u. Toyoo Gyohten: *Changing Fortunes. The World's Money and the Threat to American Leadership* (New York: Times Books): 136-151.
- Wallach, Lori, 1998: Das neue internationale kapitalistische Manifest, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Februar S. 16
- Winham, Gilbert R., 1988: Why Canada Acted, in: William Diebold, Jr., (ed.) *Bilateralism, Multilateralism, and Canada in U.S. Trade Policy*. The Council on Foreign Relations series on international trade. Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 37-54.
- Zoellick, Robert, 1999: The American View, in: Robert Zoellick, Peter D. Sutherland and Hisashi Owada (eds.), *21st Century Strategies of the Trilateral Countries: In Concert or in Conflict?* Task Force Report 53, The Trilateral Commission.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.



Heribert Dieter

---

## Nach den Krisen der 90er Jahre: Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte?

Die Asienkrise sowie die Krisen in Rußland und in Brasilien haben uns vor Augen geführt, welche Gefahren von der gegenwärtigen Struktur des heutigen Währungs- und Finanzsystems ausgehen. Ein Resultat der Finanzkrisen ist, daß zahlreiche Beobachter eine Neuordnung der Weltfinanzmärkte bzw. Maßnahmen auf regionaler oder nationaler Ebene zum Schutz vor neuen Krisen fordern. Es liegen heute eine Reihe von Vorschlägen zur Stabilisierung des internationalen Währungssystems, zur Re-Regulierung von internationalen Finanzmärkten und zur nationalen Krisenprävention vor.<sup>1</sup> Reformen durch nationale oder regionale Maßnahmen haben zwar durchweg eine geringere Reichweite als neue globale Regime, sie haben aber den entscheidenden Vorteil, vergleichsweise zügig realisierbar zu sein. Es zeichnet sich ab, daß sich neue Formen des Regionalismus als Ergebnis der jüngsten Krisen herausbilden. Die Europäische Union gilt dabei erneut als Modell, das aber weder in Ostasien noch in Lateinamerika unmodifiziert übernommen werden dürfte. Dennoch hat regionale Re-Regulierung auf mittlere Sicht die Chance auf Erfolg. Mit einer raschen Realisierung von Reformvorschlägen auf internationaler Ebene ist hingegen kaum zu rechnen. Vor allem die Regierung der USA begegnet einer nennenswerten Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte sehr kritisch. Verantwortlich dafür sind vor allem zwei Punkte. Zum einen hat sich die Politik der USA in den 90er Jahren gewandelt von einem „unilateral globalism“ hin zu „global unilateralism“ (vgl. Huntington 1999). Zum anderen profitieren in den USA eine Reihe einflußreicher Akteure von der Deregulierung der internationalen Finanzmärkte, und diese Akteure haben kein Interesse an einem neuen internationalen Regime, das ihre Handlungs- und Profitmöglichkeiten einschränken würde.

---

1 Unter Re-Regulierung werden hier alle Maßnahmen staatlicher Akteure zur Verbesserung der Stabilität der nationalen und internationalen Finanzsysteme verstanden sowie Maßnahmen zur Beschränkung der Volatilität von Wechselkursen. Re-Regulierung kann sich in der Zurücknahme von Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen niederschlagen, kann aber auch neue, innovative Instrumente verwenden.

## 1. Währungspolitik und Zahlungsbilanz

Die Krisen der vergangenen drei Jahre, also die Asien-, Brasilien- und in geringerem Maße die Rußlandkrise, haben zum Nachdenken über zwei zentrale Bereiche der Außenwirtschaft angeregt. Einmal ist die Frage nach angemessenen Währungsregimen wieder in den Vordergrund getreten. Bei der Analyse der Finanzkrisen spielte vor allem die Vereinbarkeit von festen Wechselkursen mit offenen Kapitalmärkten eine wichtige Rolle. Die Überlegungen von Robert Mundell aus den 60er Jahren sind hierbei noch immer von Belang und sollen deshalb kurz diskutiert werden. Zweitens hat sich in den Krisen der letzten Jahre erneut gezeigt, daß bei der Analyse von Volkswirtschaften immer wieder ein fragwürdiges Rangverhältnis in der Interpretation der Zahlungsbilanz unterstellt wird: Kapitalim- und -exporte werden als Ergebnis von Leistungsbilanzsalden gewertet. Diese Sichtweise unterschlägt aber, daß nationale Wirtschaftspolitik im Zeitalter von Deregulierung und Liberalisierung nur einen indirekten Einfluß auf Kapitalbewegungen hat. Dies gilt allerdings für Zuflüsse in stärkerem Maße als für Kapitalabflüsse: In letzterem Fall lassen sich häufig auf nationaler Ebene liegende Gründe, beispielsweise eine extreme Niedrigzinspolitik wie im Falle Japans, beobachten.

### 1.1. Das Trilemma der Währungspolitik

Die Wirtschaftskrisen der letzten Jahre in Entwicklungs- und Schwellenländern waren sowohl Währungs- als auch eine Finanzkrisen. Am Anfang stand vor allem in der Asienkrise die Währungskrise, die Kreditkrisen folgten. Man könnte daher die Asienkrise zunächst als Währungskrise charakterisieren und damit auf den ersten Blick relativ leicht mit dem „trilemma of international finance“ erklären. Nobelpreisträger Robert Mundell hat in den 60er Jahren auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Die Geldpolitik nationaler Notenbanken steht vor dem Problem, daß gleichzeitig drei verschiedene Ziele angestrebt werden:

*Erstens* wird eine unabhängige Geldpolitik angestrebt, die eine Reaktion sowohl auf Phasen der wirtschaftlichen Schwäche wie auch der Überhitzung der Ökonomie ermöglichen sollte. Die Notenbank sollte also in der Lage sein, auf eine Rezession mit einer deutlichen Zinssenkung und auf Überhitzungserscheinungen mit Zinserhöhungen reagieren zu können.

*Zweitens* wird ein stabiler Wechselkurs angestrebt. Stabile Wechselkurse erleichtern nicht nur den internationalen Handel, sondern auch internationale Finanztransaktionen, da die Wirtschaftssubjekte über eine sichere Kalkulationsbasis verfügen. Umgekehrt stellen stark schwankende Wechselkurse für international operierende Unternehmen entweder ein Risiko, oder, bei Wechselkursunsicherheit durch Derivate, Kosten dar.

*Drittens* wird die volle Konvertibilität der Währung angestrebt, d.h. nach der Abschaffung von Kapitalverkehrsbeschränkungen sollte sowohl die Ein- als auch die Ausfuhr der Währung uneingeschränkt möglich sein.

Das Problem ist nun, daß maximal zwei der drei genannten Ziele gleichzeitig erreicht werden können. Die wirtschaftspolitischen Akteure müssen sich entscheiden zwischen

- flexiblen Wechselkursen, wobei die Kurse phasenweise erratisch schwanken können,
- oder festen Kursen, die eine unabhängige Geldpolitik der Zentralbank, d.h. ein konjunkturabhängige Zinspolitik unmöglich machen. Die zinspolitischen Entscheidungen der Zentralbank zielen dann allein auf die Verteidigung des Wechselkurses,
- oder Kapitalverkehrskontrollen, die eine Verbindung von festen Wechselkursen und flexibler Zinspolitik ermöglichen, aber andere Nachteile aufweisen (vgl. auch Krugman 1999: 60f; Tietmeyer 1999a: 1).

Berücksichtigt man diese Erkenntnisse, könnte man zu dem Schluß kommen, insbesondere die Krisenländer Ostasiens und Lateinamerikas hätten grundlegende Einsichten der Volkswirtschaftslehre nicht berücksichtigt und wären deshalb in eine Krise geraten. Doch damit macht man es sich zu einfach: Richtig ist, daß es in den späteren Krisenländern wirtschaftspolitische Fehleinschätzungen gab. Richtig ist auch, daß eine gewisse Anpassung der Wechselkurse angemessen erschien, da die Währungen der späteren Krisenländer an den Dollar gekoppelt waren und dieser insbesondere gegenüber dem Yen im Wert gestiegen war. Falsch ist es indessen, nur auf das Problem des Wechselkursregimes zu achten. Selbst wenn feste Wechselkurse auf Dauer bestimmte Nachteile aufweisen, ist doch unstrittig, daß völlig flexible Wechselkurse gerade für Entwicklungs- und Schwellenländer auch erhebliche Nachteile mit sich bringen.

Von größerer Bedeutung ist hingegen, daß die Kombination von festen Wechselkursen, boomender Ökonomie und offenen Kapitalmärkten für die Zentralbanken ein neues Dilemma erzeugt. Zur Dämpfung der Konjunktur wäre in diesem Fall eine Anhebung des inländischen Zinsniveaus angemessen. Dies führt bei offenen Kapitalmärkten aber nicht zu einer Reduzierung der Kreditaufnahme, sondern verlagert diese ins Ausland. Unternehmen greifen auf billigere Kredite auf internationalen Finanzmärkten zurück. Das Ergebnis sind Kapitalzuflüsse und ein Aufwertungsdruck auf die Währung. Zur Reduzierung der Kapitalzuflüsse müßte die Notenbank eine Senkung des inländischen Zinsniveaus anstreben, was die Überhitzung noch verstärken würde. In dieser Situation haben Zentralbanken nur die Wahl zwischen hohen Kapitalimporten, die eine Quelle der Instabilität sein können, und einem durch den Boom induzierten hohen Inflationsrisiko.

### *1.2 Leistungsbilanzsalden und globalisierte Finanzmärkte*

Die angemessene Interpretation von Leistungsbilanzsalden erscheint vor diesem Hintergrund besonders wichtig. Die Zahlungsbilanz einer Volkswirt-

schaft besteht aus der Leistungsbilanz, in der Handels- und Dienstleistungsbilanz zusammengefaßt werden, sowie der Kapitalverkehrsbilanz und der Devisenbilanz. In der Kapitalverkehrsbilanz werden die Ex- und Importe von Kapital erfaßt, in der Devisenbilanz die Forderungen und Verbindlichkeiten der Zentralbank. Wenn sich die Devisenreserven der Zentralbank also nicht ändern, so entspricht einem Defizit in der Leistungsbilanz ein Überschuß in der Kapitalverkehrsbilanz: Zum Ausgleich der Zahlungsbilanz wird Kapital importiert. Umgekehrt gilt, daß einem Überschuß in der Leistungsbilanz ein Defizit in der Kapitalverkehrsbilanz entspricht.

Spannend ist nun die Frage nach den Kausalitäten. Hier gehen die meisten Interpretationen von Zahlungsbilanzen davon aus, daß die Leistungsbilanz über die Kapitalbilanz entscheidet. Anders gesagt: Die Kapitalbilanz wird als das „passive resultierende Element“ der Zahlungsbilanz betrachtet. Diese Interpretation trifft aber nicht immer zu: Leistungsbilanzdefizite sind nicht allein Ausdruck nationaler Wirtschaftspolitik und Ergebnis der Entscheidungen von inländischen Akteuren. Im Zeitalter deregulierter, globalisierter Finanzmärkte reflektieren Defizite in der Leistungsbilanz nämlich auch die Entscheidungen von internationalen Investoren, die Kapital in eine Volkswirtschaft importieren. Dies galt insbesondere im Falle der ostasiatischen Länder: Diese wurden, trotz bereits hoher Sparquoten, von ausländischem Kapital überflutet, was zu einer Überhitzung der betroffenen Ökonomien beitrug.

Der deutsche Ökonom Wolfgang Stützel hat sich in den 1950er Jahren mit diesem Thema beschäftigt. Stützel bemerkte zum Verhältnis von Kapitalzuflüssen und Leistungsbilanzsalden:

„Woher rührt es, daß das, was im Binnenverkehr selbstverständlich ist, daß nämlich Entstehen und Höhe von ‚Leistungsbilanzsalden‘ wesentlich von der Finanzierungsseite her determiniert sind, im internationalen Verkehr mit anscheinend derselben Selbstverständlichkeit völlig außer Betracht gelassen wird?“ (Stützel 1958: 129)

Stützel stellte fest, daß diese sehr spezielle Interpretation von Leistungsbilanzsalden weit verbreitet sei und in der OEEC, der Vorläuferorganisation der OECD, der Weltbank und dem Währungsfonds vertreten werde. Er bemerkte, daß hinter jener Tradition der Außenwirtschaftstheorie, die ein Rangverhältnis zwischen güterwirtschaftlichen und finanziellen Bestimmungsgründen für die Art und Höhe von Außenwirtschaftssalden sieht, das alte Modell der reinen Goldumlaufwährung stehe: Dort war Leistungsbilanzsaldo gleich Goldbewegung (Stützel 1958: 178).

Anzumerken wäre noch, daß Stützels Arbeit zu einer Zeit veröffentlicht wurde, als Kapitalverkehrskontrollen auch in den westlichen Industrieländern weit verbreitet waren. Ende der 90er Jahre ist der Im- und Export von Kapital in den wenigsten Ländern beschränkt, und dennoch wird an der Interpretation der Kapitalbilanz als „passiv Resultierende“ festgehalten, ein bemerkenswerter Vorgang.

Tabelle 1: Leistungsbilanzsalden in Ostasien in Mrd. US-Dollar

	Indonesien	Südkorea	Thailand	Malaysia
1996	- 7,66	- 23,01	- 14,69	- 4,59
1998	+ 4,32	+ 40,03	+ 14,23	+ 9,20

Quelle: World Bank, *Global Development Finance* 1999; World Bank, *Regions and Countries* 1999

Daß diese Lesart auch noch heute Relevanz hat, zeigt nicht zuletzt die Asienkrise. Die Leistungsbilanzdefizite vor Ausbruch der Asienkrise wurden als Versäumnisse der nationalen Wirtschaftspolitik charakterisiert, während die Veränderung seit 1998 als wirtschaftlicher Erholungsprozeß bezeichnet wird. Tatsächlich ist aber zugleich ein Rückgang der Importe und ein Abzug von Kapital aus den Krisenländern zu verzeichnen: Die Kapitalverkehrsbilanzen wiesen nach 1997 keine Überschüsse, d.h. einen Zufluß von Kapital, sondern Defizite auf. Entsprechend wandelten sich die Leistungsbilanzen (vgl. Tabelle 1). Welche Faktoren nun einen stärkeren Einfluß auf den Wandel der Leistungsbilanzsalden hatte, ist allerdings unklar.

## 2. Optionen für Reformen

Die Optionen für Reformen betreffen unterschiedliche Bereiche der Währungs- und Finanzmärkte. Mir erscheint eine Einteilung in vier Bereiche sinnvoll: Erstens Vorschläge zur Schaffung eines neuen Währungssystems, zweitens Möglichkeiten der Re-Regulierung von internationalen Finanzmärkten, drittens Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung von Kapitalströmen und schließlich die Entwicklung eines monetären Regionalismus.

### 2.2. Ein neues Währungssystem

Schon seit den 70er Jahren wird immer wieder eine Neuordnung der Währungsregime diskutiert. Allen Vorschlägen liegt die Überlegung zu Grunde, daß flexible Wechselkurse nicht nur zu erratisch schwankenden Wechselkursen geführt haben, sondern auch zur Instabilität der Finanzmärkte wesentlich beigetragen haben. Wechselkursstabilität hingegen wird als wachstums- und wettbewerbsfördernd gesehen (vgl. z.B. Herr 1999: 227).

Recht konkret sind die Vorschläge, die der frühere US-Notenbankpräsident Paul Volcker gemacht hat. Volcker hat sich für einen Währungsmechanismus zwischen den großen Industrieländern ausgesprochen. Nach Vorbild der Europäischen Währungssystems sollte ein Zielzonensystem mit definierten Bandbreiten für Wechselkursschwankungen und international abgestimmten Maßnahmen der Wirtschaftspolitik beim Erreichen von Grenzwerten eingeführt werden. In die gleiche Richtung zielen Vorschläge des früheren Mitglieds im Bundesbankrat, Claus Köhler, der sich ebenfalls für eine Wechselkursordnung im internati-

onalen System ausgesprochen hat. Köhler schlägt vor, die Wechselkurse durch Kaufkraftparitäten festzulegen und durch gemeinsame Deviseninterventionen zu sichern. Allein schon die Ankündigung gemeinsamen Handelns würde, so Köhler, ausreichen, die Devisenmärkte zu stabilisieren (Köhler 1998: 203).

Die Einführung der einheitlichen europäischen Währung hat einen zusätzlichen Anlaß geliefert, über eine andere Architektur der Weltwährungsordnung nachzudenken. Die Etablierung einer zweiten Reservewährung neben dem US-Dollar hat die Schaffung eines Zielzonensystems zumindest theoretisch erheblich erleichtert. Nicht zuletzt deshalb schloß sich Fred Bergsten, Direktor des amerikanischen Institute for International Economics, im Frühjahr 1999 den Forderungen nach einem Euro-Dollar-Wechselkursregime an (Bergsten 1999: 28). Zwischen Euro und US-Dollar sollte eine relativ schmale Bandbreite des Wechselkurses möglich sein. In den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind, nunmehr über einen Zeitraum von einigen Jahren, relativ niedrige Leistungsbilanzsalden, vergleichsweise parallel verlaufende Zinsentwicklungen sowie niedrige Inflationsraten zu verzeichnen. Mithin lägen relativ günstige Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Wechselkurse vor.

Zu bedenken ist jedoch, daß die Verteidigung des Euro-Dollar-Wechselkurses mit Hilfe von Zinserhöhungen und -senkungen zumindest phasenweise die Unterordnung der nationalen Wirtschaftspolitiken unter das Ziel der Wechselkursstabilisierung erfordern würde. Notenbanken müßten bereit sein, die Zinsen trotz negativer Konsequenzen für die nationale Konjunktur zu erhöhen. Die Durchsetzung einer solchen Politik dürfte sowohl in der EU als auch in den USA zu erheblichen Kontroversen führen.<sup>2</sup> Jeffrey Frankel (1999: 3) stellt dazu fest, daß die USA gegenwärtig nicht bereit sind, ihre Geldpolitik den Verhältnissen im Ausland unterzuordnen.

Trotz unbestreitbarer Probleme der Implementierung ist es reizvoll, eine nachhaltige Stabilisierung der Währungsbeziehungen zu untersuchen. Ein globales Währungsregime müßte auf einem transatlantischen Währungsregime – also zwischen den beiden größten Ökonomien – basieren. Mit einem solchen transatlantischen Mechanismus wären die Währungsmärkte bereits erheblich beruhigter als heute. Im nächsten Schritt könnte der Versuch unternommen werden, in Ostasien zunächst eine Währungsschlange und später eine Währungsunion zu etablieren, die dann, nach einer Übergangsphase, an das transatlantische Währungssystem herangeführt werden könnte. Mit der Realisierung einer ostasiatischen Währungsunion ist aber kaum in weniger als 15 bis 20 Jahren zu rechnen, da in nahezu allen asiatischen Teilnehmerländern heute wichtige Voraussetzungen für ein solches Projekt nicht erfüllt sind.

---

2 In Europa ist zudem die EZB nicht ohne weiteres in der Lage, Wechselkurspolitik zu betreiben. Zumindest für formelle Vereinbarungen über Wechselkurse ist nicht die EZB, sondern der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister, in dem alle EU-Mitgliedsländer vertreten sind, zuständig (vgl. Spanger 1999: 136).

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Bericht einer Arbeitsgruppe des amerikanischen Council on Foreign Relations zur Zukunft des internationalen Finanzsystems mit. Während die Mehrheit der Arbeitsgruppe in den zentralen Empfehlungen den völligen Verzicht auf fixierte Wechselkurse fordert (Council on Foreign Relations 1999: vii), haben eine Reihe von Personen in einem Minderheitsvotum eine abweichende Sicht zu Protokoll gegeben. Zu dieser Gruppe gehören unter anderen Paul Allaire, der Vorstandsvorsitzende von Xerox, Fred Bergsten, George Soros und Paul Volcker, der von 1979 bis 1987 Chef der amerikanischen Notenbank war.

Die Gruppe bemerkt, daß eine Reform des globalen Finanzsystems ohne eine Stabilisierung der Wechselkurse zwischen Euro, Dollar und Yen sinnlos wäre (ebd.: 127). Entwicklungs- und Schwellenländern wird, entgegen der Mehrheitsmeinung in der Arbeitsgruppe, nicht die völlige Ablehnung von fixierten Wechselkursen empfohlen. Vielmehr sollten diese Länder regelmäßig an die unterschiedlichen Preisentwicklungen angepaßte Zielzonenregime, sogenannte *crawling bands*, anwenden. Im Ergebnis plädiert die prominente Gruppe vehement für eine Neuordnung der weltweiten Währungsbeziehungen:

„Our point is that ‚reforming the international financial architecture‘ without reforming the currency regime is like watching Hamlet without the Prince. The international monetary system will continue to be ineffective and crisis prone until that crucial centrepiece of its operation is thoroughly revamped. We urge the G-3 countries to adopt some variant of target zones in the near future“ (Council on Foreign Relations 1999: 129).

So erfreulich und überzeugend diese Stimmen, so klar ist auch, daß es sich um das Votum einer Minderheit der Arbeitsgruppe gehandelt hat. Und selbst wenn sich diese Arbeitsgruppe, die allerdings sehr prominent besetzt war, zu einer eindeutigen Empfehlung für ein neues Wechselkursregime hätte entschließen können, bleibt sehr fraglich, ob dies bereits eine entscheidende Schwächung des Widerstandes gegen eine internationale Zusammenarbeit zur Fixierung von Wechselkursen auf dem Washingtoner Kapitols Hügel und der Wall Street bedeutet hätte (vgl. Abschnitt 3).

## 2.2. Ansätze zur Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte

### *Institutionelle Reformen*

Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre wäre denkbar, auf internationaler Ebene Instrumente zur Regulierung von Kapitalflüssen zu finden. Dabei ist sowohl an die Weiterentwicklung bestehender Strukturen, insbesondere der Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Basel (BIZ), als auch an die Schaffung einer neuen Organisation zu denken (vgl. zur Arbeit der BIZ den Beitrag von Susanne Lütz).

Die Ausweitung des Mandats der BIZ stößt jedoch an Grenzen. Dies liegt vor allem daran, daß die BIZ die „Zentralbank der Zentralbanken“ ist. Formal ist die BIZ eine Aktiengesellschaft, deren Aktien von den Zentralbanken

der Mitgliedsländer gehalten werden. Dies führt zu einem relativ begrenzten Maß an politischer Kontrolle ihrer Handlungen. Bis zu einem gewissen Grad ist die relative Autonomie einer solchen Institution sicher nützlich. Dennoch kann in demokratischen Gesellschaften nicht auf eine parlamentarische Kontrolle verzichtet werden, wenn eine solche Institution politisch eminent wichtige Aufgaben wahrnimmt.

Nicht zuletzt deshalb erscheint ein neues, politisch kontrolliertes Regime wichtig, über das in den Vereinten Nationen bereits nachgedacht wird. Mitte Juli 1998 wurde dem „Economic and Social Council“ ein Konzept zur Entwicklung einer „World Financial Organisation“ (WFO) vorgestellt. Die vom „Committee for Development Planning“ erarbeitete Idee sieht die Schaffung einer Organisation vor, die auf dem Gebiet der internationalen Kapitalströme eine ähnliche Funktion übernehmen sollte wie sie die Welthandelsorganisation WTO auf dem Gebiet des Warenhandels ausübt. Eine WFO könnte einen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte dadurch leisten, daß Formen der Regulierung von kurzfristigen Kapitalbewegungen geschaffen werden, die nationale Regulierungen ergänzen, und zudem Richtlinien für die Kreditbeziehungen zwischen privaten Gläubigern und privaten Schuldnern verabschiedet werden (vgl. *Financial Times*, 24.7.1998).

Während die Schaffung einer WFO gegenwärtig noch Zukunftsmusik ist und dies zunächst auch bleiben wird, hat eine andere Institution bereits ihre Tätigkeit begonnen: Das maßgeblich von deutscher Seite propagierte „Global Financial Stability Forum“. Die Ziele dieses von der G-7 getragenen Forums sind zunächst eher vage formuliert: Mehr Transparenz, Verbesserung der Finanzmarktaufsicht, Verbesserung des Krisenmanagements (Tietmeyer 1999a). Im Forum sind eine Reihe von Akteuren aus den G-7 Ländern, unter anderem die BIZ, die OECD, Vertreter der Zentralbanken und der Finanzministerien, nationale Bankaufsichtsbehörden sowie Aufsichtsgremien von Versicherungen vertreten (Tietmeyer 1999b: 3f).

Trotz der zunächst eher unpräzise anmutenden Zielsetzung werden in diesem Forum in den Arbeitsgruppen die gegenwärtig wichtigsten Themen der internationalen Finanzmärkte bearbeitet. Die drei Arbeitsgruppen beschäftigen sich mit „highly leveraged activities and institutions“, wozu in erster Linie Hedge Fonds gehören, sowie mit kurzfristigen Kapitalströmen und freien Bankzonen (Tietmeyer 1999b: 5). Die Berufung des renommierten ehemaligen BIZ-Vorstandes Andrew Crockett zum Vorsitzenden des Forums dürfte zur Steigerung der Relevanz dieses Gremiums beitragen.

Insgesamt gesehen ist die Tietmeyer-Initiative zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Sie bleibt aber schon deshalb unvollständig, weil eine Stabilisierung der Wechselkurse nicht angestrebt wird und weil zudem eine Reihe von Problemen der internationalen Finanzmärkte, die in den letzten Jahren deutlich wurden, nicht thematisiert werden. Vor allem die phasenweise äußerst



pro-zyklisch wirkenden Agenturen zur Bewertung von Kreditrisiken (Moody's Investor Services, Standard & Poor's, Fitch IBCA) müssten nach den Erfahrungen der letzten Jahre geprüft und stärker rechenschaftspflichtig gemacht werden.

### *Die Beschränkung von Leistungsbilanzsalden*

Weniger die Schaffung einer neuen Institution zur Kontrolle der internationalen Kapitalströme, sondern deren Reduzierung durch Einführung von Sanktionen steht im Mittelpunkt von Überlegungen zur Beschränkung von Leistungsbilanzsalden. Seit dem Zusammenbruch des Regimes von Bretton Woods im Jahre 1973 und den sich anschließenden Liberalisierungen des Kapitalverkehrs haben Überschüsse und Defizite in den Leistungsbilanzen von nationalen Ökonomien an Bedeutung gewonnen (Herr 1999: 220). Diese Entwicklung hat insbesondere für Länder mit Leistungsbilanzdefiziten, z.B. den asiatischen Krisenländern, heftige Anpassungskrisen zur Folge gehabt. Ein radikaler Bruch mit dem gegenwärtigen liberalen Regime wäre die Sanktionierung von Leistungsbilanzüberschüssen, deren Spiegelbild Defizite in der Kapitalverkehrsbilanz, also Kapitalexporte, sind.

In Bretton Woods lagen 1944 zwei Modelle für die Architektur des internationalen Finanzsystems vor: Zum einen der von dem Amerikaner Harry Dexter White vorgelegte White-Plan, auf dem unser heutiges System basiert, zum anderen der nie realisierte Keynes-Plan. Die zutreffende Überlegung von John Maynard Keynes war, Länder, die zur dauerhaften Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen tendieren, zu sanktionieren. Keynes hatte vorgeschlagen, daß Leistungsbilanzüberschüsse in einer Clearingstelle verrechnet werden sollten und im Verlauf einer für jedes Land festzulegenden Periode entweder mit Leistungsbilanzdefiziten verrechnet werden sollten oder verfallen sollten. Damit würde Volkswirtschaften der Anreiz genommen, durch die dauerhafte Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen und damit Kapitalexporten zur Steigerung der Volatilität der Weltwirtschaft beizutragen.

Das bis heute wirkende, auf dem White-Plan basierende Modell geht im Gegensatz dazu davon aus, daß sich Leistungsbilanzüberschüsse durch Währungsmechanismen selbst regulieren. Angenommen wird, daß ein Überschuß in der Leistungsbilanz eines Landes zur Steigerung der Nachfrage nach einheimischer Währung führt. Dieser Nachfrageanstieg führt dann, bei flexiblen Wechselkursen, theoretisch zu einem Anstieg des Wechselkurses der einheimischen Währung, was zu einer Verteuerung von Exporten und zu einem Abbau des Leistungsbilanzüberschusses führen würde. Das Problem dabei ist, daß dieser Mechanismus ausgehebelt werden kann, wenn die erzielten Leistungsbilanzüberschüsse nicht in einheimische Währung umgetauscht werden, sondern im Ausland verbleiben, beispielsweise um Aktiva im Ausland zu erwerben. Wie dies funktioniert, haben japanische Akteure über Jahre hinweg

gezeigt. Überschüsse wurden in den USA, z.B. in US-Staatsanleihen, investiert und dadurch der Wechselkurs des Yen zum US-Dollar auf niedrigem Niveau stabilisiert. Auf diese Art und Weise konnte eine massive Aufwertung des Yen, die zum Ausgleich der Leistungsbilanz beigetragen hätte, vermieden werden.

Um künftig hohe Leistungsbilanzüberschüsse zu verhindern, wäre denkbar, daß die Zentralbanken von Ländern, die dauerhafte Überschüsse erzielen, in einem neuen Währungsregime verpflichtet werden, einen kleinen Teil der Überschüsse, zu denken wäre an ein Zehntel, zinslos bei einem zu schaffenden Weltwährungsrat zu hinterlegen. Dieser Weltwährungsrat könnte sowohl bei der Regulierung von Leistungsbilanzsalden als auch bei der Stabilisierung der Wechselkurse eine zentrale Funktion bekommen.

Ähnlich wie Keynes dies vorgeschlagen hatte, könnten die hinterlegten Überschüsse nach einer gewissen Zeit dem Weltwährungsrat zugeführt werden und dessen Eigenkapital bzw. Reserven stärken. Damit würde für die nationale Wirtschaftspolitik ein Anreiz geschaffen, durch geeignete Maßnahmen hohe Leistungsbilanzüberschüsse zu verhindern. Keineswegs wäre es nötig, Leistungsbilanzüberschüsse prinzipiell zu begrenzen. Problematisch sind nur hohe und über Jahre hinweg erzielte Überschüsse, weswegen auch nur diese von Sanktionsmechanismen erfaßt werden sollten. Betrachtet man die Entwicklung der Leistungsbilanzsalden der großen Industrieländer, wird deutlich, daß gegenwärtig nur Japan von einer Sanktionierung lang anhaltender Überschüsse betroffen wäre.

Gegen eine Sanktionierung von dauerhaften Leistungsbilanzüberschüssen könnte man einwenden, daß damit die Regierungen von Nationalstaaten für die Entscheidungen von Konsumenten und Investoren Verantwortung übernehmen müssen, sie diese aber nicht beeinflussen können. Ein solches Argument erweist sich bei näherer Prüfung aber nicht als stichhaltig. Nationale Wirtschaftspolitik ist, trotz der Globalisierungstendenzen der vergangenen Jahre, nach wie vor zumindest teilweise in der Lage, Investitions- und Konsumentscheidungen zu beeinflussen. Zwar gilt dies, wie eingangs gezeigt, nur in begrenztem Umfang für kapitalimportierende Länder. Anders aber bei Ländern, die dauerhaft Kapital exportieren. Dort finden sich unweigerlich Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik, die den Kapitalexport stark begünstigen.

### *2.3. Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung von Kapitalströmen*

Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik können nur einen Teil der negativen Konsequenzen volatiler Kapitalströme verhindern. Eine umfassende Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte ist so nicht zu erreichen. Sol-

che Maßnahmen haben dennoch ihre Berechtigung, da mit einer umfassenden Re-Regulierung und Stabilisierung der Weltfinanzmärkte, wie noch zu zeigen ist, gegenwärtig nicht zu rechnen ist.

Das wichtigste Ziel von auf nationaler Ebene ansetzenden Maßnahmen zur Stabilisierung von Kapitalströmen ist die Reduzierung des Anteils nur kurzfristig gebundener Kredite aus dem Ausland. Sowohl ausländische Direktkredite mit langer Laufzeit als auch ausländische Direktinvestitionen haben sich als relativ unproblematisch erwiesen. Schwer zu handhaben und potentiell gefährlich sind hingegen ausländische Direktkredite mit kurzer Laufzeit. Grundsätzlich solvente Volkswirtschaften können Liquiditätsprobleme bei einem hohen Anteil von Krediten mit kurzen Laufzeiten bekommen. Bei einem Wandel der Erwartungen kann es plötzlich sehr schwierig werden, Kredite umzuschulden.

Prinzipiell möglich sind auch heute Maßnahmen zur Regulierung des Kapitalverkehrs.<sup>3</sup> Eine Erfahrung der jüngeren Vergangenheit ist, daß Ökonomien mit umfassenden Beschränkungen des Kapitalverkehrs weniger verwundbar sind als Ökonomien mit liberalisiertem Kapitalverkehr: China ist von der Asienkrise vor allem deshalb verschont geblieben, weil ein panikartiger Abzug von Kapital nicht möglich war und weil eine Spekulation gegen die chinesische Währung durch die Kapitalverkehrskontrollen effektiv unterbunden wurde.

Nach den Finanzkrisen der letzten Jahre ist die Debatte um Kapitalverkehrsbeschränkungen, sowohl präventiv als auch zur Eindämmung von Krisen, neu entfacht worden. Barry Eichengreen betrachtet Kapitalverkehrsbeschränkungen zur Verhinderung von Finanzkrisen dann als angemessen, wenn

- Finanzmärkte nur wenig entwickelt sind,
- das Risikomanagement des privaten Sektors nur wenig ausgebildet ist,
- die Fähigkeit der Überwachungsbehörden, insbesondere die Bankenaufsicht, ebenfalls begrenzt ist.

In der Praxis treffe dies für die Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer zu, weshalb dort Kapitalverkehrsbeschränkungen die Regel sein sollten (Eichengreen 1998: 8).

Die chilenische Regierung hat mit der Einführung einer Bardepotpflicht im Jahr 1991 den Versuch unternommen, Einfluß zu nehmen auf Kapitalzuflüsse, ohne umfassende Kapitalverkehrsbeschränkungen zu erlassen. Dies bedeutete, daß ein Teil sowohl ausländischer Kredite als auch im Ausland aufgenommener Anleihen einer Bardepotpflicht unterlagen, d.h. zinslos bei der chilenischen Zentralbank hinterlegt werden mußten. Nach Ablauf eines Jahres wurde das Bardepot erstattet. Anfangs belief sich das Bardepot auf 20%

---

3 Die Begriffe Kapitalverkehrsbeschränkungen und Kapitalverkehrskontrollen sind synonym verwendbar. Bezeichnet werden damit sämtliche Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik, die den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr einschränken. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen.

der Kreditsumme und wurde 1992 auf 30% erhöht. Im Juni 1998 erfolgte eine Senkung auf 10%, im September 1998 wurde die Bardepotpflicht auf 0% reduziert (vgl. Nadal-De Simone/Sorsa 1999). Die Reduzierung der Bardepotpflicht war die Reaktion auf den Rückgang der Neukredite: In einer Atmosphäre des Rückzugs aus den „emerging markets“ war die Verhinderung des Kapitalzuflusses kein Problem mehr.

Trotz der gegenwärtigen Reduzierung der Bardepotpflicht auf 0% ist dieser Ansatz nicht als gescheitert zu betrachten. Die flexible Handhabung des Instruments ist eine durchaus angemessene Reaktion auf das sich verändernde Umfeld, d.h. das sinkende Interesse an den „emerging markets“. Die Wirtschaftspolitik von Schwellenländern ist erfahrungsgemäß immer wieder mit dem Problem konfrontiert, daß privates Kapital immer dann nach (kurzfristiger) Anlage sucht, wenn es in den Schwellenländern am wenigsten benötigt wird. Umgekehrt gilt, daß Kapitalmangel insbesondere dann zu verzeichnen ist, wenn das wirtschaftliche Umfeld für Entwicklungs- und Schwellenländer besonders problematisch ist. Die Bardepotpflicht nach chilenischen Vorbild liefert zumindest ein Instrument zur Beeinflussung volatiler Kapitalströme.<sup>4</sup>

Neben präventiven Maßnahmen zur Beschränkung des Kapitalzuflusses können auch Maßnahmen zur Eindämmung einer bereits eingetretenen Krise angebracht sein. Die Wiedereinführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen ist allerdings ungleich schwieriger als die Beibehaltung und Modifizierung eines existierenden Regimes zur Steuerung von Kapitalströmen. Verantwortlich dafür sind zwei Gründe. Zum einen kann die administrative Kompetenz zur Durchführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen fehlen und kurzfristig nicht ohne weiteres (wieder-) hergestellt werden. Zum anderen verstärkt diese Wiedereinführung die in einer Krise ohnehin regelmäßig zu verzeichnende Panik von Investoren und kann dadurch zur Vertiefung der Krise beitragen (Eichengreen 1998: 9).

Nach den Finanzkrisen in Asien, Rußland und Brasilien werden Kapitalverkehrskontrollen unterschiedlicher Reichweite und Ausgestaltung wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen. Eichengreen hat auf die besonderen Probleme von Entwicklungs- und Schwellenländern hingewiesen:

„Developing countries have special financial problems. Their monetary and fiscal institutions lack credibility. Their regulators lack administrative capacity. Their financial markets are shallow. They cannot borrow abroad in domestic currency. However much one tries to assume away these problems, the fact of the matter is that these are the defining features of an underdeveloped economy. And as long as they are present, they are arguments for special measures, including capital controls, to limit the risks to the financial system and to free up the use (of) monetary and fiscal policies in a slump“ (Eichengreen 1998: 12f).

Ein neuer Vorschlag zur Stabilisierung der internationalen Kapitalströme

---

4 In Deutschland galt 1972 und 1973 eine Bardepotpflicht, die aber in der Wirtschaftskrise des Jahres 1974 bereits wieder abgeschafft wurde (Huffschmid 1999: 222 Tabelle 22).

stammt von zwei britischen Ökonomen, William Buitter und Anne Siebert. Sie schlugen die Einführung einer „universal debt-rollover option with a penalty“, abgekürzt UDROP, vor. Dabei handelt es sich um eine einseitig von der Schuldnerseite auszuübende Option: Sämtliche Fremdwährungskredite sollten mit dieser Option versehen werden. Bei Fälligkeit eines Kredits sollte eine automatische Umschuldung möglich sein, wenn der Schuldner es wünscht. Buitter und Siebert schlagen eine Laufzeit der Option von drei bis sechs Monaten vor. Die Ausübung der Option hätte einen bei Aufnahme des Kredits festzulegenden Preis, der wie eine Steuer auf Kreditaufnahmen im Ausland wirken würde. Die Höhe des Preises der Option würde aber von Marktteilnehmern, nicht von staatlicher Seite festgelegt. Regierungen müssten allerdings dafür Sorge tragen, daß keine Fremdwährungskredite ohne Rollover-Option aufgenommen werden dürfen. Auf internationaler Ebene könnte der IWF Beistandskredite verweigern, wenn Kreditverträge ohne Rollover-Option vereinbart wurden (*Economist*, 1.5.1999, S. 76).

Im Kern trifft der Vorschlag von Buitter und Siebert einen zentralen Punkt: Die Liquiditätsprobleme, die sich im Zuge einer Panik an den Finanzmärkten ergeben können. Mit der Ausnutzung der Option würden die Schuldner Zeit gewinnen, ein erheblicher Vorteil in einer Krise. Zudem könnte die Notwendigkeit, einen Preis für die Option zu finden, die Bereitschaft, Kreditrisiken rechtzeitig zu berücksichtigen, erheblich verbessern. Schließlich ist für die Implementierung dieses Vorschlages kein globaler Konsens notwendig, sondern er kann auch im nationalen Alleingang durchgesetzt werden. Denkbar wäre auch, daß es zu einer regionalen Anwendung kommt. Regionale Integrationsprojekte, beispielsweise die Länder des Mercosur, könnten gemeinsam die Verwendung von UDROP beschließen und würden damit auch ihre Position im Krisenfall stärken.

Der Vorschlag von Buitter und Siebert ist insgesamt sehr reizvoll, weist aber auch Schwachstellen auf. Die Verschiebung der Fälligkeit eines Kredits ist nur dann hilfreich, wenn es sich auf Schuldnerseite um ein Liquiditätsproblem und nicht um ein Solvenzproblem handelt. Mit anderen Worten: Nur bei kurzfristigen Liquiditätsproblemen helfen UDROP. Zudem belasten UDROP die Schuldner, da sie für die Kosten der Option aufkommen müssen. Kreditaufnahmen im Ausland verlieren also gegenüber der Verschuldung im Inland an Attraktivität, ähnlich wie bei der Bardepotpflicht à la Chile. Diese Nachteile wiegen aber nicht schwer gegenüber den Vorteilen, die UDROP versprechen. Zudem würde auch der Wechselkurs entlastet: Es würde verhindert, daß im Falle einer Panik gleichzeitig zahlreiche Schuldner einheimische Währung in Fremdwährung umtauschen müssen, um ihre Kredite zurückzahlen. Auch dies wäre ein sehr erwünschter Nebeneffekt von UDROP.

## 2.4. Neue Formen des Regionalismus

Bereits während der Asienkrise wurden neue, regionale Formen der geld- und währungspolitischen Zusammenarbeit diskutiert. Hervorzuheben ist insbesondere der Vorschlag zur Schaffung eines asiatischen Währungsfonds, dem „Asian Monetary Fund“ (AMF). Der AMF wurde von japanischer Seite im August 1997, also nur wenige Wochen nach dem Ausbruch der Krise am 2. Juli 1997 in Thailand, ins Gespräch gebracht und sollte explizit weichere Konditionen als der IWF anwenden. Der AMF entsprach von seiner Konzeption her eher einem „lender of last resort“ als der IWF: Im Kern ging es um die Bereitstellung von nicht konditionierten Krediten zur Überwindung einer Liquiditätskrise (Dieter/Higgott 1998; Dieter 1998a).

Wenngleich der AMF von der US-Regierung und dem IWF verhindert wurde, so hat die Debatte um neue Formen des Regionalismus seit den Finanzkrisen in Asien und Brasilien an Breite gewonnen. Beispielsweise hat der brasilianische Präsident Enrique Cardoso im November 1999 die Erweiterung des Mercosur um eine makroökonomische Dimension vorgeschlagen. Cardoso regte einen Stabilitätspakt à la Maastricht für den Mercosur an (*Financial Times*, 10.11.1999, S. 5).

Wenige Wochen später haben sich auch die Entwicklungen hin zu einer asiatischen Wirtschaftsgemeinschaft verdichtet. Das regelmäßig stattfindende ASEAN-Gipfeltreffen wurde um Japan, China und Südkorea erweitert. Während des Treffens, das am 27./28. November 1999 in Manila stattfand, wurde eine ambitionierte Planung verabschiedet. In den unterschiedlichsten Bereichen, von wissenschaftlicher Kooperation bis hin zu Sicherheitspolitik, wurden neue Vorhaben ins Auge gefaßt. Von besonderer Bedeutung ist, daß inzwischen eine Integration nach dem Vorbild der europäischen Union von den teilnehmenden Staaten explizit angestrebt wird. Der Vorsitzende des Treffens in Manila, der philippinische Präsident Joseph Estrada, erwähnte gegenüber den Medien die Ziele gemeinsamer Markt, Währungsunion und Ostasiatische Gemeinschaft (*Financial Times*, 29.11.1999, S. 4). Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, daß inzwischen auch japanische Beobachter eine Währungskooperation in Ostasien befürworten. Eisuke Sakakibara, prominenter früherer Staatssekretär des japanischen Finanzministeriums, hat sich in einem Interview mit der *New Straits Times* Mitte Januar 2000 für eine kooperatives Währungsregime in Ostasien ausgesprochen (*World Bank, Development News*, 12.1.2000).

Die Konturen dieses ostasiatischen Integrationsprojektes sind gegenwärtig gewiß noch sehr undeutlich. Es zeichnet sich aber ab, daß die Kooperation in den Bereichen Währungspolitik und Finanzmärkte einen größeren Stellenwert haben wird als handelspolitische Vereinbarungen. Dies ist einmal mit den Erfahrungen der Asienkrise zu erklären: Die asiatischen Krisenländer er-

führen nur begrenzte Unterstützung aus der eigenen Region und waren gezwungen, an den Internationalen Währungsfonds heranzutreten. Zum anderen dürfte keines der beteiligten asiatischen Länder ein Interesse an einer ostasiatischen Freihandelszone haben, die insbesondere den USA im Falle einer schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung den Vorwand für weitere protektionistische Maßnahmen liefern könnte. Deshalb erscheint es aus heutiger Sicht nicht unrealistisch, mittelfristig die Entwicklung eines „East Asian Financial Caucus“ zu erwarten. Im Zentrum dieses Projekts würden weniger Fragen des Handels, sondern eher der Zusammenarbeit auf währungs- und finanzpolitischen Gebiet stehen. Denkbar ist also, daß in Ostasien eine neue Form zur Realisierung regionaler Integration geschaffen werden wird, die auf die klassischen Stufen Freihandelszone und Zollunion gänzlich verzichtet.

Damit ist aber ein zentrales Problem für diese neuen Formen des Regionalismus benannt: Es liegt bislang keine Theorie vor, die die Umsetzung eines monetären Regionalismus unter den aktuellen weltwirtschaftlichen Bedingungen zum Gegenstand hat. Obwohl die Bedeutung klassischer Handelsschranken, also vor allem von Zöllen, in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat, ist Bela Balassas fünfstufiges Konzept zur Verwirklichung von regionaler Integration noch immer von großer Bedeutung. Problematisch dabei ist, daß die ersten drei Stufen Freihandelszone, Zollunion und Gemeinsamer Markt im Wesentlichen auf die Liberalisierung des Warenhandels abzielen, während in der Stufe vier mehr oder weniger unvermittelt eine Wirtschafts- und Währungsunion angestrebt werden soll. Für die Entwicklung eines den heutigen Bedingungen Rechnung tragenden Konzeptes für regionale Integration wäre es aber elementar, Formen der supranationalen Zusammenarbeit in Fragen der Geldpolitik zu entwickeln, die der Vorbereitung auf eine Währungsunion dienen würden.

Bislang liegt ein solches Konzept zwar noch nicht vor, aber mögliche einzelne Elemente können genannt werden. Zum einen bietet sich an, Maßnahmen zur Reduzierung der Volatilität von Kapitalströmen in einer Region gemeinsam einzuführen. Dies könnten sowohl Bardepots à la Chile als auch die bereits angesprochenen UDROP sein. Denkbar ist auch die regionale Zusammenfassung von Bankaufsichtsbehörden sowie deren elektronische Vernetzung. Die Vereinbarung von regionalen Währungsfonds zur Bereitstellung von Liquidität in Finanzkrisen könnte ein weiterer Teil eines neuen, monetären Regionalismus sein. Dabei ist auch an private oder halbstaatliche Formen der Liquiditätssicherung zu denken. Erneut bietet sich Europa als Modell an: Anfang des Jahres 2000 wird über einen europaweiten Ausbau der „Liquiditäts-Konsortialbank“ beraten. Die sogenannte Liko-Bank, gegründet 1974 nach der Herstatt-Pleite, soll ein Sicherheitsnetz für den Fall einer europaweiten Bankenkrise bereitstellen. Die gegenwärtig diskutierten Vorschläge der Bundesbank sehen eine Ausweitung der Nachschußpflicht der beteiligten

Banken (gegenwärtig sind dies 136 deutsche Geldinstitute) von 1,9 Mrd. Euro auf 10 Mrd. Euro vor, während die Bundesbank selbst eine von 0,56 Mrd. Euro auf 5 Euro Mrd. ausgeweitete Refinanzierungslinie anbietet (FAZ, 11.1.2000, S. 25).

Auch in Bezug auf die währungspolitische Zusammenarbeit können Bausteine eines monetären Regionalismus benannt werden. Ein zentrales Element müßte dabei die regionale Koordination von makroökonomischen Maßnahmen sein. Insbesondere wäre hier eine gemeinsame oder zumindest koordinierte Zinspolitik als Voraussetzung zur Schaffung eines regionalen Wechselkursregimes zu nennen. Eine regionale Wechselkursfixierung, nach dem Vorbild des Europäischen Währungssystems EWS, könnte anschließend die Vorstufe zur Schaffung einer gemeinsamen Währung darstellen.

Deutlich wird an dieser kurzen Auflistung von möglichen Maßnahmen zweierlei. Erstens bedarf es des politischen Willens der beteiligten Akteure in einer Region, staatliche Regulierung und Kontrolle durchzusetzen. Notwendig ist die Bereitschaft, auf kurzfristige Effizienzsteigerungen zugunsten der langfristigen Stabilität und Prosperität einer Region zu verzichten. Zum zweiten ist die Bereitschaft vonnöten, die nationale Wirtschaftspolitik zumindest phasenweise den regionalen wirtschaftspolitischen Zielen unterzuordnen.<sup>5</sup>

Die Überlegungen zur Entwicklung eines monetären Regionalismus außerhalb Europas befinden sich zwar noch in einem frühen Stadium und bislang sind lediglich die Konturen solcher Projekte zu erkennen (vgl. dazu auch Hufschmid 1999: 202ff). Bereits heute läßt sich aber feststellen, daß diese Formen der monetären regionalen Integration mittelfristig eine sinnvolle Alternative zur Entwicklung einer neuen globalen Finanzarchitektur darstellen können (van Scherpenberg 1999: 24). Am Ende eines solchen Prozesses könnte der Austausch des bisherigen Systems von einer Leitwährung, einigen weniger bedeutenden und vielen Dutzend völlig unbedeutenden Währungen durch drei regionale Währungen mit globaler Bedeutung stehen: Euro, Dollar und eine asiatische Währung. Eine solche Entwicklung erscheint auch deshalb an Plausibilität zu gewinnen, weil in den USA gegenwärtig die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit kaum vorhanden zu sein scheint.

### 3. Das zentrale Hemmnis für eine Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte: Die Interessen der Wall Street

Das wichtigste Hemmnis für eine Reform des gegenwärtigen Weltwährungs- und Weltfinanzsystems dürften die Interessen wichtiger Akteure in den USA

---

5 Erneut zeigt sich hier die Relevanz der Überlegungen von Robert Mundell: Die Stabilisierung von Wechselkursen, auch innerhalb einer Region, hat bei Beibehaltung von offenen Kapitalmärkten zumindest eine Einschränkung der zinspolitischen Autonomie der beteiligten Zentralbanken zur Folge.



sein. In der Vergangenheit, insbesondere in den 90er Jahren, haben die Vereinigten Staaten ihre außen- und außenwirtschaftspolitischen Interessen immer ungerührter durchgesetzt. Die Kritik an dieser unilateralen Politik der USA nimmt jedoch erkennbar zu. Dies gilt inzwischen auch für prominente amerikanische Beobachter: Samuel Huntington hat im Frühjahr 1999 die Außenpolitik der Regierung mit deutlichen Worten kritisiert. Besonders an Außenministerin Albright, die die USA als „indispensable nation“ bezeichnet hatte, kritisierte Huntington, daß sie damit unterstelle, andere Nationen seien „dispensable“, also verzichtbar oder entbehrlich (Huntington 1999: 37).<sup>6</sup> Huntington führt in seinem Beitrag eine Reihe von unilateralen Politiken der USA auf. Die wichtigsten sind:

- Andere Länder wurden unter Druck gesetzt, amerikanische Werte hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratisierung umzusetzen.
- Andere Länder wurden daran gehindert, militärisch aufzurüsten und damit die Überlegenheit der USA bei konventionellen Streitkräften zu gefährden.
- Amerikanisches Recht wurde anderen Gesellschaften extraterritorial aufgezwungen.
- Die USA versuchten, die Interessen amerikanischer Unternehmen unter dem Deckmantel von Freihandel und offenen Märkten durchzusetzen.
- Zudem nahmen die USA Einfluß auf die Politik von IWF und Weltbank zur Unterstützung der gleichen Unternehmensinteressen (Huntington 1999: 38).

Wenngleich Huntingtons Kritik nicht völlig neu ist, so überrascht es doch, sie von einem namhaften US-Wissenschaftler in dieser Form zu hören. Huntington kritisiert aber nicht nur die einzelnen Politiken der USA, sondern stellt das Ende dieses unipolaren Moments fest (ebd.: 39). Da in Washington das Ende dieses kurzen unipolaren Moments aber nicht erkannt wird, wächst die Isolation der USA:

„In acting as if this were a unipolar world, the United States is also becoming increasingly alone in the world. American leaders constantly claim to be speaking on behalf of the ‘international community’. But whom do they have in mind?“ (Ebd.: 40).<sup>7</sup>

Huntington faßt den Wandel der US-Außenpolitik zusammen: Nach dem 2. Weltkrieg betrieben die USA eine Politik des „unilateral globalism“, heute

---

6 Der amerikanische Autor und Kolumnist der *International Herald Tribune*, William Pfaff, stellt ebenfalls fest, daß außerhalb der USA dieser Führungsanspruch sehr kritisch verfolgt wird: „But the vast majority of mankind is indifferent to American claims, if not hostile to them, and the elites of other nations of the world are not willing to accept that a hierarchy of political societies and cultures exists in which the United States rightly occupies the first place“ (Pfaff 1998: 6).

7 Huntington sieht die USA vor allem als Vertreter der angelsächsischen Länder, fallweise der Kontinentaleuropäer, Israels und Japans (ebd.: 41).

dagegen des „global unilateralism“. Darin liegt die Gefahr, daß die USA sich nicht nur selbst auf Isolationismus zurückziehen, sondern von anderen Akteuren der Weltpolitik isoliert werden (ebd.: 42).

William Pfaff argumentiert ähnlich und betont, die unterstellte moralische Überlegenheit der USA werde von nicht-amerikanischen Akteuren mit einem gewissen Langmut verfolgt.

„The existence of these claims has become an irksome constant in international relations, regarded by others as something that must be allowed for in dealing with the United States, a philosophical-ideological atmosphere that must be pierced, as during the days of Stalin it was necessary in dealing with the Soviet Union to put up with a certain number of Marxist arguments and formulations before getting down to the real business“ (Pfaff 1998: 6).

Eine Re-Regulierung der globalen Finanzmärkte hätte natürlich nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Profitieren würden von einer stabileren Weltfinanzordnung vor allem Waren produzierende Unternehmen und deren Beschäftigte sowie die auf externe Finanzierung angewiesenen Schwellen- und Entwicklungsländer. Im Warenhandel würden die Erlöse aus Exportgeschäften weniger stark von Wechselkursschwankungen beeinträchtigt, bei der Kreditaufnahme im Ausland würde das Währungsrisiko ebenfalls sinken und damit eine stetigere Entwicklung ermöglichen.

Verlierer wären aber diejenigen, die von Volatilitäten der internationalen Währungs- und Finanzmärkte profitieren. Das Land mit dem am stärksten entwickelten Finanzsektor, die USA, hätte hier per Saldo auch die meisten Verlierer aufzuweisen. Deshalb überrascht es nicht, daß die US-Regierung Vorschläge zur Stabilisierung von Wechselkursen, wie sie Ende 1998 vom damaligen deutschen Finanzminister Lafontaine vorgetragen worden waren, noch nicht einmal diskutieren wollte (vgl. Bergsten 1999: 22).

Jagdish Bhagwati hat 1998 darauf hingewiesen, daß die enge Verbindung von US-Finanzsektor und amerikanischer Regierung, die er als „Wall Street – Treasury Complex“ bezeichnete, zu einer problematischen Situation führt. Zur Sicherung eigener Interessen werden nämlich die Vorteile des freien Kapitalverkehrs angepriesen, ohne daß in angemessener Weise auf Risiken der Liberalisierung hingewiesen werde (Bhagwati 1998: 7). Bhagwati konstatiert eine erfolgreiche Lobbyarbeit der Wall Street:

„Wall Street’s financial firms have obvious self-interest in a world of free capital mobility since it only enlarges the arena in which to make money. It is not surprising, therefore, that Wall Street has put its powerful oar into the turbulent waters of Washington political lobbying to steer in this direction“ (Bhagwati 1998: 12).

Europa könnte mittelfristig die Dominanz der USA im IWF und in der Weltbank beenden. Die Verlagerung des IWF-Sitzes nach Europa, möglicherweise nach Paris, wäre ein sinnvolles Instrument, den überproportionalen Einfluß der Amerikaner auf die Politik des Fonds zu reduzieren. Der konkrete Anlaß für die Forderung nach einer Verlagerung des IWF-Sitzes ist die Einführung des Euro. Die Eurozone verfügt nunmehr über 23,15% des IWF-

Kapitals, deutlich mehr als die USA mit 17,72%. Da der IWF satzungsgemäß seinen Hauptsitz im Land mit den höchsten Kapitalanteilen hat, liegt eine Verlagerung in die Eurozone nahe. Allerdings müßten sich die elf Regierungen der Eurozone vor der Thematisierung eines solchen Projekts auf eine gemeinsame Position verständigen und müßten gegebenenfalls auch bereit sein, auf einige Posten im Exekutivrat zu verzichten.<sup>8</sup>

Wenngleich Vorschläge zur Verlagerung des IWF-Sitzes kurzfristig unrealistisch erscheinen mögen, so sind aber erste Schritte in diese Richtung bereits zu vermelden. Die deutsche und die französische Regierung haben in den Jahren 1998 und 1999 über eine Neuordnung der Stimmrechte europäischer Länder im IWF nachgedacht. Vor allem der frühere deutsche Finanzminister Oskar Lafontaine soll diesbezügliche Initiativen gestartet haben. Lafontaine habe eine Bündelung der Stimmrechte Deutschlands, Italiens und Frankreichs angeregt mit dem expliziten Ziel, die amerikanische Dominanz im IWF zu brechen (*International Herald Tribune*, 19.10.1999, S. 19). Auch nach dem Rücktritt Lafontaines wird der Gedanke der Bündelung von Stimmrechten weiter verfolgt. Der inzwischen ebenfalls zurückgetretene französische Finanzminister Strauss-Kahn hat im Herbst 1999 eine Zusammenfassung der Stimmrechte Frankreichs und Deutschlands ins Gespräch gebracht (*Die Zeit*, 7.10.1999).

Nicht nur eine Reform des IWF erscheint gegenwärtig politisch nicht durchsetzbar zu sein. Die Widerstände gegen eine Einschränkung der Möglichkeiten von institutionellen Investoren, insbesondere der bislang wenig regulierten Hedge Funds, wären gewiß erheblich, gerade in Washington. Der bereits erwähnte Zusammenbruch des Hedge-Fonds LTCM im September 1998 belegt die guten Verbindungen von Wall Street und Washington. Die *Financial Times* wies darauf hin, daß der frühere Vize-Chef der US-Notenbank, David Mullins, Mitglied des Vorstandes von LTCM war und nach wie vor ein persönlicher Freund des Notenbankchefs Alan Greenspan ist. Mullins leitete 1991 eine Untersuchung der Federal Reserve bezüglich der Geschäftstätigkeit der Bank „Salomon Brothers“, die Unregelmäßigkeiten zu Tage förderte und den stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden der Bank, John Meriwether, zum Rücktritt zwang. Meriwether gründete daraufhin LTCM und holte Mullins in den Hedge-Fonds: Ein schönes Beispiel für „Crony Capitalism“ in den Vereinigten Staaten (vgl. *Financial Times*, 3./4. Oktober 1998). Über diese unmittelbaren persönlichen Verflechtungen hinaus wirft die Rettungsaktion für LTCM eine Reihe von Fragen bezüglich der Stabilität des amerikanischen Finanzsystems und die Zusammenarbeit zwischen Wall Street

---

8 Gegenwärtig kommen sechs der IWF-Exekutivdirektoren aus Ländern der EU. Eine Neuordnung ist jedoch nicht unproblematisch, da die Vertreter einiger kleinerer EU-Länder noch eine Reihe von anderen Staaten vertreten.

und den Aufsichtsbehörden auf. Joseph Stiglitz fragte in diesem Zusammenhang, ob die Bankaufsichtsbehörden wirklich keine Ahnung von den Risiken hatten?<sup>9</sup> Wenn sie die Risiken nicht kannten, was sagt dies über die Fähigkeit der am besten entwickelten Bankenaufsicht der Welt aus, eine effiziente Bankenaufsicht zu betreiben? Obwohl keine öffentlichen Mittel zur Rettung von LTCM verwendet wurden, könnte es dennoch öffentlichen Druck auf die privaten Akteure gegeben haben. Wenn dem so war, in welcher Form? Und schließlich fragt Stiglitz nach der in Asien so deutlich beschworenen Transparenz, die bei LTCM gewiß nur ansatzweise vorhanden war (Stiglitz 1998b, S. 13). Joseph Stiglitz mußte aber erleben, daß Kritik und die Schaffung von Transparenz in Washington selbst nicht gerne gesehen werden. Stiglitz trat am 24. November 1999 als Chef-Ökonom der Weltbank zurück. Die *Financial Times* meldet dazu, die Entlassung Stiglitz sei auf Betreiben des amerikanischen Finanzministers Larry Summers erfolgt. Dieser habe die Zustimmung der US-Regierung zu einer Vertragsverlängerung von Weltbankpräsident James Wolfensohn von Stiglitz Demission abhängig gemacht (*Financial Times*, 25.11.1999, S. 7).

## Literatur

- Bergsten, C. Fred 1999: America and Europe: Clash of the Titans? *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March/April), 20-34.
- Bhagwati, Jagdish (1998): The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars. *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 3 (May-June), 7-12.
- Bienefeld, Manfred (1999): *Can Finance be Controlled?* Paper presented at the conference „Economic Sovereignty in a Globalising World“, 23.-26. März 1999, Bangkok.
- Council on Foreign Relations (1999): *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture*. Report of an Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations. New York.
- Dieter, Heribert (1998a): *Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds*. Marburg.
- Dieter, Heribert (1998b): Im Tandem zu mehr Stabilität? Der Euro und die Chancen für eine transatlantische Währungs Kooperation. *FREITAG*, Nr. 19, 1.5.1998, S. 7.
- Dieter, Heribert; Higgott, Richard (1998): Verlierer Japan, Gewinner China? Außenpolitische Konsequenzen der Asienkrise. *Internationale Politik*, (Oktober 1998), 45-52.
- Eichengreen, Barry (1998): *Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly?* Mimeo.
- Feldstein, Martin (1999): A Self-Help Guide for Emerging Markets. *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March/April), 93-109.
- Fischer, Stanley (1998a): *The Asian Crisis. A View from the IMF*. Address at the Midwinter Conference of the Bankers Association for Foreign Trade. Washington, D.C., 22.1.1998.
- Fischer, Stanley (1998b): Capital-Account Liberalization and the Role of the IMF. *Essays in International Finance*, No. 207 (May). Dept. of Economics, Princeton University, 1-11.
- Fischer, Stanley (1998c): In Defense of the IMF. *Foreign Affairs*, 77 (July/August) 4, 107-111.
- Frankel, Jeffrey A. (1999): The International Financial Architecture. *Brookings Policy Brief* No. 51, June.
- Garten, Jeffrey E. (1999): Lessons for the Next Financial Crisis. *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March/April), 76-92.

9 Wenn nicht auf der Schuldnerseite, so hätte zumindest auf der Gläubigerseite das Ausmaß der Kreditvergabe deutlich werden müssen.

- Herr, Hansjörg (1999): Finanzströme und Verschuldung, in: Hauchler, Ingomar; Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Globale Trends 2000*. Frankfurt/Main, 219-243.
- Huffschmid, Jörg (1999): *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Huntington, Samuel P. 1999: The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March/April), 35-49.
- Köhler, Claus 1998: Spekulation contra Entwicklungspolitik: Eine Analyse der ostasiatischen Währungskrise. *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 2/98, 191-204.
- Krugman, Paul (1999): The Return of Depression Economics. *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 1 (January/February), 56-74.
- Nadal-De Simone, Franzisco; Sorsa, Piritta (1999): A Review of Capital Account Restrictions in the 1990s. *IMF Working Paper 99/52* (April).
- Pfaff, William (1998): The Coming Clash of Europe with America. *World Policy Journal*, Winter 1998/99, 1-9.
- Spanger, Joachim (1999): Der Euro und die transatlantischen Beziehungen. Ein geo-ökonomische Perspektive. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/99, 130-142.
- Stiglitz, Joseph (1998a): *Sound Finance and Sustainable Development in Asia*. Address to the Asia Development Forum. Manila, 12.3.1998.
- Stiglitz, Joseph (1998b): *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*. Prebisch Lecture given at UNCTAD, 19.10.1998.
- Stützel, Wolfgang (1958): *Volkswirtschaftliche Saldenmechanik*. Tübingen.
- Tietmeyer, Hans (1999a): *Chancen und Grenzen für die internationale Kooperation im Bereich von Währung und Finanzmärkten*. Vortrag in der Reihe „Rheingauer Finanzforum“ der European Business School in Oestrich-Winkel am 29.4.1999.
- Tietmeyer, Hans (1999b): *Luncheon Speech at the Conference „Systemic Risk and Lender of Last Resort Facilities“*, Frankfurt, 11.6.1999.
- van Scherpenberg, Jens (1999): Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/99, 19-24.



Susanne Lütz

---

## Globalisierung und die politische Regulierung von Finanzmärkten

### 1. Das Regulierungsdilemma

Im Finanzsektor bestehen typische Sicherheitsrisiken, die durch die räumliche Entgrenzung von Märkten verschärft werden. So kann die Risikolust einzelner Banken Kettenreaktionen hervorrufen, durch die negative externe Effekte weltweit verteilt werden. Weil Kreditinstitute eine Multiplikatorfunktion auf dem Finanzmarkt einnehmen und Kreditbeziehungen mit in- und ausländischen Kunden unterhalten, kann ihre Zahlungsunfähigkeit Unternehmen anderer Branchen, Regionen und Nationalitäten in deren Möglichkeiten zu Investitionen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern. Die Asienkrise hat diesen Zusammenhang jüngst noch einmal eindrucksvoll demonstriert.

Die aus solch weitreichenden Kettenreaktionen resultierenden *Systemrisiken* gelten als der normative Grund für eine staatliche Regulierung des Finanzgeschehens. Rechtliche Auflagen zur Bildung finanzieller Sicherheitspolster, zur Offenlegung von Daten über die Geschäftspolitik eines Unternehmens sowie Sanktionsmaßnahmen für den Fall der Mißachtung solcher Pflichten sind Instrumente, mit denen der Staat ein vorbeugendes Sicherheitsnetz aufspannen könnte. Im Kern geht es dabei um die Vorgabe von Sicherheitsstandards, die dem eigentlichen Krisenfall vorbeugen sollen. Schließlich soll verhindert werden, daß in dieser Situation die nationale Zentralbank und der Staat als Refinanzier (*lender of last resort*) einspringen müssen und die Lasten privater Risiken letztlich dem Steuerzahler aufgebürdet werden (vgl. zu Problemen der Finanzmarktregulierung, Kay/Vickers 1988 sowie Goodhart et al.1999).

In einer Situation, in der ein Bedarf an der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes wie Sicherheit offenkundig gewachsen ist, scheint jedoch die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates eingeschränkter denn je zu sein. In der Formulierung regulativer Normen ist der Staat nicht länger souverän, sondern eingebunden in Verhandlungsprozesse auf europäischer oder globaler Ebene, in denen nationalstaatliche Vertreter, teils in Kooperation mit privaten Akteuren, über die Spielregeln weltweiter Märkte entscheiden. Marktteilnehmer haben hingegen an Optionen gewonnen. Sie können ihre gewachse-

ne Mobilität dazu nutzen, sich unliebsamen, weil für sie teuren Sicherheitsstandards zu entziehen oder auf deren Absenkung zu drängen. Für Banken beispielsweise bedeutet die Bildung von Kapitalrücklagen zur Absicherung von Geschäftsrisiken immer Geld, das anderweitig nicht investiert werden kann. Wenn möglich, nutzen Kreditinstitute ihre mit der Internationalisierung von Märkten gewachsene Reichweite dazu, Geschäfte ins niedriger regulierte Ausland zu verlagern und rechtliche Auflagen zu unterlaufen (Arbitrage). Damit wird auch eine wirkungsvolle Überwachung und Sanktionierung einmal festgelegter Regeln zunehmend in Frage gestellt. Regulative Staatlichkeit, so legt dieses pessimistische Szenario nahe, wird aufgerieben zwischen Kapitalinteressen und den Handlungsrestriktionen von Entscheidungsfindung im internationalen Mehrebenensystem. Das Ergebnis wäre eine Spirale stetiger Absenkung sozialer Standards, das oftmals beschworene „race to the bottom“.

Ich möchte dieses eher pessimistische Szenario hier nicht völlig widerlegen, jedoch erheblich differenzieren. Das Beispiel der Finanzmarktregulierung zeigt, daß die Globalisierung von Märkten nicht notwendigerweise mit einem Rückzug des Staates einhergeht. Vielmehr können wir beobachten, daß Staaten ihr Regulierungsinstrumentarium dem jeweiligen Stand der Marktexpansion und den jeweils anfallenden Regulierungsproblemen angepaßt und dabei schrittweise erweitert haben. War der Staat in den 80er Jahren in erster Linie Implementeur international vereinbarter Sicherheitsstandards, welche nationale Regulierungskulturen weitgehend unangetastet ließen, so ist er in den 90er Jahren Teil von public-private partnerships in der Bankenregulierung, welche wiederum in pluralisierte Abstimmungsnetzwerke auf internationaler Ebene eingebunden sind.

## 2. Nationale Heterogenität im Schatten geschlossener Märkte

In den westlichen Industrieländern wurden staatliche Aufsichtskapazitäten über den nationalen Bankensektor erst als Reaktion auf Krisensituationen aufgebaut. Für die Vereinigten Staaten waren der Börsenkrach im Jahre 1929 und die darauffolgende Weltwirtschaftskrise der Ausgangspunkt einer Neuordnung des Bankwesens. In Deutschland entwickelte man zentralstaatliche Aufsichtskompetenzen über das private Bankwesen nach der Bankenkrise 1932. In Großbritannien sollte es noch bis 1979 dauern, bevor die Beaufsichtigung des Bankensektors gesetzlich festgeschrieben wurde. Trotz des Vorhandenseins formaler Regulierungskapazitäten war in vielen Ländern das Instrumentarium zur Eindämmung von Finanzrisiken zunächst unterentwickelt – Bankenaufsicht beschränkte sich entweder auf die restriktive Vergabe von Banklizenzen (USA), auf informelle Konsultationen über Geschäftspraktiken zwischen Zentralbank und Großbanken (Großbritannien) oder auf die Durchsicht von Quartalsberichten der privaten Kreditinstitute (Deutschland).



Hierfür gab es im wesentlichen zwei Gründe:

Zum einen spiegelten Regulierungsstruktur und Regulierungsniveau vielfach Elemente der Staatsstruktur, allgemeine Konfliktmuster zwischen Staat und Kapitaleseite und auch nationale Kulturen der Regulierung oder Nicht-Regulierung wider. In den USA sind die zwischen Bund und Einzelstaaten teils überlappenden, teils getrennten Regulierungskompetenzen Spiegelbild eines föderalistischen Staates. Eine derartig fragmentierte Zuständigkeitsstruktur in Fragen der Bankenregulierung erfordert Koordinationsleistungen, die Effizienzverluste im Regulierungsalltag mit sich bringen können. Die für Großbritannien charakteristische Kultur der Nicht-Einmischung in private Belange prägte lange Zeit auch die Bankenregulierung. Klientelistische Beziehungen zwischen Zentralbank und der Elite der „City of London“ ersetzten eine an formalen Regeln und Sanktionen orientierte Form der Bankenaufsicht. In Deutschland wiederum beherrschten korporatistische Muster weitgehender Delegation von Regulierungsaufgaben auf die Bankenverbände die nationale Regulierungspraxis. Der Preis eines solchen Modells der „Staatsentlastung“ war die relative Unkenntnis der staatlichen Aufsichtsbehörden über die tatsächlichen Probleme des Bankengeschäftes (vgl. Coleman 1996 zu den unterschiedlichen nationalen Regulierungsstrukturen und -traditionen).

Ein zweiter zentraler Grund für die Unterentwicklung des regulativen Instrumentariums zur Eindämmung von Finanzrisiken liegt darin, daß die im Kreise westlicher Industriestaaten vereinbarte Nachkriegsordnung von *Bretton-Woods* (1944) den Wettbewerb auf Finanzmärkten und damit auch die Möglichkeiten risikoreicher Engagements beschränkte. Durch die Leitwährungsfunktion des Dollar und die Festschreibung stabiler Wechselkurse unterblieb die Möglichkeit, auf Zins- oder Wechselkursdifferenzen zu spekulieren oder Finanzinnovationen zu entwickeln, um sich gegen diese abzusichern. Kapitalverkehrskontrollen behinderten den Kapitalfluß hin zu möglicherweise attraktiveren Anlagemöglichkeiten im Ausland. Auf heimischen Märkten fungierten funktional segmentierte Bankensysteme (etwa die Trennung zwischen dem Kredit-/Einlagengeschäft und dem Investmentbanking) wie in den USA, Zinsbindungen und Kapitalsteuern (Deutschland) oder hochregulierte Börsenmärkte (Großbritannien) gewissermaßen als Ertrags- und damit auch als „Risikopuffer“ – ein breitgefächertes Instrumentarium der Risikoabsicherung erschien daher zunächst überflüssig. Diese Situation sollte sich mit der Expansion des Marktes über nationale Grenzen hinweg ändern.

### 3. Die Expansion des Marktes (I)

#### Von nationalen Märkten zur Internationalisierung

Bereits in den 60er Jahren kam es gewissermaßen „im Schatten“ des Nachkriegskonsenses wechselseitiger Abschottung nationaler Finanzmärkte zu ers-

ten Schritten der Internationalisierung der Wirtschaft und damit auch des Finanzgeschäftes. Hatten sich deutsche Banken noch in den 50er Jahren dem heimischen Wiederaufbau gewidmet, so folgten sie im anschließenden Jahrzehnt ihren multinationalen Firmenkunden ins Ausland. Zunächst stand der Aufbau eines Korrespondenzbankennetzes zur Abwicklung des traditionellen Auslandsgeschäftes im Vordergrund; anschließend wurden Repräsentanzen an den wichtigsten Finanzzentren gegründet, man ging Minderheitsbeteiligungen an Geschäftsbanken in Entwicklungsländern ein und gründete im europäischen Wirtschaftsraum sogenannte Bankenklubs als Reaktion auf den zunehmenden Konkurrenzdruck US-amerikanischer Banken (Büschgen 1993: 480; Steuber 1977).

Seit den frühen 60er Jahren stellten die *Euromärkte* für international operierende Banken eine wichtige „exit“-Option aus dem System national geschlossener Finanzmärkte dar. Bei Euromärkten handelt es sich um internationale Märkte, auf denen Fremdwährungsgeschäfte außerhalb des Ursprungslandes der betreffenden Währung getätigt werden konnten. Diese Möglichkeit wurde mit der Einführung der *Konvertibilität* von Währungen zwischen wichtigen westeuropäischen Ländern im Jahre 1958 geschaffen. Der Begriff „Euro“-Markt charakterisiert einerseits die dort gehandelten Währungen, zu denen neben dem US-Dollar auch die Deutsche Mark, der Schweizer Franken, das Britische Pfund oder der Französische Franc zählten. Zum anderen waren die am Euromarkthandel beteiligten Banken vielfach in europäischen Finanzzentren wie London, Luxemburg oder Zürich ansässig. Gleichwohl unterlag das Euromarktgeschäft weder der Aufsicht einer nationalen Bankenaufsichtsbehörde noch den Eingriffen einer Zentralbank. Dies lag nicht zuletzt daran, daß Zentralbanken und Regierungen die rapide Expansion dieses Marktes jenseits der nationalen Marktbeschränkungen im eigene Interesse tolerierten. Großbritannien, Luxemburg oder die Schweiz profitierten als Sitzländer vom Eurohandel durch Prestigegewinn ihrer nationalen Finanzplätze und ein hohes Steueraufkommen der dort ansässigen Banken. Die USA und auch westeuropäische Staaten nutzten den Euromarkt zur Finanzierung ihrer im Zuge der Ölkrise 1973 anwachsenden Zahlungsbilanzdefizite. International operierende Großbanken nutzten das Euromarktgeschäft dazu, nationale Zinsbindungen, Kapitalsteuern oder festgelegte Provisionen für Kapitalvermittler zu umgehen. Im Unterschied zu den heimischen Finanzmärkten stellten die Euromärkte eine hochwettbewerbliche und renditeträchtige Umgebung dar, in der Profite durch große Handelsvolumina, mengenabhängige Gebühren und verhandelte Handelsprovisionen entstanden (Cerny 1994: 192). Zudem experimentierten die Händler dort mit Finanzinnovationen jenseits herkömmlicher Darlehen oder festverzinslicher Wertpapiere. Es existierte bereits eine Vielzahl neuer Instrumente wie „revolvierende“ Kredite oder „Zinsswaps“. Banken, Wertpapierhändler und Anleger lernten auf diesem Markt insofern frühzeitig

frühzeitig den Umgang mit (risikoreichen) Finanzoperationen, welche die spätere Globalisierung des Finanzgeschäftes entscheidend vorantreiben sollten (vgl. zum Euromarkt, Junne 1976, Storck 1995).

In den 70er Jahren bereiteten politische Maßnahmen den Boden für eine weitere Marktexpansion. In den westlichen Industriestaaten setzte ein Trend des Abbaus internationaler Kapitalverkehrsbeschränkungen und der Liberalisierung heimischer Finanzmärkte ein. Diese Entwicklung wurde eingeleitet mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973. Dieser war eine Reaktion auf wachsende Zweifel an der Leitwährungsfunktion des Dollar und die daraufhin international einsetzende Dollarflucht. Das Ende von Bretton Woods dokumentierte den Übergang zu einer neoklassischen, liberalen Wirtschaftsphilosophie. Hiernach kam es Nationalstaaten nicht mehr zu, Zinssätze und Wechselkursrelationen festzulegen und somit den grenzüberschreitenden Kapitalfluß zu kontrollieren. Vielmehr würden expansive nationale Wirtschaftspolitiken wie Sozialpolitik, aktive Fiskalpolitik oder Industriepolitik, die nur geringe Kapitalrenditen versprechen, mit Abwanderung des jetzt mobilen Kapitals bestraft (Cerny 1994: 189). Einseitige Deregulierungsmaßnahmen bedeuteten deshalb potentielle Wettbewerbsvorteile und setzten andere Staaten unter Anpassungsdruck. Daraus ergab sich eine Dynamik des (de-)regulativen „Schneeballs“, der von einem Land zum anderen getragen wurde (vgl. Helleiner 1994).

Politisch wurde der Deregulierungsschub erheblich von den USA vorangetrieben, welche ihre durch den Vietnam-Krieg und umfangreiche staatliche Förderprogramme massiv anwachsenden Haushaltsdefizite mit ausländischem Kapital finanzieren wollten. 1974 wurden Kapitalkontrollen abgebaut; die New Yorker Börse schaffte die seit Jahrzehnten bestehenden Mindestprovisionen für registrierte Wertpapierhändler ab und räumte institutionellen Anlegern Preisnachlässe für große Aktientransaktionen ein. 1979 folgte Großbritannien mit der Aufhebung des vierzig Jahre alten Systems von Kapitalverkehrskontrollen. 1980 ließ Japan auf Druck der USA erstmals eine Reihe von Finanzinnovationen zum Börsenhandel zu. Eine europäische Regelung zum vollständigen Abbau aller Kapitalverkehrskontrollen ließ noch bis zu den 80er Jahren auf sich warten; immerhin wurde Banken mit der *Ersten Bankenrechtskoordinierungsrichtlinie von 1977 (77/780/EWG)* die Zulassung grenzüberschreitender Niederlassungen erlaubt sowie erste Mindestvoraussetzungen für das Betreiben des Bankengeschäftes formuliert.

Eine zweite Deregulierungswelle leitete Großbritannien 1986 ein. Im Rahmen des „*Big Bang*“ öffnete man die Londoner Börse für ausländische Wertpapierfirmen und schaffte feste Händlerprovisionen ab. Japan und die USA legten mit der sogenannten „Yen-Dollar-Vereinbarung“ einen Zeitplan für den Abbau von Zugangsbeschränkungen zum japanischen Finanzmarkt fest. Auf europäischer Ebene erfolgte der Durchbruch in Sachen Liberalisierung des Ka-

pitalverkehrs. Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen wurde Teil des Programms zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und im Rahmen der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) als bis Ende 1992 zu erreichendes Ziel im EWG-Vertrag fixiert. Mit dem Binnenmarktprogramm wurden auch vereinfachte Entscheidungsverfahren für binnenmarktbezogene Gesetzesvorhaben eingeführt, die dazu beitrugen, daß sich auch Frankreich, Italien sowie weitere südeuropäische Staaten im Rahmen der 1988 erlassenen Richtlinie (88/361/EWG) dem Abbau sämtlicher Kapitalverkehrsbarrieren verpflichteten. Fortschritte gab es auch bei der Realisierung der Dienstleistungsfreiheit für das Betreiben des Banken- und Wertpapiergeschäftes innerhalb der EU. Mit der *Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie (89/646/EWG)* wurde allen europäischen Kreditinstituten, die das Geschäft mit Krediten und Spareinlagen betrieben, mit der Erteilung der Banklizenz durch die heimatische Aufsichtsbehörde automatisch die EU-weite Betätigung gestattet (Europa-Paß). 1993 folgte mit der *Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (93/22/EWG)* das europaweite Betätigungsrecht für Wertpapierhandelsunternehmen und Börsen.

Banken nutzten ihre neugewonnenen Freiheiten dazu, eine aktive Wachstumspolitik zu betreiben und sich in rasch wachsenden Geschäftsbereichen zu engagieren, die höhere Renditen versprachen, aber auch Geschäftsrisiken neuer Art darstellten. Zunächst lagen diese wesentlich im internationalen Kreditgeschäft mit anderen Staaten. Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen und den Ölkrisen der 70er Jahre kam es zu Ungleichgewichten in der Zahlungsbilanz der ölimportierenden Länder. Regierungen und Zentralbanken wollten Reserven an ausländischen Devisen aufbauen und griffen zu Vorsorgezwecken auf den internationalen Kreditmarkt zurück.<sup>1</sup> Kreditinstitute wurden zu Finanziers von Zahlungsbilanzdefiziten, ohne die mit einer starken Risikokonzentration bei einzelnen Ländern und Großkunden verbundenen Risiken ausreichend zu beachten (Pecchioli 1989: 102). Amerikanische Banken engagierten sich insbesondere in der Kreditvergabe an Schwellenländer – so hatten die neun größten amerikanischen Kreditinstitute bis Mitte 1982 Darlehen im Werte von 30 Mrd. US-Dollar an Mexiko, Brasilien und Argentinien vergeben (Reiner 1993: 15). Die Ausweitung des Bankengeschäftes in neue risikoreiche Geschäftsfelder ging jedoch zunächst nicht mit der Anpassung von Sicherheitspolstern einher. Vielmehr nutzten Kreditinstitute ihr bis dahin ausgebautes Netz an Auslandsniederlassungen, um sich regulativen Auflagen ihrer heimischen Aufsichtsinstanzen zu entziehen: deutsche Institute (wie das Bankhaus Herstatt) bauten Kreditpyramiden in Luxemburg auf, um gegenüber der deutschen Aufsicht das wahre Ausmaß ihrer Ge-

---

1 Zwischen 1965 und 1980 wuchs das internationale Kreditgeschäft der Banken jährlich durchschnittlich um 25-30%. Lagen die internationalen Verpflichtungen der großen Banken 1965 lediglich bei 55 Mrd. US-Dollar, so stiegen sie bis 1981 auf 2200 Mrd. US-Dollar an (OECD 1983: 16).

schäftsrisiken zu verschleiern und auf diese Weise Kapitalrücklagen einzusparen. Amerikanische Banken (wie die Franklin National Bank of New York) nutzten hingegen ihre Filialen in London<sup>2</sup> zum Aufbau risikoreicher Kreditportfolios und auch dazu, sich am Euromarkt in Devisenspekulationen zu engagieren. Erst Krisensituationen offenbarten Regulierungsdefizite und zeigten, daß vorhandene Kapitalpuffer nicht ausreichten, um sich gegen Risiken spekulativer Geschäfte oder den Ausfall zentraler Schuldner abzusichern: Der Konkurs des Bankhauses Herstatt und die Schließung der Franklin National Bank im Jahre 1974 gingen auf Verluste bei nicht genehmigten Devisenspekulationen zurück. Von größerer Tragweite für die international tätigen Banken waren jedoch die Folgen der lateinamerikanischen Verschuldungskrise zu Beginn der 80er Jahre: der Ölpreisanstieg, die Rezession in den USA, Inflation und steigende Zinsen führten dazu, daß Entwicklungsländer ihre Kredite nicht bedienen konnten (Reinicke 1995: 134). Als sich im Laufe des Jahres 1982 Brasilien, Mexiko, Argentinien und Venezuela für unfähig erklärten, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, waren überwiegend amerikanische Banken betroffen. Zusammen mit anderen Regierungen initiierten die USA eine Finanzhilfe des Internationalen Währungsfonds, die die Aufstockung des amerikanischen Finanzierungsanteils erforderte und hierfür nur mühsam die Zustimmung des Kongresses fand (ebd.: 143). Die internationale Staatengemeinschaft fungierte als „lender of last resort“ und übernahm zumindest einen Teil der Kosten privat erzeugter Risiken. Damit war eine Situation entstanden, die gemäß allgemeiner Regulierungsphilosophie immer verhindert werden sollte.

#### 4. Internationalisierung und Regulierung im zwischenstaatlichen Regime

Mit zunehmender Internationalisierung des Finanzgeschäftes bildete sich seit Mitte der 70er Jahre ein internationales Kooperationsnetzwerk zwischen Notenbankgouverneuren und nationalen Organen der Bankenregulierung heraus. Die Staatenvertreter reagierten damit auf die zurückliegenden Finanzkrisen internationalen Ausmaßes. Einigkeit bestand darüber, daß es nicht darum gehen könne, eine internationale Refinanzierungsinstanz aufzubauen, welche im Krisenfall die Verpflichtungen der Institute übernehmen solle; zu groß erschien die Gefahr, hierdurch die Risikobereitschaft der Banken unnötig zu steigern (siehe OECD 1983: 109). Multilaterale Kooperation zielte vielmehr darauf, die Reichweite von Regeln der Risikobegrenzung über das jeweilige nationale Territorium hinaus auszudehnen und Banken auf diese Weise die Möglichkeit zu nehmen, sich regulativen Auflagen zu entziehen. Ein im Kreis westlicher Industrieländer vereinbartes Sicherheitsnetz sollte den Konkurs-

---

2 Zwischen 1963 und 1972 stieg die Zahl der Auslandsniederlassungen amerikanischer Banken von 150 auf über 650 (OECD 1983: 55).

und damit auch den Ernstfall für die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden verhindern.

Diese Überlegungen führten 1974 zur Einrichtung des *Basler Ausschusses für Bankenaufsicht* (nach seinem damaligen Vorsitzenden auch *Cooke-Komitee* genannt). Hierbei handelt es sich um ein Expertengremium von Notenbankgouverneuren und Aufsichtsorganen der G 10-Länder sowie der Schweiz, welches der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel angelagert ist. Der Ausschuß läßt sich als internationales „Regime“ (im Sinne von Krasner 1983) oder auch als Kern einer sich herausbildenden „epistemic community“ (Haas 1992) in der internationalen Bankenregulierung charakterisieren, denn die im Kreise von Fachleuten erarbeiteten Empfehlungen ohne Rechtscharakter tragen zur Schaffung eines internationalen Ordnungsrahmens insofern bei als die Regimebeschlüsse von den beteiligten Staaten umgesetzt werden und zudem als Vorgaben für die Richtlinien der Europäischen Union in diesem Feld dienen – als solche erfordern sie dann zwingend eine Umsetzung in nationales Recht.

Bis in die 80er Jahre hinein folgte jeder Finanzkrise internationalen Ausmaßes eine Verfestigung zwischenstaatlicher Kooperation, die mit immer weitergehenden Standards der Risikobegrenzung einherging: so wurde im *Basler Konkordat* von 1975 festgeschrieben, daß die Beaufsichtigung international tätiger Banken durch Kooperation von Heimatland- und Gastlandbehörde erfolgen sollte. Aus Gründen der Praktikabilität legte man später zwar das Prinzip der Heimatlandaufsicht als Aufsichtsmaxime fest, ergänzte dies aber durch die Verpflichtung zu regelmäßigem Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsinstanzen. Auf die in der Herstatt-Krise wie auch beim Zusammenbruch der Franklin National Bank sichtbar gewordene Möglichkeit, Auslandsniederlassungen zur Verschleierung der eigenen Kapitalbasis zu nutzen, reagierte die G 10-Gruppe 1979 mit dem Bekenntnis zur *Konsolidierten Überwachung*: multinational tätige Banken hatten in ihrer Bilanz alle, auch im Ausland getätigten Geschäfte zu berücksichtigen und diese als Basis der Berechnung von Kapitalrücklagen zu verwenden (Kapstein 1994).

Ein Organisationsschub auf der Basler Ebene zog einen solchen innerhalb Europas nach sich. Bis Mitte der 70er Jahre war es nur zu sehr zögerlichen Fortschritten bei der Bankrechtsharmonisierung gekommen. Dies lag nicht zuletzt an der, noch in der Anfangszeit der EU vorherrschenden Strategie der Europäischen Kommission, eine umfassende Harmonisierung nationalen Rechts anzustreben. Im Bankensektor wurde denn auch der Entwurf eines umfassenden europäischen Bankengesetzes vorgelegt, welches Eigenmittel- und Liquiditätsgrundsätze festschrieb und weitere detaillierte Strukturnormen etwa im Bereich des Beteiligungsbesitzes enthielt. Dieser Entwurf erwies sich als kaum durchsetzbar, jedoch gingen einzelne Elemente in spätere Kommissionsvorschläge ein (Gruner-Schenk 1995: 36-37). Mit der *Ersten Bankkoordinierungsrichtlinie* aus dem Jahre 1977 (77/780/EWG) wurden die auf Bas-

ler Ebene bereits formulierten Prinzipien der Heimatlandkontrolle und der internationalen Kooperation von Aufsichtsbehörden auch auf europäischer Ebene fixiert. Darüber hinaus wurde in der Richtlinie die Gründung eines Ausschusses gefordert, welcher eine weitere Harmonisierung von Regeln der Kapitalunterlegung des Bankengeschäftes (Definition von Grundsätzen für Eigenmittel) vorbereiten sollte. Nach Vorstellung der Kommission sollte dieser aus Vertretern nationaler Aufsichtsbehörden bestehen, welche einen Überblick über die vorherrschenden Aufsichtspraktiken erarbeiten, jedoch über keinerlei Entscheidungsbefugnis verfügen sollten. Letzteres erwies sich im Kanon der Mitgliedstaaten als nicht durchsetzbar, denn sowohl nationale Zentralbanken als auch die Finanzministerien wollten ein Mitspracherecht bei der Vorbereitung weiterer Harmonisierungsschritte haben. Aus diesem Konflikt ging die Gründung des *Beratenden Bankenausschusses* hervor, in dem Zentralbank-, Regierungsvertreter und später auch Repräsentanten der nationalen Aufsichtsorgane versammelt waren (siehe auch Cordewener 1990). Nach und nach entwickelte sich dieser Ausschuss zum zentralen Beratungs- und Entscheidungsgremium in Fragen der europäischen Bankrechtsharmonisierung, von dem Gesetzesinitiativen ausgingen oder Kommissionsvorschläge in einem sehr frühen Stadium diskutiert werden. Die Bedeutung dieses Ausschusses erklärt sich nicht zuletzt daher, daß zumindest ein Teil seiner Mitglieder gleichzeitig auf Basler Ebene aktiv ist und Informationen über laufende Projekte auf globaler Ebene auf diese Weise in den europäischen Harmonisierungsprozeß eingebracht werden. 1983 folgte die EU mit der *Ersten Konsolidierungsrichtlinie* (83/350/EWG) denn auch dem Basler Vorstoß zur konsolidierten Überwachung und legte damit ausländischen Tochterbanken die „Zügel“ der heimatlichen Aufsicht an.

In den 80er Jahren wurde die Strategie *zwischenstaatlich verhandelter* Begrenzung von Finanzrisiken weiter ausgebaut. Diesmal war es die lateinamerikanische Verschuldungskrise, durch die das Problem der Absicherung internationaler Banken gegen den Ausfall großer Schuldner in den Mittelpunkt der Regulierungsaktivitäten rückte. Wie sich zeigte, waren überwiegend amerikanische Banken unterkapitalisiert und von der Krise betroffen, jedoch hatten Berechnungen des Basler Ausschusses gezeigt, daß auch im Ausland die Kapitalrücklagen international tätiger Banken stetig sanken. Einer Standardisierung der Erfassung und kapitalmäßigen Absicherung von Finanzrisiken auf internationaler Ebene standen zunächst die sehr heterogenen nationalen Regulierungskulturen in diesem Punkt entgegen. Nach mehrjährigen teils konfliktreichen Beratungen auf Basler Ebene und einem drohenden Alleingang von USA und Großbritannien wurde im Jahre 1988 die *Basler Eigenkapitalempfehlung* beschlossen. Darin legten die Länder der G10-Gruppe erstmals einen quantitativen Mindeststandard für die Eigenkapitalausstattung internationaler Banken fest. Hiernach wurde eine Standardquote von Eigenkapital im

Verhältnis zu den von der Bank eingegangenen Kreditrisiken (Risiken des Ausfalls eines Schuldners) in Höhe von 8% angestrebt (Pecchioli 1989: 199). Diese Eigenkapitalquote überstieg das bisherige Regulierungsniveau zumindest einiger Mitgliedsstaaten (USA, Japan) und gilt deshalb als der bislang größte Erfolg der Komiteegeschichte (vgl. zur Geschichte dieser Eigenkapitalempfehlung Kapstein 1992, Lütz 1999b). Wie auch in den 70er Jahren folgte die Europäische Union den Baseler Vorgaben und unternahm mit der *Eigenmittel-Richtlinie* (89/299/EWG) und der *Solvabilitätskoeffizienten-Richtlinie* (89/647/EWG) von 1989 eigene Schritte in Richtung risikobasierter Kapitalunterlegung. Eine Strategie standardisierter und auf verschiedenen politischen Ebenen verhandelter Risikobegrenzung erwies sich aus zwei Gründen als vorteilhaft: ein zumindest im Kreis der westlichen Industrieländer vereinbarter Standard entzog Banken „exit-Optionen“ und verhinderte auf zwischenstaatlicher Ebene einen Unterbietungswettbewerb. Einer Studie der Umsetzung des Basler Akkords zufolge haben sich die Eigenkapitalquoten internationaler Banken nachfolgend erhöht (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 1999b). Zudem erwies sich ein internationaler Standard als „autonomieschonend“ (Scharpf 1995), weil im Schatten einer quantitativen Mindestnorm nationale Regulierungspraktiken gleichwohl fortbestehen konnten – so wurde die Kapitalquote in Großbritannien nach wie vor zwischen der *Bank of England* und einzelnen Banken informell bestimmt, während in Deutschland Aufsichtsamt und Spitzenverbände des Bankengewerbes in korporatistischer Manier eine branchenweite Norm bestimmten. Voraussetzung einer standardisierten Form des Risikomanagements war jedoch eines – Risiken mußten berechen- und quantifizierbar und ihre kapitalmäßige Absicherung daher *verhandelbar* sein. In den 90er Jahren erodierten diese Bedingungen zusehends.

## 5. Die Expansion von Märkten (II)

### Von der Internationalisierung zur Globalisierung

Seit Mitte der 80er Jahre zeichnet sich eine schrittweise Globalisierung des Finanzgeschäftes ab. Hierbei handelt es sich um mehr als um eine bloße territoriale Ausweitung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten. Die Besonderheit dieser neuen Entwicklungsphase liegt in Strukturveränderungen im internationalen Finanzgeschäft, die neue Herausforderungen für Regulierungsaktivitäten bedeuten.

Wir können auf internationalen Finanzmärkten eine Aufwertung des Geschäftes mit dem Handel von Wertpapieren gegenüber dem klassischen Kreditgeschäft beobachten (*Verbriefung* oder *Securitization* von Finanzbeziehungen, siehe hierzu OECD 1995), welches die Grundlage für die Entwicklung immer komplexerer Finanzinnovationen und deren globalen Handel bildet. Anlaß für die Suche nach neuen Wegen der Mittelbeschaffung war die Stagnation im internationalen Kreditgeschäft, die viele Banken zu Beginn der



80er Jahre zu verzeichnen hatten. Zudem hatte die internationale Verschuldungskrise insofern „traumatische“ Nachwirkungen auf die Eurobanken, als diese erstmals erlebten, daß die Existenz einzelner Kreditinstitute durch den Ausfall zentraler Schuldner gefährdet werden konnte. Nicht zuletzt deshalb suchten die Institute nach neuen Einnahmequellen im Wertpapiergeschäft, das ihnen in der Rolle von Wertpapierhändlern (Investmentbanken) kontinuierliche Provisionsgewinne versprach und insofern attraktiver erschien als das vom Schuldnerverhalten abhängige Zinsgeschäft (Storck 1995: 256).

Nachfrageseitig wurde der Übergang zur Mittelbeschaffung über die Kapitalmärkte von industriellen Emittenten, jedoch besonders von institutionellen Anlegern vorangetrieben: Großunternehmen, die als kreditwürdig gelten, ziehen es vor, sich durch die Ausgabe von Wertpapieren selbst an internationalen Kapitalmärkten zu finanzieren statt sich auf die klassische, aber für sie teure Kreditbeziehung zu ihrer Hausbank zu verlassen. Institutionelle Anleger wie Pensions-, Investmentfonds und Versicherungen avancierten Ende der 80er Jahre zu den treibenden Kräften dieses Strukturwandels (vgl. Huffs Schmid 1999: 82-88). Institutionelle Anleger sammeln wie Banken auch Sparbeträge von Individuen und von Unternehmen; anders als Geschäftsbanken reichen sie dieses Kapital jedoch nicht als Kredite an Unternehmen und Regierungen weiter, sondern kaufen damit Aktien oder Anleihen. Ihre Anlagetätigkeit besteht darin, eine Mischung aus Vermögenswerten zusammenzustellen, deren Rendite (etwa Dividenden) möglichst hoch ist. Daraus ergibt sich eine prinzipiell eher kurzfristige Anlagestrategie als die der Banken. Der Gewinn wird überwiegend an die Kapitalgeber ausgeschüttet; das Management erhält für seine Tätigkeit eine Vergütung. In dem Bestreben, ihre Wertpapierportfolios nach Ländern, Regionen und Branchen zu diversifizieren, treten institutionelle Anleger auf internationalen Finanzmärkten als zentrale Gruppe von Wertpapiernachfragern auf. Auf ihrer weltweiten Suche nach den renditeträchtigsten Anlagemöglichkeiten sind sie zudem an immer neuen Produktinnovationen interessiert, die es erlauben, auf Zins- oder Wechselkursdifferenzen zu spekulieren oder sich gegen diese abzusichern.

Flexible Wechselkurse und das Interesse von Anlegern, Unternehmen und Banken, sich gegen deren Risiken zu wappnen, ließen den Devisenhandel im letzten Jahrzehnt rapide anwachsen (Huffs Schmid 1999: 43-48). Immer neue Finanzinnovationen, die allein auf der Erwartung von Preisänderungen einzelner Devisen basieren, also wie im Fall von Derivaten im Kern „Wetten auf die Zukunft“ sind, machen es möglich, bei geringem Kapitaleinsatz große Geschäfte abzuschließen (Hebeleffekt) und erhöhen die im Krisenfall betroffenen Kapitalvolumina erheblich. Weil Derivate auch Spekulationszwecken dienen, tragen sie dazu bei, den ausschließlich spekulativen Anteil der weltweiten Kapitalflüsse zu steigern und die internationalen Finanzströme zunehmend von der Realwirtschaft zu entkoppeln.

Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik erlauben einen ganztägigen, weltweiten Handel von Finanzprodukten. Dieser findet statt an regulierten Börsenmärkten, in privaten, elektronischen Netzwerken von Banken und Wertpapierhändlern und mittelfristig zunehmend im Internet (Zarb 1999). Elektronische Vernetzung steigert die Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Marktsegmenten und Regionen über den Kreis der westlichen Industrieländer hinaus und läßt die Ansteckungsgefahr, die von lokalen Krisenherden ausgeht, erheblich anwachsen.

Fusionen und Übernahmen kennzeichnen die auf dem europäischen, aber auch amerikanischen Markt anhaltende Konzentrationswelle im Finanz- und Wirtschaftssektor. Die Bildung global tätiger Mega-Konzerne stellt eine neue Gefahr für die Systemstabilität dar, weil die Kontrolle von Finanzströmen in den Händen Weniger liegt und Fehlentscheidungen Einzelner weltweite Kettenreaktionen auslösen können.

Unter Regulierungsgesichtspunkten sind zwei Veränderungen von besonderer Bedeutung: *erstens*, der Kreis möglicher Risikoträger hat sich über den Bankensektor hinaus erweitert. Mit Wertpapierfirmen, Versicherungen, aber auch Unternehmen und institutionellen Anlegern sind es Akteure „benachbarter“ Sektoren, denen sich ebenfalls die Frage angemessenen Risikomanagements stellt. Im Unterschied zur Situation in den 80er Jahren handelt es sich zunehmend um Private, denn der Anteil privaten Kapitals an den internationalen Finanzströmen ist in den 90er Jahren erheblich angewachsen. Zudem hat sich der Bereich betroffener Regionen über das Spektrum entwickelter Industrieländer hinaus ausgedehnt. Aufgrund einer breiteren Streuung externer Effekte steigen die Kosten begangener Fehler daher erheblich an (Garten 1999).

*Zweitens*, Finanzrisiken ergeben sich immer weniger aus Formen der klassischen, eher längerfristig angelegten Kreditbeziehung. Risiken neuer Art sind unmittelbar an die Volatilität von Marktzuständen gebunden, schwanken damit je nach Zins- oder Wechselkursentwicklung und sind insofern nicht mehr einfach berechenbar. In der zurückliegenden Asienkrise schätzten alle Beteiligten die Risiken ihrer dortigen Engagements falsch ein. Banken vergaben, kurz vor Ausbruch der Krise, noch umfangreiche Kredite zur Finanzierung von Immobilienprojekten und dies in einer Situation spekulativ angeheizten Baubooms. Rating-Agenturen wiederum stufen die Bonität von Schuldnerländern wie Korea bis kurz vor dessen Zahlungsunfähigkeit als gut ein. Die Regierungen der beteiligten *emerging markets* unterschätzten die Geschäftsrisiken ihrer Bankenklientel insofern als sie ein eher lasches Regime der Bankenaufsicht unterhielten und nicht einmal auf Einhaltung der im Kreise westlicher Industrieländer bereits geltenden Eigenkapitalstandards drängten (Artopoulos 1998).

Für die internationale Staatengemeinschaft stellt sich der Umgang mit Systemrisiken damit anders dar als noch in den 80er Jahren: ging es damals vor-

nehmlich darum, die räumliche Reichweite von Sicherheitsstandards über das nationale Territorium hinaus zu erweitern und Marktakteure durch Vereinbarung kollektiver Regeln Arbitragemöglichkeiten zu entziehen, so ist es nun außerdem die *Komplexität* und *Volatilität* des Marktgeschehens, auf die eine neue regulative Antwort gefunden werden muß. Im Unterschied zu den 80er Jahren lassen sich Finanzrisiken heute nicht mehr so einfach nach der Qualität der Schuldnerbeziehungen einer Bank kategorisieren und durch standardisierte Eigenkapitalquoten absichern. Risikostrukturen unterscheiden sich je nach dem jeweiligen Geschäftsportfolio einer Bank erheblich; zudem führt die stärkere Marktgebundenheit der Geschäfte dazu, dass standardisierte Absicherungsmechanismen schnellen Marktveränderungen unterworfen und daher wenig treffsicher sind. Welchen Nutzen besitzt schließlich ein Eigenkapitalstandard, wenn sich dieser stündlich verändern kann?

## 6. Globalisierung und Ausdifferenzierung der internationalen Regulierungsarchitektur

Seit Beginn der 90er Jahre zeichnet sich eine Ausdifferenzierung der internationalen Regulierungsarchitektur in zweifacher Hinsicht ab: zum einen erweitert sich das Spektrum der an Regulierungsaktivitäten beteiligten Akteure über den Kreis von Notenbanken und Regulatoren der G 7-Staaten hinaus (*horizontale Dimension*). Zum anderen ist regulative Politik zunehmend das Ergebnis des Zusammenwirkens von Akteuren unterschiedlicher politischer Handlungsebenen (national, international, global - *vertikale Dimension*).

Für die Weiterentwicklung von Regulierungsstandards im Kreise westlicher Industrieländer ist in Zukunft die verstärkte *Kooperation staatlicher und privater Akteure* von zentraler Bedeutung. Diese ist einerseits Reaktion auf eine Situation allgemeiner Unsicherheit bei der Risikobegrenzung, in der insbesondere der Staat auf die Regulierungspraxis der Marktteilnehmer angewiesen ist, um möglichst „treffsichere“ Regulierungswege zu finden (Lütz 1999b). Zudem spricht die Tatsache, daß ein wachsender Anteil des weltweit kursierenden Kapitals privater und zudem spekulativer Natur ist, dafür, Marktteilnehmer auch bei der Weiterentwicklung eines vorbeugenden Sicherheitsnetzes stärker in die Verantwortung zu nehmen als bisher. Die Einbindung Privater ist nicht zuletzt auch Ergebnis gewachsener Selbstorganisation des privaten Finanzsektors auf internationaler Ebene. Bei Gruppen wie der *Group of Thirty (G30)* oder dem *Institute of International Finance (IIF)* handelt es sich entweder um think tanks, die in Kooperation mit Vertretern der Aufsichts- und auch der Wissenschaftsseite regulierungspolitische Empfehlungen erarbeiten oder als Lobbyorganisation global ausgerichteter Banken, Investmentfonds und auch institutioneller Anleger zunehmend Einfluß auf politische Entscheidungsprozesse nehmen. Vorschläge beider Organisationen, doch

einen Ständigen Ausschuß auf globaler Ebene einzurichten, in dem global players zusammen mit Aufsichtsvertretern Leitlinien für die weitgehende Selbstregulierung des internationalen Finanzgeschäftes entwickeln, wurden bislang von staatlicher Seite abgelehnt (vgl. etwa Group of Thirty 1997).

Die wachsende Bedeutung „gemischter“ – öffentlich-privater – Regulierungsstrukturen zeigt sich am Übergang zu einem eher qualitativen, auf die Vorgabe von Verfahren und Kontrolle von deren Ergebnissen ausgerichteten Ansatz der Bankenregulierung, welcher im Jahre 2002 den „Basler Akkord“ von 1988 formal ablösen soll (Basler Ausschuß für Bankenaufsicht 1999a). Als solche werden die Basler Empfehlungen dann in die geplante Überarbeitung der Eigenmittel- und Solvabilitätsrichtlinie auf europäischer Ebene eingehen. International tätigen Banken wird erlaubt, ihre Geschäftsrisiken unter Rückgriff auf eigene, mathematische Modelle bzw. interne oder externe Ratings zu spezifizieren und die zur Risikoabsicherung erforderlichen Kapitalrücklagen selbst zu berechnen. Weil diese Kapitalquoten nicht nach groben Kategorien standardisiert, sondern auf die besondere Geschäfts- und damit auch Risikosituation einer Bank abgestimmt sind, verspricht man sich von diesem Vorgehen größere Genauigkeit der Risikoerfassung und -absicherung. So wurde gemäß den Regeln des Basler Akkord bislang die Kreditvergabe an OECD-Länder als geringeres Risiko eingestuft als diejenige an Nicht-OECD-Länder („Club Rule“) und erforderte von den kreditvergebenden Banken entsprechend niedrigere Eigenkapitalrücklagen. Nicht zuletzt deshalb erhielt ein OECD-Mitglied wie Korea vor der zurückliegenden Krise Mengen an kurzfristig angelegten Geldern, die entsprechend schnell auch wieder zurückgezogen werden konnten und den Verlauf der Krise verschärften (White 1999: 8). In Zukunft soll jedes Land, jedes Unternehmen und jede Gebietskörperschaft durch eine jeweilige Bank in kurzen Zeitabständen als einzelnes Schuldnerisiko bewertet werden, um schnelllebigen Veränderungen in der Risikostruktur besser Rechnung zu tragen. Ob der Rückgriff auf das Urteil privater Ratingfirmen ein realistischeres Bild von Schuldnerisiken vermitteln kann, erscheint allerdings fraglich – schließlich unterlag die Ratingbranche in den zurückliegenden Krisen denselben Fehleinschätzungen wie alle anderen Akteure auch. Die Rolle der staatlichen Aufsicht soll zukünftig in der permanenten „Evaluation der Selbstevaluation“ global tätiger Banken bestehen. Dies erfordert einerseits Transparenz über die Ergebnisse der Risikoeinschätzung einer jeweiligen Bank und zudem Kriterien, die es erlauben, die Qualität der privaten Risikobemessung zu bewerten. Der staatlichen Aufsicht ist es in Zukunft möglich, schlechte Risikoeinschätzung nachträglich mit einem Kapitalaufschlag zu bestrafen. Um diese Situation zu verhindern, welche im Extremfall ja den Krisenfall darstellt, richten sich die Aktivitäten der internationalen Staatengemeinschaft bis zum Inkrafttreten des neuen Regulierungsmodells u.a. auf die Entwicklung und Verfeinerung eines Kategoriensystems, das die „Güte“ privater

Risikoprognose mißt und letztlich auch vergleichbar macht. Der Nationalstaat in Gestalt der nationalen Bankenaufsicht wandelt sich insofern vom bloßen „Überwacher“ der Einhaltung einmal gesetzter Regeln hin zum „Bankbetreuer“, welcher Prozeduren und Ergebnisse privaten Risikomanagements „abzunehmen“ hat (vgl. zum Umbau auf nationaler Ebene Lütz 1999a).

Zur Pluralisierung des Spektrums der an Fragen internationaler Bankenregulierung beteiligten Akteure zählt auch der Versuch der G7-Staaten, bestehende Aufsichtsstandards auf die *emerging-* und auch *offshore-markets* zu übertragen. Im Jahre 1997 legte Basel ein Papier mit „25 Kernprinzipien einer effektiven Bankenüberwachung“ („Core Principles“) vor, das mit den Aufsichtsorganen von 15 aufstrebenden Märkten abgestimmt worden war. Darin verständigen sich die Beteiligten über gemeinsame Anforderungen an das Betreiben des Bankengeschäftes, Methoden der laufenden Aufsicht und Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden. Im Zuge der Asienkrise wurde offensichtlich, daß es an der adäquaten Umsetzung dieser wohlgemeinten Standards auf nationaler Ebene offensichtlich mangelt. Den zuständigen Aufsichtsbehörden fehlt es vielfach an der politischen Unabhängigkeit zur Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit, an Ressourcen wie auch an der erforderlichen Qualifikation.

Nicht zuletzt als Reaktion auf diese Defizite gründete die Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Zusammenarbeit mit dem Basler Komitee im März 1998 ein *Institut für Finanzstabilität*, das sich Fragen der Weiterbildung und der Ausbildung des Aufsichtspersonals widmen soll. Als „Clearing-Stelle“ soll das Institut Informationen über nationale „best practices“ der Bankenaufsicht im Kreis von Notenbanken und Regulierungsbehörden streuen (BIZ 1998). Damit übernimmt der Bankensektor eine gewisse Vorreiterfunktion, wenn es um die Angleichung von Aufsichtsstandards unterschiedlicher Subsektoren des Finanzmarktes geht, deren Märkte und Risiken zunehmend zusammenwachsen. Kooperationspartner des Basler Komitees sind in erster Linie die *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)* als internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden, welche seit den 80er Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat. 1996 wurde nicht zuletzt mit organisatorischer Unterstützung des Komitees die *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)* gegründet, die Aufsichtsinteressen im Versicherungssektor koordiniert. In Fragen der Beaufsichtigung internationaler Finanzkonglomerate hat sich die Zusammenarbeit aller drei Organisationen institutionalisiert. Im Rahmen des 1996 gegründeten *Joint Forums* werden die praktische Arbeitsteilung der drei Aufsichtsorgane diskutiert und Berichte zur Vorlage bei Gipfeltreffen der G7-Staaten erarbeitet.

Auch in *vertikaler Richtung* zeigt sich in Fragen der Finanzmarktregulierung ein intensiveres Zusammenwirken unterschiedlicher politischer Handlungsebenen. Das Auftreten immer weiterer internationaler Finanzkrisen führte zu

einer erheblichen Politisierung des Problems finanzwirtschaftlicher Systemstabilität, die sich in wachsenden Aktivitäten der G 7-Gruppe äußert. Auf den regelmäßigen Gipfeltreffen der Finanzminister und ihrer Referenten werden von den Aufsichtsinstanzen Berichte über Fortschritte ihrer Aufsichtstätigkeit angefordert und neue Aufgabenstellungen formuliert. Auf diese Weise wird die Arbeit der Aufsehergremien erheblich vom Jahresrhythmus der Gipfeltreffen abhängig. Seit der mexikanischen Finanzkrise des Jahres 1994/95 entwickelte sich auf G 7-Ebene ein Zyklus von Treffen, die auf die Reform der internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) abzielen (Bayne 1997). Auf dem Halifax-Gipfel von 1995 wurde beschlossen, das beim IWF angelagerte Frühwarnsystem im Falle internationaler Finanzkrisen zu verbessern. Im Zuge der Bewältigung der asiatischen Finanzkrise wurde eine erneute Kompetenzerweiterung des IWF diskutiert, welcher wirtschaftspolitisches Fehlverhalten seiner Mitglieder künftig öffentlich ahnden und Korrekturen anmahnen soll. Seit 1998 rückt die Suche nach institutionellen Pfeilern einer stabilen internationalen Finanzarchitektur in den Mittelpunkt des Interesses der G 7-Gruppe. Auf dem Gipfel in Washington im Oktober 1998 beauftragte man den ehemaligen Bundesbankchef Tietmeyer, institutionelle Antworten auf die jüngsten Finanzkrisen zu erarbeiten. Dies war der Hintergrund für die Gründung des *Forums für Finanzstabilität* im Februar 1999 (Tietmeyer 1999; Financial Stability Forum 1999).

Hierbei handelt es sich um ein Koordinations- und Arbeitsgremium, das als dauerhafter Roundtable von Vertretern der an der Stabilität von Finanzmärkten mitwirkenden Instanzen konzipiert und ebenso wie das Basler Komitee der Bank für internationalen Zahlungsausgleich angelagert ist. Das Gremium unterscheidet sich insofern von bestehenden Foren, als es nationale Aufsichtsinstanzen und Zentralbanken mit Repräsentanten internationaler Organisationen (IWF, Weltbank, BIZ und OECD) und Regulierungsgremien (Basler Komitee, IOSCO und IAIS) zusammenführt, politische Vertreter mit Experten verbindet (so ist die USA auch durch ihr *Department of Treasury* vertreten) und den Kreis beteiligter Staaten über den G 7-Klub hinaus erweitert (so sind auch HongKong, Singapur und Australien dort repräsentiert). Private Akteure sind dort nicht vertreten, sollen jedoch zu Regulierungsfragen konsultiert werden.

Das Forum könnte von seiner Zusammensetzung her also der Ort sein, an dem Erfahrungen über nationale „best practices“ der Regulierung von Finanzgeschäften gebündelt und in internationale Prozesse der Regelsetzung eingebracht werden. In puncto Standardisierung will das Forum nationale Praktiken unterschiedlicher finanzbezogener Regulierungsfelder (Regulierung und Überwachung von Banken, Wertpapierhäusern und Versicherungen, Transparenz des Risikomanagements von Finanzinstitutionen, Zahlungsverkehr, Regeln der Unternehmensverfassung, Standards der Wirtschaftsprüfung,

Insolvenzrecht) in einem *Kompendium* zusammentragen und auf diese Weise ein Referenzsystem für solvente Finanzsysteme erstellen. Ziel aller Aktivitäten ist letztlich die Formulierung eines flexiblen Ordnungsrahmens für den globalen Finanzmarkt, die *Schaffung einer internationalen Finanzmarktverfassung „von unten“* (*Handelsblatt* 22.2.99: 2).

## 7. Schlußfolgerungen

Seit der Entstehung erster Finanzkrisen hat der Staat regulativ in das Geschehen auf nationalen Finanzmärkten eingegriffen. Daran hat sich auch unter den Bedingungen einer zunehmenden Entgrenzung von Finanzmärkten nichts geändert. Ebenso wenig wurden Standards der Risikobegrenzung in den letzten zwei Jahrzehnten abgesenkt – zumindest nicht im Kreise der westlichen Industriestaaten. Vielmehr haben Nationalstaaten ihr Regulierungsinstrumentarium dem jeweiligen Stand der Marktentwicklung und den anstehenden Regulierungsproblemen angepaßt und weiterentwickelt. Nicht der Rückzug des Staates, sondern die Redefinition seiner Interventionsformen ist die Folge.

Mit der Internationalisierung von Finanzgeschäften veränderte sich jedoch die Regulierungssituation insofern als Krisenvorbeugung jetzt ein transnationales Gemeinschaftsgut darstellt, welches nur durch kollektives Handeln der internationalen Staatengemeinschaft bereitgestellt werden kann. In den 80er Jahren wurde dieses Kollektivgut durch Aushandlung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung hergestellt, die international tätigen Banken die Möglichkeit nahm, sich einzelstaatlichen Regulierungen zu entziehen. Eine standardisierte Form der Bemessung und Absicherung von Kreditrisiken („Basler Akkord“) tastete zudem die nationalen, teils recht heterogenen Regulierungskulturen kaum an und erwies sich als „implementationsfreundlich“. Zumindest im Kreis der westlichen Industrieländer kam es seitdem zu einer Anhebung der Eigenkapitalquoten internationaler Banken.

In den 90er Jahren wurde die Komplexität und Volatilität der jetzt stärker vermarktlichten und anonymisierten Formen von Finanzbeziehungen zu einem zentralen Problem der Finanzmarktregulierung. Finanzrisiken entstehen jetzt zunehmend durch Marktentwicklungen, die auf Entscheidungen privater Kapitalgeber und Interdependenzen zwischen Marktsegmenten und Regionen zurückgehen. Regierungen, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden reagierten darauf mit einem flexiblen Regulierungsansatz, der private Selbstregulierung mit stetiger Überwachung und Evaluation durch den Nationalstaat koppelt und diese interaktive Beziehung in internationale, jetzt pluralisierte Netzwerke der Abstimmung einbettet. Die Gründung des Forums für Finanzstabilität ist beispielhaft für einen solchen Regulierungsansatz, zeigt es doch Institutionenbildung an der Schnittstelle unterschiedlicher politischer Handlungsebenen und Akteursgruppen.

Verglichen mit den 80er Jahren sind die in den 90er Jahren entstandenen Regulierungsstrukturen und -instrumentarien, die dem eigentlichen Krisenfall vorbeugen sollen, weitaus komplexer. In der Praxis geht es darum, Krisendiagnosen und Instrumente horizontal in einem größeren, heterogenen Kreis von Beteiligten abzustimmen und vertikal, engere Rückkopplungen zwischen nationaler Aufsichtspraxis und internationaler Regelformulierung zuzulassen. Mir scheint der Übergang zum Diskurs mit allen betroffenen Akteursgruppen zunächst eine richtige Strategie zu sein, wenn es darum geht kollektive Unsicherheit zu reduzieren. In einer Situation, die durch schnelle Produktinnovationen, Volatilität des Marktes und Unsicherheit über angemessene Techniken der Risikobemessung und -absicherung gekennzeichnet ist, sind Regulierungsinstitutionen vorteilhaft, welche eine flexible Anpassung an neue Marktbedingungen erlauben und offen sind für „kontrolliertes Lernen“. Studien sozialer Netzwerke haben aufgezeigt, daß längerfristige Kooperationsbeziehungen zu Präferenzänderungen der Beteiligten, Lerneffekten und neuen Problemlösungen führen können (vgl. Powell 1996; oder die Beiträge in Ebers 1999).

Gleichwohl wird das politische Management derart „offener“ Institutionen, also „good global governance“ aus verschiedenen Gründen schwieriger: In *horizontaler* Perspektive stellt sich die Aufgabe des Umgangs mit nationalen Entwicklungsunterschieden, also mit Heterogenität; denn neben internationalen Organisationen werden Regulatoren unterschiedlicher Regionen und Marktsegmente in Prozesse der Standardisierung eingebunden. Die Annäherung von bislang heterogenen Regulierungskulturen zwischen dem Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektor ist zeitaufwendig; noch schwieriger gestaltet sich die Aufgabe, Aufsichtsstandards westlicher Industriestaaten auf die *emerging-* oder *offshore markets* zu übertragen, denen teils die Infrastruktur, teils auch der politische Wille zum Aufbau von Regulierungskapazitäten westlichen Maßstabes fehlt. Die Kooperation mit privaten Akteuren birgt für die Staatenseite zudem die Gefahr, sich in Ermangelung besseren Wissens allzu leicht auf ein niedrigeres Regulierungsniveau zu begeben und auf diese Weise für private Zwecke instrumentalisiert zu werden.

In *vertikaler* Perspektive ist ein „bottom up-Ansatz“, welcher die Spielregeln einer neuen globalen Finanzmarktverfassung von unten her aufbauen will, zu begrüßen. Erfahrungen der Aufsicht mit der praktischen Güte von Verfahren des Risikomanagements produzieren neue, möglicherweise innovative Inputs für die laufende Standardisierung auf internationaler Ebene. Problematisch erscheint jedoch, daß der Übergang zu einer eher interaktiven und damit know-how-intensiven Form der Bankenregulierung in den westlichen Industriestaaten neue Funktionsanforderungen an den Nationalstaat stellt. Das nationale Aufsichtspersonal benötigt jetzt Qualifikationen, die es möglich machen, das Bankengeschäft und dessen Risiken zu *verstehen*, um Techniken



des Risikomanagements ergreifen zu können – dies ist beispielsweise für die durch das Juristenmonopol und eine formale Verwaltungskultur gekennzeichnete deutsche Aufsicht eine besondere Herausforderung. Ob ein der Idee nach flexibler Regulierungsansatz in verschiedenen nationalen Regulierungskulturen also gleichermaßen wirkungsvoll praktiziert werden kann, erscheint mehr als fraglich, kann momentan aber noch nicht abschließend beurteilt werden.

Die jüngsten Neuerungen in Strukturen und Instrumenten der Finanzmarktregulierung sind also trotz der komplexeren Managementanforderungen prinzipiell zu begrüßen. Wenn sich der Kreis möglicher „Risikoträger“ hin zu Unternehmen benachbarter Sektoren, Schwellenländern und zu privaten Marktteilnehmern erweitert, macht es Sinn, auch diese stärker in die Verantwortung zu nehmen. Zudem ist auch zukünftig von entscheidender Bedeutung, daß auf internationaler Ebene Standards oder zumindest funktionale Äquivalente im Sinne vereinbarter Mindestanforderungen an die nationale Aufsichtstätigkeit generiert werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, daß sich etwa in der Bankenregulierung, nationale Lerngemeinschaften aus „global players“ und Aufsichtsinstanzen in neue Unterbietungswettläufe hineinbegeben und wiederum das kollektive Dilemma erreicht wäre, das man in den 70er Jahren durch zwischenstaatliche Kooperation zu überwinden suchte. Alternativen wie die von internationalen Bankenclubs angestrebte vollständige Verlagerung von Aufsichtskompetenzen auf die privaten Marktteilnehmer erscheinen zudem wenig vertrauenserweckend. Das Eigeninteresse der Unternehmen, sich gegen Geschäftsrisiken abzusichern, gewährleistet weder den Erfolg privaten Risikomanagements, noch garantiert dies ein auch kollektiv akzeptables Sicherheitsniveau – schließlich bedeutet Regulierung immer zusätzliche Kosten, die rationale Marktakteure nach Möglichkeit minimieren wollen.

Gleichwohl sei einem zu gewagten „Steuerungsoptimismus“ abschließend vorgebeugt – die Gefahr von Finanzkrisen kann auch durch ein regulatives Sicherheitsnetz nicht völlig unterbunden werden. Der Markt läßt sich nie umfassend berechnen, technologischer Fortschritt und dessen Risiken lassen sich nicht vollständig kalkulieren. Alle Strategien der Reduktion von Unsicherheit über das Marktgeschehen und dessen Folgewirkungen beinhalten insofern immer ein Restrisiko an Ungewißheit. Betont sei außerdem, daß Regulierung nur ein Teilelement einer zukünftigen internationalen Finanzarchitektur sein kann. Im Fall der Asienkrise waren es falsche Wechselkurspolitik (etwa die Bindung des heimischen Wechselkurses an den der Hauptinvestoren) und der schnelle Rückzug großer Volumina kurzfristigen und teils spekulativen Kapitals durch westliche Anleger, welche die Kette von Währungsabwertung, Verfall der Aktienkurse und Bankenzusammenbrüchen in Gang setzten. Eine *adäquate Währungspolitik* und ggf. auch *Maßnahmen zur Beeinflussung spekulativer Devisenströme* sollten weitere Pfeiler dieser Finanzarchitektur

sein. Für den Fall des Falles muß es schließlich drittens *Prozeduren der Krisenbewältigung* geben. Hierbei ist zu klären, welche Anteile westliche Industriestaaten, Schwellenländer und private Marktteilnehmer an den Kosten der Restrukturierung jeweils übernehmen. Fragen nach der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen Internationalem Währungsfonds, nach möglichen regionalen Sicherungsfonds und privaten Gläubigerausschüssen bei der Krisenbewältigung gehören ebenfalls in diese Diskussion. Die Schaffung einer internationalen Finanzarchitektur bedarf insofern einer politischen Ausbalancierung einer Vielzahl beteiligter Interessen.

## Literatur

- Artopoulos, Wolfgang, 1998: *Kreditrisiko - Erfahrungen und Ansichten eines Aufsehers*. Vortrag beim Symposium „Kreditrisiko“ der Deutschen Bundesbank am 24. November 1998 ([http://www.bakred.de/texte/praes/r\\_241198.htm](http://www.bakred.de/texte/praes/r_241198.htm)).
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 1998: *Financial Stability Institute*. Pressemitteilung vom 12.3.1998.
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, 1999a: *Konsultationspapier zur Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung*, Nr. 23. Basel: Bank für internationalen Zahlungsausgleich.
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, 1999b: *Capital requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basle Accord*. Working Paper No.1. Basel: Bank für internationalen Zahlungsausgleich.
- Bayne, Nicholas, 1997: Changing Patterns at the G7 Summit, in: *G7-Governance* 1, May (<http://www.library.utoronto.ca/g7/governance/gov1int.htm>; 19.3.1999)
- Büschgen, Hans E., 1993: *Bankbetriebslehre*, 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Cerny Philip G., 1994: Money and Power: the American financial system from free banking to global competition, in: Grahame Thompson (ed.), *Markets*. Walton Hall/Milton Keynes: The Open University: 175-213.
- Coleman, William D., 1996: *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change: A Comparison of North America and the European Union*. London: Macmillan
- Cordewener, Karl-Friedrich, 1990: Internationale Gremien für Bankaufsichtsfragen, in: *Die Sparkasse* 11, 505-511
- Ebers, Mark (Hrsg.), 1999: *The Formation of Inter-Organizational Networks*. Oxford: Oxford University Press
- Financial Stability Forum, 1999: *Background brief made to the Press at the 2<sup>nd</sup> meeting of the Financial Stability Forum on 15 September 1999* (<http://www.bis.org/press/p990916.htm>).
- Garten, Jeffrey, 1999: Lessons for the Next Financial Crisis, in: *Foreign Affairs*, March/April, 76-92.
- Goodhart, Charles et al., 1998: *Financial Regulation. Why, how and where now?* London: Routledge.
- Group of Thirty, 1997: *Global Institutions, National Supervision and Systemic Risk: A Study Group Report*. Washington, D.C.
- Gruner-Schenk, Petra, 1995: *Harmonisierung des Bankaufsichtsrechts*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 1, 1-36.
- Handelsblatt* vom 22.2.99: Sünder werden vom Markt bestraft, 2.
- Helleiner, Eric, 1994: *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Huffschmid, Jörg, 1999: *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Junne, Gerd, 1976: *Der Eurogeldmarkt*. Frankfurt a.M./ New York: Campus.
- Kapstein, Ethan B., 1992: Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence, in: *International Organization* 43, 2, 323-347.
- 1994: *Governing the Global Economy: International Finance and the State*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

- Kay, John; John Vickers, 1988: Regulatory Reform in Britain, in: *Economic Policy*, 8: 285-351.
- Krasner, Stephen D. (Hrsg.), 1983: *International Regimes*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Lütz, Susanne, 1999a: Globalisierung und der regulative Umbau des Modells Deutschland – das Beispiel der Bankenregulierung, in: Hanns-Georg Brose/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung*, Marburg: Metropolis: 205-233.
- 1999b: Zwischen „Regime“ und „kooperativem Staat“ – Bankenregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1, 9-40.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 1983: *The Internationalisation of Banking*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 1995: *Securitization. An International Perspective*. Paris: OECD.
- Pecchioli, Rinaldo M., 1989: *Bankenaufsicht in den OECD-Ländern: Entwicklungen und Probleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Powell, Walter W., 1996: Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen, in: Patrick Kenis/ Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M./ New York: Campus: 213-273.
- Reiner, Matthias, 1993: *Bankenregulierung in den USA. Defizite des Aufsichtsrechts*. Wiesbaden: Gabler.
- Reinicke, Wolfgang H., 1995: *Banking, Politics and Global Finance. American Commercial Banks and Regulatory Change 1980-1990*. Aldershot/Brookfield: Edward Elgar.
- Scharpf, Fritz W., 1995: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik europäischer Mehr-Ebenen-Politik, in: *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration* 1, 89-117.
- Steuber, Ursel, 1977: *Internationale Bankenkooperation. Deutsche Banken in internationalen Gruppen*, Frankfurt a.M.: Fritz Knapp.
- Storck, Ekkehard, 1995: *Euromarkt: Finanz-Drehscheibe der Welt*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Tietmeyer, Hans, 1999: Internationale Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht und Überwachung des Finanzmarktes, in: Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* Mai 1999, 5-14.
- White, William R., 1999: Paper presented at the conference on „Asia and the future of the world economic system“, organised by the Royal Institute of International Affairs, London 17-18 March 1999, in: *BIS-Review* No.36.
- Zarb, Frank, 1999: *The Coming Global Digital Stock Market*. Speech given before the National Press Club, Washington, D.C., June 23, 1999.



Ulrich Brand, Christoph Görg

---

## Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse

Die Zeiten neoliberaler Globalisierung scheinen zu Ende zu gehen. Nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene treten sozialdemokratische Regierungen mit dem Anspruch auf, alternative Politiken zu den neoliberalen zu formulieren. Auch auf internationaler Ebene wächst das Bewußtsein, daß „der Markt“ alleine zunehmend krisenhaft sei. Die Weltbank erachtete bereits 1997 einen „effektiven Staat“ als notwendig (Weltbank 1997), der neue UNEP-Bericht sieht umfassende internationale Koordinationsmechanismen als unerlässlich (UNEP 1999). Auch Wirtschaftsliberale wie George Soros fordern unter dem Eindruck der jüngsten Wirtschaftskrisen in den ost- und südostasiatischen Ländern wirksame internationale politische Instrumente, um solche Krisen zu verhindern (Soros 1998). Die Verknüpfung der verschiedenen Formen der Problembearbeitung wird unter dem Begriff *Global Governance* diskutiert. Der allgemeinere Begriff des *Re-embedding*, häufig synonym verwandt mit dem der Re-Regulierung, soll dabei eine grobe Richtung angeben: nämlich die der politischen Gestaltung der Weltwirtschaft auf dem Weg einer Einbettung in politische und soziokulturelle Institutionen.

Auf den ersten Blick hat die Debatte um eine Re-Regulierung der Weltwirtschaft nicht viel mit der Ökologieproblematik zu tun. Allenfalls dienen die kooperativen Bearbeitungsformen der ökologischen Krise als Hoffnungsquelle für das Entstehen neuer Regulierungsformen. Denn was im „weichen“ Konfliktfeld internationaler Umweltpolitik wirkungsmächtig werde, könnte, so die Hoffnung, eventuell exemplarisch werden für eine „Bändigung“ des „Raubtierkapitalismus“ in seinem „harten“ ökonomischen Kern. Die Frage ist aber nicht nur, ob diese Hoffnung sich erfüllen wird. Die Frage ist auch, ob hier das Verhältnis von Ökonomie und Ökologie überhaupt angemessen begriffen wird. Dabei zeigt sich, daß eine systematische Verbindung ökologischer und sozio-ökonomischer Fragen nur selten vorgenommen wird und insbesondere die Forschung im Hinblick auf internationale Regulierungsformen noch am Anfang steht. So werden beispielsweise im Rahmen der Forschungen zu internationalen Umweltregimen ökologische Fragen nicht syste-

matisch mit den politisch-ökonomischen Transformationsprozessen verknüpft (vgl. etwa Bernauer/Ruloff 1999). Umgekehrt werden ökologische Aspekte im Rahmen polit-ökonomischer Analysen meist nur als Fußnote erwähnt, wenn es um einen weiteren Beleg für die Krisenhaftigkeit des globalen Kapitalismus geht.

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie die tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse, die mit dem Globalisierungsbegriff nur scheinbar auf den Begriff gebracht werden, und die noch junge Debatte um Re-Regulierung mit der Restrukturierung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse zusammenhängen. Wir wenden uns dabei vor allem gegen die Verwendung der Leitmetaphorik des *re-embedding*, der wir die Analyse widersprüchlicher Formen der Vergesellschaftung im Anschluß an Marx' Analyse des Wertgesetzes entgegenstellen. Zwar geht es bei beiden um die Herauslösung von Marktprozessen aus umfassenderen sozialen Verhältnissen. Während aber im ersten Fall die Hoffnung auf einer Wiedereinbettung ökonomischer Prozesse in ihren politischen, soziokulturellen und ökologischen Kontext ruht, hinterfragt letztere die Annahme eines anonymen Marktprozesses und fokussiert statt dessen auf die historisch-konkrete Wirkung des Wertgesetzes und die in ihm angelegte Tendenz zur Verselbständigung, die einen Widerspruch zu anderen sozialen Verhältnissen impliziert. Beide Ansätze unterscheiden sich aber nicht zuletzt in ihrem Verständnis der Kategorien Regulierung, De-Regulierung und Re-Regulierung. Gerade die Arbeiten der Regulationstheorie haben gezeigt, daß auch eine wertgesetzlich verselbständigte Ökonomie zur Stabilisierung eines grundsätzlich widersprüchlichen Akkumulationsprozesses auf ein politisches und soziokulturelles Institutionengefüge angewiesen ist. Statt auf den Gegensatz Disembedding - Reembedding wird hier der Widerspruch zwischen wertgesetzlicher Verselbständigung und diesen umfassenden sozialen Verhältnissen thematisch. Die Frage nach der Re-Regulierung der Weltwirtschaft verschiebt sich dann hin zur Analyse der globalen, nationalen wie lokalen Konflikte und der ihnen innewohnenden Interessengegensätze und Kräfteverhältnisse, die derzeit um die Gestaltung postfordistischer sozialer Verhältnisse ausgetragen werden. Weniger um eine Wieder-Einbettung der Ökonomie geht es, als vielmehr um die Auslotung politischer Gestaltungsspielräume in Zeiten der Globalisierung.

Zu Beginn scheinen einige theoretische Überlegungen zur gegenwärtigen Debatte um Re-Regulierung notwendig zu sein. Dieser Begriff wird ins Verhältnis gesetzt zu dem der Regulation, um zu zeigen, daß letzterer eine breitere nicht-ökonomistische und präzisere gesellschaftstheoretische Erfassung der gegenwärtigen Transformationsprozesse erlaubt. Denn mit seiner Hilfe lassen sich einige Probleme aufgreifen, die mit der Re-Regulierung verbunden sind und die auf den widersprüchlichen Charakter kapitalistischer Verhältnisse zurückzuführen sind. Anschließend zeigen wir anhand der Transformation der

gesellschaftlichen Naturverhältnisse und dominanter Bearbeitungsformen globaler Umweltprobleme exemplarisch auf, daß heute internationale Politik nicht primär ein *re-embedding* ist, sondern daß es vielmehr in der Bewältigung der destruktiven Folgen der herrschenden Naturverhältnisse immer auch um die politische Schaffung und Durchsetzung neuer Märkte geht, deren Rahmenbedingungen gleichzeitig institutionell abgesichert werden müssen.

## 1. Re-Regulierung und Embeddedness

Während die neoliberale Ideologie darauf hofft, daß der Marktprozeß eine optimale Nutzung der Produktionsfaktoren gewährleistet und dabei nicht nur für alle Beteiligten ein maximales Wohlstandsprodukt zu erzielen ist, sondern auch die Natur am effektivsten und insofern am schonendsten verwendet wird, lassen sich mit dem Ansatz des *re-embedding* beide Annahmen bestreiten. Ein freigesetzter Marktmechanismus setzt demnach ebenfalls die Zerstörungskräfte des Marktes in Bezug auf soziale wie ökologische Verhältnisse frei. Folglich müsse er nun politisch „wieder-eingebettet“ werden. Insofern läßt sich dieser Ansatz als einfache Gegenthese zum liberalen Marktfundamentalismus begreifen. Allerdings hat er mit seinem Widerpart einige Grundannahmen gemeinsam. Bei beiden Ansätzen, im neoliberalen Diskurs wie beim Rückgriff auf Karl Polanyi und seinen Begriff des *re-embedding*, wird nämlich Globalisierung zuvorderst als sich selbst regulierender Marktprozeß thematisiert, darin als ein *Sachzwang* wirkend, dem sich die ökonomischen und politischen Akteure unterordnen müssen. Nur daß die neoklassisch-neoliberale Position diesen Sachzwang als Herausforderung darstellt, der für die verschiedenen Akteure sog. „win-win-Optionen“ beinhaltet. Dagegen wird mit Bezug auf die Arbeiten Polanyis dieser anonyme ökonomische Prozeß wegen des Fehlens einer politischen bzw. sozialen Komponente als prekär bzw. zerstörerisch begriffen.

Polanyi (1944/1990) arbeitete in seiner Untersuchung des 19. Jahrhunderts heraus, wie der entstehende Kapitalismus die bestehenden feudalistischen Sozialbeziehungen und den sozialen und natürlichen Lebensraum der Menschen zerstörte bzw. zu zerstören drohte und wie gewaltsam dieser Prozeß der „Entbettung“ war. In diesem Punkt lassen sich durchaus Parallelen ziehen zu der von Marx beschriebenen „ursprünglichen Akkumulation“ (MEW 23: 741ff): Die kapitalistische Ökonomie ist kein Ergebnis eines quasi-natürlichen Evolutions- oder Modernisierungsprozesses, sondern ihre Organisationsprinzipien wurden mit Gewalt eingerichtet und gegen vielfache Widerstände durchgesetzt. Ausgehend vom England in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts war die *Great Transformation* ein Prozeß, in dem der Kapitalismus neue Märkte schuf und auf deren unregelmäßigem Charakter basierte – inklusive freier Märkte für Arbeit, Boden und Geld, die allesamt wie Waren behandelt

wurden. Letztere sind dabei aber nach Polanyi „fiktive Waren“, d.h. ihr Warencharakter weist systematische Grenzen auf, und trotzdem werden sie im liberalen Kapitalismus bzw. im „selbstregulierenden Marktsystem“ als Waren behandelt. Preismechanismus und Profitorientierung wirkten einige Jahrzehnte ungestört, d.h. die Bildung von Märkten wurde in dieser unregulierten Phase nicht von staatlicher oder anderer Seite behindert. Waren vorher Marktprozesse in umfassende gesellschaftliche Verhältnisse eingebettet (vgl. die „moralische Ökonomie“ bei Thompson 1980), so kehrt sich diese Beziehung um. Das „utopische Experiment“ führt nach Polanyi zu einem „selbstregulierenden Markt“:

„Sobald das wirtschaftliche System in separate Institutionen gegliedert ist, die auf spezifischen Zielsetzungen beruhen und einen besonderen Status verleihen, muß auch die Gesellschaft so gestaltet werden, daß das System in Einklang mit seinen Gesetzen funktionieren kann.“ (Polanyi 1944/1990: 89)

Polanyi betonte als Wesensmerkmal dieser Durchsetzung, daß sich Politik und Ökonomie ausdifferenzierten und gleichzeitig aufeinander bezogen blieben.

„Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß das Entstehen nationaler Märkte keineswegs die Folge der langsamen und spontanen Emanzipation des ökonomischen Bereichs von staatlichen Kontrollen war. Der Markt war, im Gegenteil, das Resultat einer bewußten und oft gewaltsamen Intervention von seiten der Regierung, ....“ (ebd.: 330f)

Dieser liberale Kapitalismus der freigesetzten Märkte war aber für die meisten Menschen ein Katastrophenprogramm, das seine eigenen Grundlagen untergrub. Seit den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts entstanden aufgrund dieser zerstörerischen Tendenzen verschiedene „Gegenbewegungen“ bzw. „kollektivistische Gegenströmungen“ (in Form von Arbeiterbewegungen, von Fabrik- und Sozialgesetzen), von Gesetzen zur Einschränkung des Handels sowie zur Kontrolle des Geldes durch die Errichtung von Zentralbanken. Polanyi nennt diese Bewegungen gegen den sich ständig erweiternden Markt, die sich oft über den Staat und legislative Maßnahmen ausdrücken, den „Selbstschutz der Gesellschaft“ (ebd.: 182ff). Deshalb interpretiert er die Geschichte des 19. Jahrhunderts als das Ergebnis einer „Doppelbewegung“: Einerseits als Ausweitung der Marktorganisationen in bezug auf echte Waren und andererseits als Einschränkung in bezug auf die fiktiven Waren Arbeit, Boden und Geld. Die Dynamik im Prozeß der Herausbildung des Kapitalismus bestand nicht zuletzt im „Konflikt zwischen dem Markt und den elementaren Erfordernissen eines geordneten gesellschaftlichen Lebens“ (ebd.: 329).

Eine Folge der verschiedenen Bewegungen war, daß seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts „Spannungen“ entstanden, die sich im Ersten Weltkrieg, mit der Weltwirtschaftskrise 1929 und der Aufhebung des Goldstandards zu Beginn der 30er Jahre und auch im Faschismus entluden. Der liberale Kapitalismus „zerfiel als Folge einer ganzen Reihe von Ursachen: den Maßnahmen, die die Gesellschaft traf, um nicht ihrerseits durch die Auswirkungen des



selbstregulierenden Marktes vernichtet zu werden.“ (ebd.: 329) Die Ebene der Wiedereinbettung ist bei Polanyi, dem historischen Kontext angemessen, wesentlich der Nationalstaat. Heute wird seine Begrifflichkeit also in einer völlig veränderten historischen Situation aufgenommen. Beim Rekurs auf den Wirtschaftshistoriker wird dieser jedoch nur verkürzt rezipiert und zudem einige der bei Polanyi angelegten theoretischen Probleme mitgeschleppt.

Wenn Polanyi die Durchsetzung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft im 19. Jahrhundert analysierte, dann ging er zwar davon aus, daß sich ein „selbstregulierender Markt“ durchsetzt und insofern verselbständigte Prozesse etabliert wurden. Allerdings betonte er ausdrücklich den politischen Gehalt dieser Durchsetzung. Dieser Aspekt scheint in einem großen Teil der Globalisierungsdebatte unterschätzt zu werden, denn die gegenwärtige Transformation des Kapitalismus wird vor allem als ökonomischer oder als reiner Marktprozeß (miß-)verstanden (vgl. z.B. Albert u.a. 1999). Dabei wird aber der politische Charakter dieses Prozesses unterschlagen. Denn es wird nicht berücksichtigt, daß auch globale Märkte eingerichtet und durchgesetzt werden müssen, nicht unbedingt von staatlichen Akteuren, wohl aber durch Umwandlung bestehender sozialer Verhältnisse und damit durch politisches Handeln im weiteren Sinne. Die postfordistische bzw. neoliberale Globalisierung muß also zuvorderst als Prozeß der Reartikulation von Politik und Ökonomie verstanden werden, d.h. als ein gesellschaftlicher „Suchprozeß“ in der Folge der Krise des Fordismus mit anfangs durchaus offenem Ausgang, der aber immer stärker Konturen gewinnt (Hirsch 1995, Röttger 1997).

Zudem ist eine zentrale theoretische Kategorie Polanyis problematisch, die von denen, die sich seiner Begrifflichkeit bedienen, nicht aufgelöst wird: nämlich die des Marktes. Es handelt sich bei ihm um einen historisch konstituierten Austauschmechanismus und um einen von der Politik getrennten Bereich, der aber mehr oder weniger politischen Interventionen zugänglich ist. Gesellschaftliche Probleme ergeben sich, so Polanyi, aufgrund von Dysfunktionalitäten des „selbstregulierenden Marktes“. Die sichtbar gewordenen Schwächen und Gefahren des Marktsystems seien die Ursachen für die verschiedenen Gegenströmungen (Polanyi 1944/1990: 201, 252, 329). Auch wenn den Fehlfunktionen politisch entgegenzuarbeiten sei, steht hinter dieser Annahme letztlich ein *funktionalistischer Gesellschaftsbegriff*. Gesellschaft als Ganze reagiert demzufolge auf die Selbstgefährdungen des Systems. Das partikulare Interesse bzw. der Widerstand gegen die Zerstörung durch den Marktmechanismus wird als Allgemeininteresse des Systems an seiner Selbsterhaltung ausgegeben:

„Letzten Endes wurden die Dinge durch die Interessen der ganzen Gesellschaft in Gang gesetzt, auch wenn deren Verteidigung ursprünglich mehr dem einen als dem anderen Bevölkerungsteil zufiel. Es scheint uns also angebracht, unseren Bericht über die Schutzbewegung nicht auf Klasseninteressen auszurichten, sondern auf die vom Markt bedrohte gesellschaftliche Substanz“ (ebd.: 223).

Polanyi faßt die bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft nicht als widersprüchlichen Prozeß, sondern als ein funktionales Ganzes, das im Grunde durch ein Interesse zusammengehalten wird: das Funktionieren der kapitalistischen Marktwirtschaft. Die gesellschaftlichen Teilbereiche Ökonomie, Politik etc. müssen „verträglich“ aufeinander abgestimmt werden, um die zerstörerische Verselbständigung eines Bereichs zu verhindern.<sup>1</sup>

Gerade dieses Argumentationsmuster ist in der aktuellen Globalisierungsdebatte häufig anzutreffen (Martin/Schumann 1996, Soros 1998, Giddens 1999). Der globale Kapitalismus zeitigt negative soziale und ökologische Folgen und ist an sich instabil. Der Weltmarkt ist aus dieser Perspektive ein (mehr oder weniger gut funktionierendes) selbstregulierendes System, wie es Polanyi für die nationalstaatlichen Gesellschaften Mitte des 19. Jahrhunderts konstatierte, in das politisch zu intervenieren sei, um die zerstörerischen Kräfte aufzuhalten. Der gegenwärtige globale „Manchester-Kapitalismus“ würde politisch durch die geeigneten Instrumente, so die Hoffnungen, vor allem stabilisiert und zusätzlich gezähmt. Dabei wird der grundsätzlich widersprüchliche Charakter der Organisationsprinzipien, auf dem der Austauschmechanismus aufruht, unterschlagen. Denn der kapitalistische (Welt-) Markt wird vermittelt durch einen Mechanismus, der eine spezifische Form aufweist, nämlich die Wertform der Produkte. Diese soziale Form ist aber deshalb grundsätzlich widersprüchlich, weil die sozialen Beziehungen, auf denen der Produktions- und Austauschprozess beruht, von diesem nur in verkehrter Form, als sachlich-dingliche Geldbeziehungen widergespiegelt werden. Anders formuliert: Die sozialen Verhältnisse werden durch dieses Organisationsprinzip „Wertvergesellschaftung“ gleichzeitig in Anspruch genommen und in ihrem Eigensinn negiert.<sup>2</sup> Deshalb ist dieser Prozeß prinzipiell widersprüchlich und irrational – von den handelnden Akteuren nicht zu steuern und tendenziell krisenhaft.

---

1 An manchen Stellen geht er durchaus auf soziale Auseinandersetzungen im Rahmen der Regulierungen ein, allerdings werden diese tendenziell funktionalistisch verstanden. Demgegenüber ist die aktuelle Debatte um Re-Regulierung fast ausschließlich auf die „richtigen Instrumente“ und auf institutionelle Innovationen beschränkt und so eher „sozial-technokratisch“ ausgerichtet. So wird etwa in den Diskussionen um Global Governance nur unzureichend reflektiert, daß die Einrichtung und die genaue Ausrichtung regulierender Institutionensysteme von den jeweiligen Interessenlagen und Machtverhältnissen der beteiligten Akteursgruppen abhängig ist (vgl. zur Kritik Brunnengräber/Stock 1999).

2 Manchmal kommt dieser Widerspruch auch bei Disembedding-Ansätzen zum Vorschein, so wenn A.Giddens Disembedding als Herauslösung aus sozialen Beziehungen definiert (Giddens 1990, 21), aber gleichzeitig feststellt, daß Disembedding-Mechanismen abhängig sind von Vertrauen (ebd.: 26). Obwohl bei Giddens Geld zu einem reinen Zeichen verkürzt und damit die Komplexität des Marxschen Geldbegriffs unterschritten wird, hinter dem letztlich ein soziales Verhältnis steht (vgl. etwa Heinrich 1999), wird doch gleichzeitig deutlich, daß Marktprozesse immer auch von sozialen Bedingungen abhängig sind, die vom Geld/Kapital nicht selbst geschaffen werden können. Die Waren können auch in der global-entbetteten Weltwirtschaft noch „nicht selbst zu Märkte gehen“ (MEW 23: 99), sie brauchen ihre „Hüter“ mit entsprechenden moralischen oder symbolisch-kulturellen Voraussetzungen – obwohl der Verwertungsprozeß davon weniger denn je gesteuert wird.

Das bedeutet, daß ein grundsätzlicher Widerspruch besteht zwischen der Rationalität von Einzelhandlungen (sei es in der Verfolgung von Akkumulationsstrategien, sei es im Versuch der politischen Planung dieses Prozesses) und der Ablauflogik des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses. Dieser zeitigt grundsätzlich nicht-indentierte Folgen (Krisen etc.), und auch die Rationalität von Einzelhandlungen ist immer erst *ex-post* festzustellen. Aber dies heißt nicht, daß die vielfältigen sozialen Beziehungen – und über die von Marx allein berücksichtigten Produktions- und Klassenverhältnisse sind hier, nach den Erkenntnissen der Regulationstheorie, sehr viel breitere soziale Verhältnisse wie etwa die Geschlechterverhältnisse zu berücksichtigen – irrelevant wären (dann gäbe es nämlich keinen Widerspruch). Vielmehr äußert sich der Widerspruch in einer Verselbständigung der sozialen Formen gegenüber den Akteuren, wobei diese verselbständigten Formen gleichwohl nicht ohne das Handeln der Akteure reproduziert werden können. Stabilisieren kann sich dieser widersprüchliche Prozeß daher nur, solange er institutionelle Regulierungsformen und dabei eine halbwegs kohärente Regulationsweise entwickeln kann. Entscheidend ist dabei: Die Existenz einer solchen Regulationsweise hebt den widersprüchlichen Charakter des Prozesses nicht auf, sondern ermöglicht seine Stabilisierung *trotz oder wegen* dieser Widersprüche (Lipietz 1985, 109). Im Unterschied zur These des *re-embedding* dienen also institutionelle Settings nicht der Aufhebung seines irrationalen Charakters bzw. der Beseitigung seiner zerstörerischen Folgen. Vielmehr verkörpern sie gerade diesen widersprüchlichen Charakter, d.h. sie drücken in ihrer Funktion als Element einer Regulationsweise ein widersprüchliches soziales Verhältnis aus – und die Frage nach den zerstörerischen Folgen für Mensch und Natur entscheidet sich nicht zuletzt an den konkreten Institutionen und ihrem Zusammenspiel. Die aber sind das Produkt sozialer Auseinandersetzungen.<sup>3</sup>

Deswegen ist die Regulation sozialer Verhältnisse auch ein ungleich umfassenderer Prozeß als jener der expliziten (politischen) Re-Regulierung, zumindest bezogen darauf, was in der Regel darunter verstanden wird. Letztere konzentriert sich auf intentionales Handeln politischer Akteure wie Regierungen bzw. auf internationale politische Instrumente (Tobin-Tax, Kapitalverkehrskontrollen, die Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards im internationalen Handel etc.; vgl. Hübner 1999, Huffs Schmid 1999). Dabei wird jedoch der viel breitere soziale Kontext, in dem sich Marktprozesse immer schon bewegen, in der Regel ausgeblendet und damit der umfassendere Prozeß postfordistischer Restrukturierung zu wenig beachtet. Ausgeblendet

---

3 Die hier vertretene Interpretation der Regulationstheorie unterläuft also die klassische, aber falsche Entgegensetzung, mit wertgesetzlicher Verselbständigung immer nur ein funktionalistisches Erklärungsmuster zu verbinden und daher eine stärkere Betonung sozialer Auseinandersetzungen und deren kontingenter Resultate nur über den Verzicht auf die Werttheorie erreichen zu können; vgl. dazu ausführlicher Esser u.a. (Hg.) 1994, Görg 1995.

bleibt damit, daß bis heute weiterhin Prozesse der „ursprünglichen Akkumulation“ stattfinden und daß diese soziale „Entbettung“ ökonomischer Prozesse auf lokaler und nationaler Ebene, d.h. die Kommodifizierung sozialer Verhältnisse, die bislang nach anderen kulturellen Mustern geregelt waren, zu Widerstand und sozialen Konflikten führen. Die Integration in den kapitalistischen Weltmarkt ist nach wie vor ein gewaltsamer und umkämpfter Prozeß.

## 2. Postfordistische Regulation

Was diese Rekonstruktion der unterschiedlichen Ansatzpunkte zum Verständnis von Re-Regulierung im einzelnen bedeutet, dies sei am Globalisierungsthema verdeutlicht. Kurz gesagt liegen die hauptsächlichen Differenzen darin, inwieweit eine politisch-institutionelle „Einbettung“ der Ökonomie schon als Lösung der Probleme angesehen wird, oder ob diese als sich in Ansätzen herausbildende neue Regulationsweise interpretiert wird. Die Art der Bearbeitung sozialer wie ökologischer Probleme entscheidet sich daher nicht dadurch, daß überhaupt politische Regulierung stattfindet, sondern zu welchen Institutionen und welchen Strukturen sie letztlich führt. Dafür ist aber der Ausgang der sozialen Konflikte um die Gestaltung der Regulationsweise entscheidend. Nicht die Wieder-Einbettung eines selbstregulierenden Marktes, sondern die machtförmige Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen eines verselbständigten, aber darin widersprüchlichen sozialen Prozesses steht dann zur Debatte.

Pointiert nehmen Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf (1999, 90ff) in ihrer beeindruckenden Analyse der gegenwärtigen Globalisierungsprozesse auf Polanyi Bezug. Sie sprechen von einem „disembedding global“, in dem sich der ökonomische Funktionsraum Weltmarkt seiner gesellschaftlichen Bindungen entledigt und die Natur mißachtet. „Der Markt löst sich nicht nur aus der Gesellschaft, sondern oktroyiert seine Logik der Politik“ (ebd.: 98). Das herausragende Merkmal der Epoche sei die Entstehung des „Sachzwang Weltmarkt“, der das Produkt verschiedener „Entbettungsmechanismen“ sei und auf die sozialen Beziehungen und das politische Institutionensystem wirke (vgl. auch Altvater 1987). In der Tat wird heute die Ökonomie globalisiert und der Weltmarkt zu einem produzierten „Sachzwang“, der den Imperativ der Herstellung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringt. Allerdings berücksichtigen Altvater/Mahnkopf mit der Metapher des *dis-embedding* in ihrer theoretischen Ausarbeitung systematisch zu wenig, inwieweit es sich bei den derzeitigen Transformationen auch um einen politischen Prozeß handelt, d.h. das sich reartikulierende Verhältnis von Politik und Ökonomie (und nicht nur um eine „Entbettung der Wirtschaft aus der Gesellschaft“, Altvater/Mahnkopf 1999: 95ff). Auch wird die Widersprüchlichkeit des Prozesses kaum herausgearbeitet, sondern an manchen Stellen lediglich konsta-

tiert (ebd.: 93). Die „Entbettungsmechanismen“ wirken als selbstlaufender Prozeß, entsprechend wird die Politik der Deregulierung lediglich zu einer *Folge* der Globalisierung (ebd.: 112f), ohne als eine ihrer Durchsetzungsformen thematisiert zu werden. Schließlich formulieren Altwater/Mahnkopf dann aber die Perspektive einer notwendigen Wiedereinbettung:

„So kommt es, daß der ökonomischen De-Regulierung eine ordnungsrechtliche, politische Re-Regulierung folgt. Die reine, `disembedded` Marktwirtschaft ist folglich ein Trug“ (ebd.; 115).

Hier sehen sie Grenzen der Globalisierung. „Politik“ – und „Zivilgesellschaft“ – werden damit *gegen* die sich globalisierende „Ökonomie“ gestellt. Ziel ist die Wiedereinbettung von „Arbeit, Geld und Natur“ (ebd.; 537, vgl. auch 525f). Die politische Konstitution von Märkten gerät so aus dem analytischen – und potentiell: aus dem politischen – Blick. Damit laufen sie Gefahr, ähnlich wie Polanyis Metapher vom „Selbstschutz der Gesellschaft“, ein funktionalistisches und steuerungsoptimistisches Argument zu verwenden, wenn sie von der notwendigen „ordnungsrechtlichen, politischen“ Re-Regulierung sprechen und damit intentionale Politiken dominanter Akteure meinen. Sowohl der Staat als auch die Zivilgesellschaft sind aber per se keineswegs Instanzen der „Zähmung“ des Marktes, sondern ebenso deren Bedingung bzw. ein sie begleitendes Element.

Mit der institutionalistisch ausgerichteten Regulationstheorie kann dagegen verdeutlicht werden, daß der Globalisierungsprozess mit der Vorstellung einer Entbettung von Marktmechanismen nicht zu erklären ist. Die kapitalistische Restrukturierung ist von vornherein in institutionelle Prozesse eingebunden, Marktprozesse stehen politisch-institutionellen nicht abstrakt gegenüber. Kann dieses Argument auch noch mit anderen theoretischen Ansätzen vertreten werden (vgl. etwa Porter 1990, Messner 1995, Hollingsworth/Boyer 1997), so hat der Regulationsansatz zwei entscheidende innovative Momente: Er konzeptualisiert *erstens* die Geschichte des Kapitalismus als Dialektik von Kontinuität und Bruch und kommt so zu seiner Phasenheuristik. Entsprechend können die aktuellen Globalisierungsprozesse wie auch die Versuche einer Stabilisierung der Weltwirtschaft als postfordistische Restrukturierung und damit als Reaktion auf eine Krise der fordistischen Regulationsweise verstanden werden. *Zweitens* nehmen die an Marx ausgerichteten Varianten an, daß die Dynamik bürgerlich-kapitalistischer Entwicklung im Akkumulationsimperativ, in der Subsumtion der verschiedenen Lebensbereiche unter das Kapitalverhältnis und in der Widersprüchlichkeit der grundlegenden Vergesellschaftungsprozesse liegen. Es geht folglich nicht um Dysfunktionalitäten des (Welt-)Marktes, sondern um dessen herrschaftsförmige Konstitution. Der Regulationsbegriff ist damit eng an jenen sozialer Herrschaft angelehnt – im Gegensatz zum Begriff der Regulierung. Die wissenschaftlich-politische Perspektive ist die Sichtbarmachung von Herrschaftsverhältnissen

Globalisierung bzw. postfordistische Restrukturierung ist aus dieser Perspektive ein grundsätzlich instabiler und widersprüchlicher Prozeß, der durchaus „reguliert“, und das heißt dann: herrschaftsförmig stabilisiert werden kann, ohne daß seine immanenten Widersprüche beseitigt wären. Die aktuellen Transformationsprozesse müssen daraufhin untersucht werden, wie sich Strukturen verändern (und den Akteuren als „objektiver Sachzwang“ gegenüberreten wie der Imperativ internationaler Wettbewerbsfähigkeit), welche Interessen und Strategien sich dabei durchsetzen, worin die Widersprüchlichkeit konkret besteht. Für den hier interessierenden Zusammenhang, das Verhältnis von Re-Regulierung und Regulation, wird dann insbesondere das Verhältnis von Politik und Ökonomie zentral.

„Politik“ ist nicht das notwendig wieder einbettende Gegengewicht zur ökonomischen Globalisierung, was besonders am Staat deutlich wird. Wenn der Staat nicht als Ausdruck des „Selbstschutzes der Gesellschaft“ (Polanyi), sondern als „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (Poulantzas) verstanden wird, dann wird deutlich, daß seine Regulierungsfunktionen überlagert werden von denen der Restrukturierung und Stabilisierung kapitalistischer Verhältnisse, die durch die Krise des Fordismus induziert wurden. Hier liegt die Pointe der These, daß der „postfordistische“ Staat ein „nationaler Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995, Jessop 1997) ist, der einen vielfältigen und aktiven Part in den gegenwärtigen Transformationsprozessen spielt. In der Ausrichtung der ganzen Gesellschaft auf die „Standortpolitik“ hat die Zivilgesellschaft bzw. ein „zivilgesellschaftlicher Totalitarismus“ (Hirsch) eine entscheidende Rolle gespielt.

Auch auf der Ebene internationaler Politik, auf die sich die Debatte um Re-Regulierung vor allem bezieht, ist damit letztlich entscheidend, wie sich das Verhältnis von „Politik“ und „Ökonomie“ gestaltet. Wengleich das internationale politische Institutionensystem nicht direkt mit dem nationalstaatlichen zu vergleichen ist, so gibt es doch eine Gemeinsamkeit: Beide sind Ausdruck einer Verdichtung von Kräfteverhältnissen und stehen (noch?) unter neoliberaler Dominanz, die den widersprüchlichen Prozeß der kapitalistischen Globalisierung vorantreibt. Das bedeutet nicht, daß politische Institutionen nicht Stabilisierungsleistungen erbringen könnten; es bedeutet aber sehr wohl, daß sie nicht *per se* Akteure eines gegen die kleinen und großen Krisen gerichteten *Re-embedding* sind. Ob eine postfordistische Regulation gelingt, hängt von viel mehr ab als lediglich von internationalen Politiken staatlicher Akteure oder intergouvernementaler Institutionen.

### 3. Transformation der Naturverhältnisse und internationale Politik

Im Hinblick auf die Ökologieproblematik schwanken die Einschätzungen noch immer zwischen den beiden Polen, entweder auf soziale und institutionelle Reformen zu setzen, die eine Lösung ökologischer Probleme im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung anstreben, oder aber zu unterstellen, daß die Probleme prinzipiell nicht zu bewältigen sind, so daß eine krisenhafte Zuspitzung bis hin zur Katastrophe unausweichlich ist. Die erste Strategie, die verschiedenen Entwürfen einer „nachhaltigen Entwicklung“ zugrunde liegt, läßt sich am deutlichsten in den Modellen einer „ökologischen Modernisierung“ der Gesellschaft veranschaulichen. Denn diese Modelle unterstellen über alle unterschiedlichen Ansatzpunkte hinaus explizit, daß trotz des strukturellen Charakters der Umweltproblematik „die existierenden politischen, ökonomischen sowie sozialen Institutionen die Sorge um die Umwelt internalisieren können“ (Hajer 1997, 108). Dagegen bezweifelt der zweite Strang diese Problemlösungskapazität der bestehenden Institutionen grundsätzlich und schließt von daher auf einen grundsätzlichen Änderungsbedarf, soll der ökologische Kollaps noch abgewendet werden.

Beide Anschauungen können in den neueren Entwicklungen der nationalen wie internationalen Umweltpolitik Belege für ihre Einschätzung finden. So lassen sich am Übergang zum 21. Jahrhundert eine Reihe von Veränderungen aufweisen, die anzeigen können, daß die Gesellschaften angefangen haben, weltweit auf ökologische Gefährdungen zu reagieren: von internationalen Konventionen zu den meisten globalen Umweltproblemen (Klima, Ozon, Biodiversität, Wüstenbildung etc.; vgl. Biermann 1998) über nationale Umweltpolitiken, die inzwischen in vielen Ländern eingerichtet wurden (Jänicke/Weidner 1997) bis hin zu Reaktionen auf betrieblicher (Öko-Audit etc.) oder soziokultureller Ebene (Umweltbewußtsein oder ökologische Lebensstile). Berufsmäßige Optimisten vermeinen deswegen sogar, ein heraufziehendes „Jahrhundert der Umwelt“ (E.U. v. Weizsäcker) erwarten zu können. Dagegen können skeptische Beobachter darauf verweisen, daß die Sensibilisierung für die Bedrohung der natürlichen Umwelt und deren Folgen wieder zurückgeht und soziale Probleme – wie die gestiegene Arbeitslosigkeit, die wachsende Spaltung nationaler Gesellschaften und der „Weltgesellschaft“ im Nord-Süd-Verhältnis, Rassismus, Migration und ethnische Vertreibungen oder auch die zunehmende Konflikt- und Gewaltförmigkeit der internationalen Weltordnung – wieder wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen als ökologische Bedrohungen.

Doch obwohl in gewisser Hinsicht sowohl pessimistische als auch optimistische BeobachterInnen auf einige Evidenzen für ihre Sicht der Dinge verweisen können, verfehlen beide Einschätzungen den eigentlichen Kern des sich abzeichnenden Prozesses. So verstetigt *und* relativiert sich die „ökologische

Kommunikation“ (Brand u.a. 1997) gleichermaßen. Und auch institutionelle Reformen finden zwar statt, müssen aber gleichzeitig als grundsätzlich ungenügend angesehen werden. Was sich also gegenwärtig abzuzeichnen scheint, ist etwas drittes zwischen den Extremen – nämlich eine *selektive Bearbeitung ökologischer Probleme*. Diese selektive Bearbeitung drückt sich einmal in einer gegensätzlichen Bearbeitung verschiedener Umweltprobleme aus, wo Erfolge und Mißerfolge nebeneinander stehen und vor allem „wachstumskonforme Problemlösungen“ (Jänicke u.a. 1996, 130) Aussicht auf Durchsetzung haben. Die selektive Bearbeitung tangiert jedoch auch die sich abzeichnenden Formen nationaler wie internationaler Regulierung an zentraler Stelle. Um dies deutlich zu machen, muß allerdings zunächst einigen grundsätzlichen Defiziten der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit ökologischer Steuerung oder Regulierung nachgegangen werden.

Eine Verkürzung führt dabei direkt ins Zentrum der Regulierungsproblematik: Die Konzentration auf die explizite Umweltpolitik unter Vernachlässigung anderer Politikbereiche bzw. Regulierungsebenen, die oft eine weitaus größere Bedeutung für die jeweilige Thematik haben können.<sup>4</sup> Hier ist nämlich die gesellschaftliche und strukturelle Relevanz von umweltpolitischen Regulierungen unmittelbar berührt. Einerseits wird der gesellschaftliche Kontext nur zu oft vernachlässigt und damit Interessenlagen und Machtverhältnisse, die den Gehalt wie den mutmaßlichen Erfolg von umweltpolitischen Regulierungen oft stärker beeinflussen als die eigentlich vorgenommenen Politiken mit ihrem intendierten Zweck. Andererseits wird der Beitrag genuin umweltpolitischer Regulierung für andere sozioökonomische wie soziokulturelle Regulierungen unterschätzt. Diese Gefahr läßt sich aber vermeiden, wenn statt von einem Ökologie- oder Umweltproblem von einer *Regulation gesellschaftlicher Naturverhältnisse* ausgegangen wird. Der Grundfehler in der Einschätzung des Ökologieproblems liegt nämlich in der Separierung sozialer und ökologischer Probleme, die sich häufig zu einer dualistischen Betrachtung verfestigt. Dabei werden dann innergesellschaftliche Verteilungskonflikte und Machtverhältnisse und daraus sich ergebende Regulierungsformen der vermeintlich gemeinsamen Anstrengung der Gesellschaft, heute zur „globalen Schicksalsgemeinschaft“ geadelt, zur Lösung der Ökologieproblematik abstrakt gegenübergestellt. Besonders markant war diese fatale Abkopplung der ökologischen Problematik von der Betrachtung gesellschaftlicher Interessenlagen in der frühen Zeitdiagnose von Ulrich Beck (1986). Denn von Beck

---

4 Ein weiteres grundsätzliches Problem muß an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben: Die Frage, wie materiell-stoffliche Bedingungen, d.h. „Natur“ im weiteren Sinne, in den Sozialwissenschaften angemessen thematisiert werden können. Nur allzu oft zeigen sich SozialwissenschaftlerInnen daran nämlich desinteressiert und untersuchen allein die gesellschaftlichen, d.h. die i.e.S. kulturell-sprachlichen Auswirkungen. Vgl. dagegen zum Begriff gesellschaftlicher Naturverhältnisse: Jahn/Wehling 1998 und Görg 1999a.



wurde explizit die Behauptung aufgestellt, daß statt der Reichtumsverteilung in der Industriegesellschaft nun in der Risikogesellschaft die Verteilung von ökologischen Risiken das zentrale gesellschaftliche Problem darstelle. Soziale und ökologische Probleme wurden so entkoppelt und als zeitliche Abfolge zu lösender gesellschaftlicher Probleme periodisiert. Statt dessen ist aber von etwas anderem auszugehen, nämlich von der Überlagerung sozioökonomischer und ökologischer Aspekte in der Restrukturierung des globalen Kapitalismus. Dadurch verliert die Ökologithematik einiges von ihrer schönen Eindeutigkeit und auch Einfachheit, gewinnt aber mehr an Relevanz in ihrer Vermittlung mit gesellschaftlichen Interessenlagen und globalen Machtverhältnissen.

Die Verkürzung liegt mit anderen Worten darin, die Regulation *sozialer* Verhältnisse, d.h. die machtförmige Stabilisierung eines widersprüchlichen gesellschaftlichen Prozesses, nicht gleichzeitig auch als Regulation der *Naturverhältnisse* zu begreifen. Eine *Regulation der Naturverhältnisse* ist umgekehrt nicht nur Gegenstand der expliziten Umweltpolitik, sondern *in alle sozialen Verhältnisse eingeschrieben*. Erst wenn dieser immanenten Vermittlung von sozialen und ökologischen Prozessen nachgegangen wird, kann verstanden werden, welche Rollen die Natur in der Transformation des globalen Kapitalismus tatsächlich spielen wird und welche positiven wie negativen Konsequenzen daraus für diese wie für die „Weltgesellschaft“ erwachsen können.

Neben der Vernachlässigung sozialer Interessenlagen liegt der Isolierung der Umweltpolitik von anderen politischen Prozessen und Konflikten aber auch ein Kurzschluß in der Einschätzung der expliziten Regulierungsformen zugrunde. Nur allzu oft wird nämlich in einem klassisch funktionalistischem Denkmuster von der Existenz drängender Probleme auf die Notwendigkeit und Machbarkeit neuer Lösungswege gefolgert. So scheinen zunehmend grenzüberschreitende ökologische Probleme eine kooperative Lösung der „Staatsgemeinschaft“ geradezu zu erzwingen, sollen nicht alle nachher schlechter dastehen. Diese Perspektive wird verknüpft mit der Erwartung, daß die Lösung dieser Probleme auf neue Formen der Regulierung verweist. Angesichts des „Endes der Blockkonfrontation“ und der Entstehung einer „grenzenlosen Weltgesellschaft“ können Umweltschutzabkommen, so wird behauptet, eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung einer „Global Governance“, eines „Weltregierens ohne Weltregierung“ oder eines „komplexen Weltregierens“ spielen (vgl. etwa Young (Hg.) 1997, Zürn 1998). Der Nationalstaat sei zwar für die Lösung sozialer wie ökologischer Probleme weiterhin nicht unwichtig. Doch in Zeiten einer „Entgrenzung der Staatenwelt“ (Brock/Albert 1995), d.h. der zunehmenden Inkongruenz ökonomischer und politischer Räume, kann er dies nicht mehr gewährleisten. Nun ist nicht zu bestreiten, daß neben der Ebene des Nationalstaats neue Verhandlungs- und Regulierungsebenen entstanden sind. Die Frage ist allerdings, ob dies auch

auf einen adäquaten „Selbstschutz“ der Gesellschaft angesichts neuer Probleme hindeutet.

Wird nämlich die Annahme fallen gelassen, ein Staat müsse gesellschaftliche Probleme tatsächlich auch lösen (ungeachtet der Frage, für wen was ein Problem ist), und betrachtet man/frau den Staat vielmehr in erster Linie als ein Herrschaftsinstrument, der seine Legitimation und seine gesellschaftliche Funktion mindestens ebenso sehr aus der Repression von Konflikten zieht, die aus ungelösten Problemen erwachsen, dann ergibt sich eine etwas andere Sicht. Werden nämlich Steuerungs- und Herrschaftsfunktion des Staates als zwei Aspekte eines sozialen Verhältnisses betrachtet, dann wird sowohl die selektive Behandlung von Umweltproblemen als auch die tatsächliche Bedeutung von umweltpolitischen Regulierungsformen deutlich. Wird der Nationalstaat als eine Verdichtung von Kräfteverhältnissen angesehen, dann sind sowohl die „explizite Umweltpolitik“ (Conca 1993) als auch andere Regulierungsformen, welche die ökologische Themen direkt oder indirekt betreffen, zunächst und zuvorderst nach den mit ihnen verbunden Interessenlagen oder explizit verfolgten Strategien zu befragen.<sup>5</sup>

Am Beispiel der Diskussionen um nachhaltige Entwicklung lassen sich diese unterschiedlichen Herangehensweisen kurz demonstrieren. Dieser Begriff wurde zunächst als normatives Konzept zur Reform der nationalen Verhältnisse wie der internationalen Beziehungen formuliert, das widersprüchliche Interessen von Nord und Süd, von Ökologie und Ökonomie sowie von Zukunft und Gegenwart integrieren sollte (BUND/Misereor (Hg.) 1996; Görg 1996). Obwohl der Begriff oberflächlich betrachtet eine unvergleichliche Erfolgsstory hinter sich hat, läßt sich auch beobachten, daß sich sein Gehalt dabei stark verändert hat. Faktisch stellt er eine Kompromißformel dar, die von strukturellen Merkmalen geprägt ist, insbesondere von der Verschärfung der Wettbewerbsbedingungen. In Ländern wie der Bundesrepublik hat sich hinsichtlich der Umweltproblematik ein hegemoniales Verständnis durchgesetzt, das sich als *ökologische Modernisierung* bezeichnen läßt und das vordringlich auf technologische und institutionelle Innovationen setzt (Beispiele dafür sind die Debatten um eine Effizienzrevolution und den „Faktor 4“ oder 10 sowie der Begriff vom „Umweltstandort Deutschland“, Weizsäcker (Hg.) 1994). Das Nord-Süd-Verhältnis mit seinen strukturellen Ungleichheiten wird in diesen Diskussionen kaum noch in Frage gestellt. Dabei wird u.a. auch auf die gestiegene Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer verwie-

---

5 Das bedeutet keineswegs, den sachlichen Gehalt der jeweiligen ökologischen Probleme nicht ernst zu nehmen. Aber auch dieser Gehalt, d.h. die genaue Problemstruktur und auch eine mögliche katastrophische Zuspitzung der Probleme, muß zunächst thematisiert werden und er ist dabei in die gesellschaftliche Konflikte und unterschiedliche Interessenlagen eingelassen. Die Klimaverhandlungen (Missbach 1999a) sind dafür ein Beispiel wie auch die Problemdiagnose: „Verlust der Biodiversität“ (s.u.).

sen, die oftmals direkt aus den globalen Umweltproblemen oder den Möglichkeit einer verstärkten Inwertsetzung natürlicher Ressourcen abgeleitet wird (Biermann 1998).

Diese Entwicklung kann in Anlehnung an die regulationstheoretische Phasenheuristik so verstanden werden, daß der Nachhaltigkeitsbegriff in den 80er Jahren eingeführt wurde zur Bezeichnung eines Reformprojekts im Rahmen eines relativ offenen Suchprozesses zur Bewältigung der Krise des Fordismus. Er sollte Wege aufzeigen, um nach dem Ende der Blockkonfrontation zu einer „neuen Weltordnung“ zu gelangen und dabei die drängendsten Krisenerscheinungen (ökologischer und sozialer Art) zu überwinden. Ende der 90er Jahre ist nun der Begriff, so sich Akteure auf ihn positiv beziehen und nicht einfach ein Marktfundamentalismus vertreten wird, ein integraler Bestandteil der „postfordistischen“ Restrukturierungen innerhalb der einzelnen Länder und weltweit geworden. In dieser Funktion ist er in die Konflikte um die Ausgestaltung der nationalen wie internationalen Verhältnisse eingelassen (Brand/Görg 1998). Dies bedeutet, daß er nicht mehr einen bestimmten Lösungsansatz zur Überwindung der sozio-ökonomischen wie der ökologischen Krise darstellt, sondern ein Element der Konflikte ist, die um die Regulierung sozialer Verhältnisse ausgetragen werden. Es handelt sich dabei also gar nicht mehr um ein wirklich konsensuelles und von den verschiedenen Akteuren gemeinsam zu erreichendes Leitbild. Vielmehr streben die verschiedenen Akteure in der Bezugnahme auf diesen Begriff faktisch sehr Unterschiedliches an: *Nachhaltigkeit* bezeichnet daher eher ein *Konfliktterrain* als ein klar definiertes Steuerungsziel.

Auf internationaler Ebene ist dabei ein *competition-cooperation-paradox* zu beobachten. Politische Kooperation findet statt und es werden Verhandlungs- und Steuerungssysteme aufgebaut. Teilweise geschieht dies mit dem expliziten Verweis auf den Nachhaltigkeits-Begriff (wie bei der Konvention über biologische Vielfalt, CBD), teilweise aber – etwa im Rahmen der WTO – ohne diesen Bezug und mit mehr oder weniger Ignoranz gegenüber dessen Zielen. Auch auf internationaler Ebene brechen sich einige Ziele politischer Steuerung – etwa eine adäquate Umweltpolitik in bestimmten Bereichen oder gar die Umsetzung eines sozial spezifizierten Konzeptes von nachhaltiger Entwicklung – an den dominanten Entwicklungen des internationalen Wettbewerbs und seiner politischen Absicherung. Vor allem die Klimaverhandlungen sind davon geprägt, daß die antizipierten Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der mächtigeren Staaten, vor allem für die USA, eine entscheidende Rolle spielen (Missbach 1999a, b, Walk/Brunnengräber 1999). Internationale Kooperation und der Aufbau regulierender Institutionen stellen also keinen Gegensatz zur verschärften Konkurrenz im Rahmen kapitalistischer Globalisierung dar, sondern sie dient eher der Stabilisierung ihrer Rahmenbedingungen sowie der Kompensation ihrer Folgen.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Die Konkurrenz und die institutionelle Heterogenität unterschiedlicher Regulierungsprozesse und Regulierungsebenen (Bernauer/Ruloff 1999). So sind etwa die Steuerungsziele und -maßnahmen wie auch die autoritativen Ressourcen der WTO ganz andere als die des UNDP oder von UNEP. Das internationale politische Institutionensystem ist dabei keineswegs einheitlich, sondern selbst in der Verteilung seiner Machtressourcen hierarchisch strukturiert, eine Hierarchie, die sich auch im Verhältnis unterschiedlicher Regulierungsebenen – international, national, regional, lokal – ausdrückt. Erklären lassen sich diese Differenzen durch die unterschiedlichen Interessenlagen und Durchsetzungspotentiale wie den Durchsetzungswillen sowie die Strategien der beteiligten Akteure (prioritäre Politikziele zugunsten neoliberaler Deregulierung, rhetorische Zustimmung, strategische Zustimmung zum Zwecke der Verhinderung etc.) und damit durch die Verdichtung unterschiedlicher Kräfteverhältnisse auf den verschiedenen Ebenen.

Die Herausbildung einer neuen Phase kapitalistischer Entwicklung kann im Hinblick auf die Naturverhältnisse und die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung also weder als intendierte Strategie aufgefaßt werden, noch ist das Vertrauen darauf zu begründen, daß sie sich als Ergebnis eines blinden Evolutionsprozesses quasi naturwüchsig durchsetzt. Wie Wolfgang Hein (1997, 1999) betont, müssen sowohl nicht-indentierte Folgen als auch strategische Absichten in einem gesellschaftstheoretischen Ansatz integriert werden, um sowohl das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilbereiche (Ökonomie, Politik, Wissenschaft, Kultur etc.) als auch um strategische Ansatzpunkte für Reformen bestimmen zu können. Eine solche Verbindung läßt sich im Rahmen der Regulationstheorie herstellen, wenn werttheoretische Argumentationen mit der Untersuchung der Ausgestaltung stabiler Phasen kapitalistischer Entwicklung durch die Konflikte und Kompromisse sozialer Akteure verbunden werden.<sup>6</sup>

Wenn der Regulationstheorie also das Verhältnis von gezielter politischer Regulierung und ungesteuerter Regulation wesentlich ist, dann läßt sich daran gut veranschaulichen, welchen Weg spezifische Ansätze zur Regulierung der Umweltproblematik nehmen und wie sich dabei eine selektive Behandlung dieser Thematik durchsetzt. Schon auf der Modellebene scheinen nämlich diejenigen Instrumente größere Aussicht auf Verwirklichung zu haben, die marktkonforme Regelungen darstellen, so z.B. die Entwicklung eines global wirkenden Systems „handelbarer Zertifikate der Umweltnutzung“ (Fürst 1999:

---

6 Darin liegt eine Differenz zu Hein (1997), der die Regulationstheorie eher einer strategischen Analyse sozialer Verhältnisse zuordnet und eine Verbindung mit der Luhmannschen Systemtheorie anstrebt. Richtig ist aber, daß im Kontext der Regulationstheorie bislang eine gesellschaftstheoretische Ausarbeitung dieser Verbindung noch zu kurz kommt und daher strategische und strukturelle Aspekte des gesellschaftlichen Prozesses oft unvermittelt nebeneinander bestehen bleiben (Görg 1995).

98). Auch ein solches Zertifizierungssystem kommt dabei jedoch nicht ohne politische, i.w.S. staatliche Vorgaben aus, denn zum einen beruhen Zielgrößen in der Gestaltung der Naturverhältnisse immer auf Setzungen, die auch anders möglich sind (beruhen also niemals allein auf biophysikalischen Notwendigkeiten). Zum zweiten kommen diese Setzungen aus umstrittenen Deutungen unterschiedlicher Akteure und deren normativen Implikationen zustande, allerdings vermittelt durch ihre jeweiligen Durchsetzungspotentiale. Drittens aber bedarf es einer Instanz, die diese Kompromisse auch institutionell absichert und gleichzeitig – gegen die partikulare Perspektive der konkurrierenden Interessen – die Perspektive des „gesellschaftlichen Allgemeinen“ vertritt; eben des Staates oder, auf internationaler Ebene, eines funktionalen Äquivalentes dazu.

Ein entscheidendes Problem der gegenwärtigen Transformationsprozesse ist nun, daß ein solches, immer schon herrschaftsförmig definiertes gesellschaftliches Allgemeininteresse durch den Nationalstaat immer schwerer formuliert und immer weniger gegen mächtigere andere Akteure (vor allem TNCs) abgesichert werden kann, während auf internationaler Ebene ein vollwertiges Äquivalent für diese Rolle überhaupt nicht in Sicht ist. Daß heißt aber nicht, daß nicht Marktprozesse bzw. neue Verwertungsbedingungen des Kapitals institutionell abgesichert und oftmals auch erst eingerichtet und durchgesetzt werden, ganz zu schweigen von einer repressiven Absicherung ihrer Folgen. Diese Form der Regulierung ist jeweils Teil der Umweltpolitik, auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Beispiele dafür sind nicht nur die Einrichtung eines neuen „Wertstoffmarktes“ in Deutschland im Zuge der Einführung des dualen Systems der Abfallentsorgung (Kursawa-Stucke et al. 1994) oder auch die Auseinandersetzungen um die Einführung der Ökosteuer, bei der der ökologische Lenkungseffekt hinter die Lobbyinteressen einiger wichtiger Sektoren zurückgefallen ist. Während in beiden Fällen keine traditionellen ordnungsrechtlichen Instrumentarien angewandt wurden, sondern marktkonforme „weiche“ Steuerungsmedien zum Zuge kamen, handelt es sich dennoch nicht einfach um Deregulierungsmaßnahmen (auch wenn im Entsorgungsbereich wie bei der Liberalisierung des Strommarktes eine Deregulierungsstrategie gefahren wurde, die zur Zerschlagung mehr oder weniger funktionierender Märkte und langfristig zur weiteren Zentralisierung führen dürften). Entscheidend ist vielmehr, daß *umweltpolitische Regulierungen* in diesen wie in anderen Bereichen *zum Element staatlicher Wettbewerbspolitik* werden und daß die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür politisch geschaffen oder gewährleistet werden müssen.

Ähnliches läßt sich auch auf der internationalen Ebene beobachten. So zeigen sich bei den Verhandlungen im Klimabereich ebenfalls Tendenzen zur Etablierung neuer Märkte im Sinne handelbarer Emissionsrechte. Gleichzeitig zeigen sich in diesem Feld die widersprüchlichen Entwicklungen internatio-

ner Regulation besonders eindrücklich. Denn gerade hier blockt die USA aus innenpolitischen Gründen (!) nicht nur eine Verschärfung restriktiver Regulierungen ab. Aus ihrer spezifischen Situation heraus, als führendes Land des „fossilistischen Fordismus“ dem Strukturwandel starke Interessen entgegenzusetzen und daher keine positive Führungsrolle einnehmen zu können, spielen sie in den Verhandlungen lediglich eine „negative Führungsrolle“ (Missbach 1999b, 224). Eine stabile postfordistische Regulationsweise scheidet nach dieser Sicht daran, daß die relative (ökonomische, politische und militärische) Stärke der USA aufgrund fehlender Hegemonie (im engeren Sinne der Fähigkeit, bei anderen Akteuren Zustimmung zu einem Kompromiß zu gewinnen) gleichwohl nicht zu einer konsistenten Strategie geführt haben.

#### 4. Die Inwertsetzung der Biodiversität

Die widersprüchlichen und noch nicht stabilen Regulierungsprozesse geraten also dann besser in den Blick, wenn die Annahme aufgegeben wird, beim Globalisierungsprozeß handele es sich um einen völlig losgelösten anonymen Marktprozeß, der aufs Neue in politische Institutionen „eingebettet“ und damit gebändigt werden müsse. Noch deutlicher als bei den Klimaverhandlungen zeigt sich dies im Rahmen der Biodiversitätspolitik, wobei allerdings auch zu berücksichtigen ist, daß in verschiedenen Phänomenbereichen bzw. Regulierungsprozessen durchaus Unterschiede zu beobachten sind.<sup>7</sup> Allgemeiner Konsens herrscht zwar weitgehend darüber, daß es einen „Verlust der biologischen Vielfalt“ gibt und politisch gehandelt werden muß.<sup>8</sup> Über diesen allgemeinen Konsens lagern sich jedoch vielschichtige Konflikte um eine neue Form von „Biopolitik“ (Flitner u.a. (Hg.) 1998). Gerade diese Konflikte um die Aneignung biologischer Ressourcen im globalen Rahmen sind einerseits durch einen dominanten Trend zur Inwertsetzung dieser Ressourcen ge-

7 Diese haben mit unterschiedlichen Problemstrukturen zu tun, die z.T. mit dem Gegenstand, z.T. aber auch mit verschiedenen Interessenstrukturen zu erklären sind. So hat das Vorzeigeproblem „Schutz der Ozonschicht“ mit dem „Montreal-Protokoll“ in relativ kurzer Zeit eine Regulierungsform gefunden, die die unterschiedlichen Aspekte (Verursacherthematik, technische Substitution, finanzieller Ausgleich, etc.) einigermaßen gut zu integrieren vermag. Dafür mögen relativ klare Interessengegensätze zwischen „Nord“ und „Süd“ und eine überschaubare Sachproblematik entscheidend gewesen sein (Biermann 1998). Aber eine Übertragung dieser Lösungen in andere Bereiche ist damit noch lange nicht gesichert. Selbst wenn z.B. der Finanzierungsmechanismus in die Klima- und Biodiversitätsverhandlungen zu übertragen versucht wurde (Biermann/Simonis 1998), sind die Konflikte in diesen Feldern doch durch andere Problemlagen und Konfliktstrukturen geprägt. Im Falle der Biodiversitätsverhandlungen sind bspw. die Interessenlagen von „Nord“ und „Süd“ wesentlich komplexer und auch der Gegenstand umstrittener, da genetische Ressourcen einen wichtigen „Rohstoff“ der aufstrebenden „Life-Sciences-Industrien“ (im Pharma- und Agrarsektor) darstellen (vgl. etwa Brand 2000, 5. Kapitel).

8 Diese Konflikte beginnen schon bei der genauen Definition des Begriffs der biologischen Vielfalt (über die allgemeine Festlegung hinaus, daß es sich um eine Verbindung von Artenvielfalt, genetischer Vielfalt und Habitatvielfalt handelt). Vgl. Görg u.a. (Hg.) 1999.

prägt (Guha/Martinez-Alier 1997). Andererseits müssen die institutionellen (rechtlichen, politischen, sozialen) Bedingungen zur Ökonomisierung erst sukzessive entwickelt und implementiert werden (Lerch 1996, Henne 1998). Diese institutionelle Einbettung der Inwertsetzung ist aber in wichtigen Punkten noch umstritten und in ihrer weiteren Ausgestaltung vom Verlauf dieser Konflikte und den Interessen und Machtpotentialen der verschiedenen Akteure abhängig.

Dabei geht es keineswegs nur um die Nord-Süd-Dimension, also die Ausgestaltung einer neuen „internationalen Arbeitsteilung“ in diesem Bereich. Gleichzeitig sind auch unterschiedliche nationale Interessengruppen in verschiedenen Ländern, Gegensätze zwischen lokalen Nutzergruppen und global agierenden Akteuren (TNCs und NGOs) sowie und darin eingeschlossen Gendersaspekte und verschiedene kulturelle Bezugnahmen auf die Biodiversität zu berücksichtigen (Görg 1999b). Die respektiven Machtpotentiale dieser verschiedenen Akteursgruppen schreiben sich mit unterschiedlicher Intensität in die Regulation der Biodiversität ein, ohne daß grundsätzliche Gegensätze zwischen diesen Gruppen dabei überwunden oder die Hoffnung auf eine wie immer „rationale“ Lösung der Biodiversitätsproblematik gerechtfertigt wären. Vor allem wird die biologische Vielfalt dabei als Ressource konstituiert, deren Nutzung (d.h. ihr tatsächlicher oder potentieller Wert) zu ihrer Erhaltung beitragen soll (vom Ökotourismus in Naturparks bis zur Erhaltungsarbeit bei pflanzengenetischen Ressourcen) oder zumindest diese Erhaltung rational begründbar machen soll (wie bei der „Naturapotheke tropischer Regenwald“, deren Erhaltung „im Interesse aller“ sei). Eine Frage ist es, ob eine ökologisch-tragfähige und/oder sozial-gerechte Nutzung der Biodiversität auf diesem Wege wirklich erreicht werden kann. Eine andere Frage ist es, wie sich diese Versuche gesellschaftlich tatsächlich auswirken, welche Entwicklung sich durchsetzt und welche Strukturen sich dabei ausbilden. Praktisch gesehen stehen auf jeden Fall Initiativen zur Inwertsetzung der Biodiversität (wie die Biotrade-Initiative der UNCTAD, vgl. Görg/Brand 1999) und die damit verbundenen Konflikte im Zentrum der Diskussionen um die Umsetzung und Implementierung der Konvention über biologische Vielfalt (CBD). Mit der Frage nach der ökonomischen oder nicht-ökonomischen Verwendung der Biodiversität für unterschiedliche Zwecke sind auch die Konflikte um die Ausgestaltung von Eigentums- und Patentrechten verbunden. Deshalb kann heute das Konfliktfeld oder Regime der Biodiversitätspolitik auf keinen Fall mit der CBD (d.h. einer Form expliziter internationaler Umweltpolitik) gleichgesetzt werden.

In der internationalen Biodiversitätspolitik geht es an zentraler Stelle darum, wie rechtliche Regulierungen geschaffen werden können, die den (v.a. im „Norden“ ansässigen) *Life Sciences Industries* einen verlässlichen Zugang zu den biologischen Ressourcen (insbesondere im „Süden“ gelegener) verschaf-

fen und ihnen damit ein Mindestmaß an Handlungssicherheit in einem hochgradig dynamischen und unsicheren Bereich gibt.<sup>9</sup> Die steigende Bedeutung biologischer Ressourcen, und dabei insbesondere der genetischen Informationen für den Pharma- und Agrarsektor, führte in den letzten Jahren dazu, daß in den biodiversitätsreichen Ländern des Südens Kompensationsansprüche für die Nutzung der biologischen Vielfalt verstärkt formuliert werden. Genetische Ressourcen sind nicht mehr ein „globales Erbe der Menschheit“, sondern unterstehen nationaler Souveränität, die in der CBD völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben ist. Diese Anerkennung der nationalen Souveränität durch die CBD ist nun aber gerade nicht als effektive „Einbettung“ in einen politischen Kontext anzusehen. Vielmehr ist sie die notwendige Vorbedingung für die Verteilung von Verfügungsrechten und die staatliche Garantie dieser Rechte: *staatlich-politisches Handeln steht hier nicht gegen die Interessen der ökonomischen Akteure, sondern ist die Voraussetzung der Inwertsetzung*. Ob damit der Schutz der Ressourcen oder auch nur ihre schonende Nutzung zu erreichen ist, ist aus mehreren Gründen mehr als fraglich (Schwäche oder Unwillen wichtiger Nationalstaaten, extrem asymmetrische Marktstrukturen u.ä.). Und der Schutz der Rechte lokaler Nutzer wie vor allem der sog. „indigenen Völker“ ist noch lange nicht gesichert (Agrawal 1998, Stoll 1999).

Mit der CBD und verwandten Regulierungsforen wurde also lediglich ein allgemeiner Rahmen gesetzt, der erst noch bi- oder multilateral ausgefüllt werden muß. Seit einigen Jahren werden daher verschiedene Modelle entwickelt, um den Zugang zu biologischer Vielfalt zu sichern. In Fragen des gerechten Vorteilsausgleichs sind die Entwicklungen übrigens weit weniger dynamisch, was als Ausdruck spezifischer Kräfteverhältnisse zu interpretieren ist, d.h. mit der Dominanz der Regierungen des Nordens und die mit ihnen verbundenen Interessen der *Life Science Industry* zusammenhängt. Grundsätzlich geht es aber dabei um die *Konstitution von Märkten*: Biologische Ressourcen erfahren in der Folge der Gentechnologie und vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeits- und Naturschutzdebatten eine Neubewertung, womit sich neue und konfligierende Interessen konstituieren. Letztlich handelt es sich um einen Prozeß, der zuweilen als „Einschluß der global commons“ (Lipietz 1995) bezeichnet wird. Zur Konstitution dieser Märkte bedarf es aber nicht nur internationaler Verhandlungen, sondern weiterhin auch der Implementierung der Verhandlungsergebnisse auf nationalstaatlicher Ebene.

---

9 Ein Beispiel dafür bildet der Abschluß des „Biosafety-Protokolls“ im Rahmen der CBD. Obwohl damit der Handel mit genetisch veränderten Organismen gegebenenfalls eingeschränkt werden kann, wurde der Abschluß von der Deutschen Industrievereinigung Biotechnologie (DIB) begrüßt, weil damit ein „verlässliches weltweites Regelwerk“ entstanden sei (Frankfurter Rundschau vom 1.2.00). Allerdings dürfte dabei auch die Hoffnung zum Tragen kommen, daß letztlich die Regelungen der WTO Vorrang haben.



Abgesehen davon, daß sich internationale Politiken erst nationalstaatlich konkretisieren müssen und entsprechende nationale Regelungen und Gesetze erst diskutiert und erlassen werden müssen (dieser Prozeß ist in vielen Staaten im Moment im Gange: Brasilien, Mexiko etc.), werden auch internationale Politiken keinesfalls konsistent formuliert. Schon im Rahmen der UNO bilden sich *verschiedene Terrains* heraus, die allesamt die hier verhandelten Fragen regulieren sollen: Die Konvention über biologische Vielfalt, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) u.a.. Dazu kommt noch die Welthandelsorganisation (WTO) und hier insbesondere das Abkommen zu handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechten (TRIPs; vgl. Seiler 1998) hinzu. In den kommenden Jahren wird sich also zeigen, welche Regulierungen sich wirklich durchsetzen. Denn dies alles ist weder funktionalistisch vorgegeben noch mit dem Trend zur Inwertsetzung schon entschieden. So stehen schon die biodiversitätsreichen Nationalstaaten des „Südens“ in einem Konkurrenzverhältnis zueinander um die eher knapp bemessene Nachfrage in Form von großen TNC aus der Sparte der *Life-Sciences-Industries*, was sich bei der nationalen Gesetzgebung auswirken dürfte. Vor allem sind die einzelnen Bestimmung zur Ausgestaltung von Eigentumsrechten umstritten (innerhalb von CBD/FAO und WTO wie im Verhältnis zwischen beiden). Zwar haben sich CBD und FAO in den letzten Jahren deutlich angenähert und es hat insofern eine gewisse Homogenisierung stattgefunden, als Themen der jeweiligen Verhandlungsrunden auch im jeweils anderen Terrain diskutiert wurden. Gleichwohl bleiben aber in beiden Feldern durchaus Differenzen bestehen (z.B. angesichts der Behandlung von *Farmers' Rights* u.a.; vgl. Guha/Martinez-Alier 1997), die immer noch unterschiedlich beurteilt werden. Die vielfältigen sich herausbildenden internationalen, nationalen und lokalen Regulierungen als Teil einer postfordistischen Regulationsweise lassen sich zusammenfassend als *Regulation der biologischen Vielfalt* bezeichnen (die damit also über die expliziten umweltpolitischen Regulierungen hinausgeht). Der analytische Blick kann sich daher nicht nur der Tatsache zuwenden, daß staatliche Regulierungen eingerichtet oder Märkte reguliert werden (so etwa Lipietz 1999 am Beispiel Klima). Gerade die dominanten ökonomischen Akteure sind in diesem Konfliktfeld auf staatliche Regulierungen angewiesen, um sich einen legalen und dauerhaften Zugriff auf das „grüne Gold der Gene“ zu sichern.

## 5. Ausblick

Wir wollten zeigen, daß sich die Debatte über Alternativen zur neoliberalen Globalisierung des Kapitalismus analytisch und politisch nicht auf die Stoßrichtung einer Re-Regulierung der Weltwirtschaft bzw. eines *re-embedding* verselbständigter Marktprozesse beschränken darf. Schon aus theorieimmanenten Gründen ist die Perspektive einer politischen „Wiedereinbettung“ ö-

konomischer Globalisierungsprozesse problematisch. Zudem sind sowohl internationale als auch nationale oder lokale Regulierungsformen nicht per se ein „Selbstschutz der (Welt-)Gesellschaft“ vor der Vernichtung der unechten Ware „Natur“. Diese politischen Regulierungsformen tragen vielmehr selbst zur Schaffung von Märkten und ihrer institutionellen Einbettung bei. Dies gilt insbesondere, aber längst nicht nur, für die gesellschaftlichen Naturverhältnisse allgemein und für die gesellschaftliche Aneignung natürlicher Ressourcen im Besonderen. In vielen Regionen dieser Welt – vor allem in den peripheren – finden auch heute dynamische Prozesse einer „ursprünglichen Akkumulation“ statt, die neben der immer weitgehenden Kommodifizierung aller Lebensbereiche – in allen Teilen der Welt – einen guten Teil der postfordistischen Akkumulationsdynamik ausmachen.

Der Erfolg der neoliberalen Globalisierung beruht auf umfassenden Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen, Kräfteverhältnisse und Wertvorstellungen. Anti-neoliberale Strategien müssen diese umfassenden Transformationen auf *allen* räumlichen Ebenen in den Blick nehmen und können sich nicht auf eine Debatte um geeignete internationale Instrumente beschränken. Deshalb ist die (Instrumenten-)Debatte um Re-Regulierung nicht falsch. Sie muß sich jedoch ihrer Verkürzungen bewußt sein – und ihre mögliche Anschlußfähigkeit an Vorstellungen kritisch reflektieren, den Neoliberalismus in gewisser Weise nachhaltig zu machen. Handelt es sich um Politiken, die ein besseres Funktionieren des globalen Kapitalismus im Sinne herrschender Akteure und Institutionen ermöglichen, indem Konflikte und Krisen vermieden werden, oder weisen sie darüber hinaus? Entscheidend ist dabei, gerade nicht der Trennung von Politik und Ökonomie aufzusitzen und Re-Regulierung auf internationale bzw. nationale Politiken zu beschränken. Weitergehende Ansätze um Re-Regulierung müssen „eingebettet“ sein in *theoretische wie praktische Herrschaftskritik*. Politisch entscheidend wird in den kommenden Jahren deshalb nicht nur sein, welche Regulierungen bzw. Regulierungssysteme sich konkret durchsetzen. Aus kritisch-emanzipatorischer Perspektive ist weiterhin die Frage ungeklärt, ob und welche Regulierungen reformerisch genutzt werden können oder aber abgelehnt werden sollten. Dies setzt ein umfassenderes Verständnis der Herausbildung des Politischen auf internationaler Ebene, d.h. der „*Internationalisierung des Staates*“ voraus. Anstatt auf die politische Re-Regulierung zu vertrauen, muß insbesondere die Frage aufgeworfen werden, welche Rolle staatliche Steuerung in diesem komplexen, alle räumlichen Ebenen umfassenden Prozeß internationaler Regulation tatsächlich spielt.

## Literatur

- Agrawal, Arun (1998): Geistiges Eigentum und „indigenes Wissen“: Weder Gans noch goldene Eier, in: *Flitner u.a. (Hg) (1998)*.
- Albert, Matthias; Brock, Lothar; Hessler, Stephan; Menzel, Ulrich; Neyer, Jürgen (1999): *Die Neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie*. Frankfurt/M.

- Altwater, Elmar (1987): *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung - der Fall Brasilien*. Hamburg.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1999): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster (vierte Auflage).
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M.
- Bernauer, Thomas; Ruloff, Dieter (1999): *Handel und Umwelt. Zur Frage der Kompatibilität internationaler Regime*. Opladen/Wiesbaden
- Biermann, Frank (1998): *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd: die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*. Baden-Baden.
- Biermann, Frank; Simonis, U.E. (1998): Institutionelles Lernen in der Weltumweltpolitik, in: H. Albach u.a. (Hg.): *Organisationslernen, WZB-Jahrbuch 1998*, Berlin, S.289-308.
- Brand, K.-W.; Eder, K.; Pöferl, A. (1997): *Ökologische Kommunikation in Deutschland*. Opladen.
- Brand, Karl-Werner (Hg.) (1998): *Soziologie und Natur. Theoretische Perspektiven*. Opladen.
- Brand, Ulrich (2000): *Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt*. Münster (i.E.).
- Brand, Ulrich; Görg, Christoph (1998): Nachhaltige Widersprüche: Die Rolle von NRO in der internationalen Biodiversitätspolitik, in: *Peripherie*, Nr. 71, S. 31-54.
- Brock, Lothar; Albert, Mathias (1995): Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 2. Jg., Nr. 2, S. 259-285.
- Brunnengräber, Achim; Stock, Christian (1999): Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt? In: *PROKLA* 116, S. 445-468.
- BUND; Misereor (Hg.) (1996): *Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*. Basel.
- Conca, Ken (1993): Environmental Change and the Deep Structure of World Politics, in: Lipschutz, Ronnie D.; Conca, Ken (Hg.): *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. New York, S. 306-326.
- Esser, Josef; Görg, Christoph; Hirsch, Joachim (Hg.) (1994): *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*. Hamburg.
- Flitner, Michael; Görg, Christoph; Heins, Volker (Hg.) (1998): *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*. Opladen.
- Fürst, Edgar (1999): Globaler Ressourcenverbrauch, Umweltraum und ökologischer Strukturwandel - Implikationen für die Nord-Süd-Beziehungen, in: *Hein/Fuchs* (1999), 77-124.
- Gibson-Graham, J.K. (1996): *The end of capitalism (as we knew it). A Feminist Critique of Political Economy*. Cambridge/Mass.
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*, Stanford
- (1999): *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt/M.
- Görg, Christoph (1994): Krise und Institution, in: *Esser et al.* (1994), S. 85-132.
- (1995): Plädoyer für Gesellschaftstheorie, in: *PROKLA*, Nr. 101, S. 625-643.
- (1996): Sustainable Development - Blaupause für einen 'ökologischen Kapitalismus'? In: *Brenzel et al.* (Hg.) (1996), *Gegensätze - Elemente kritischer Theorie. Festschrift für Jürgen Ritsert*. New York und Frankfurt/M.
- (1999a): *Gesellschaftliche Naturverhältnisse*. Münster.
- (1999b): Erhalt der biologischen Vielfalt - zwischen Umweltproblem und Ressourcenkonflikt, in: *Görg et al. (Hg.)* (1999), S. 279-306.
- Görg, Christoph; Brand, Ulrich (1999): Globale Umweltpolitik und nationalstaatliche Konkurrenz. Zur Regulation der biologischen Vielfalt, in: *Hein/Fuchs* (1999), S. 231-264.
- Görg, Christoph; Hertler, Christine; Schramm, Engelbert; Weingarten, Michael (Hg.) (1999): *Zugänge zur Biodiversität*. Marburg.
- Guha, Ramchandra; Martínez-Alier, Juan (1997): Die Vermarktung der Artenvielfalt, in: *PROKLA* 108, S. 351-368.
- Hajer, Maarten A. (1997): Ökologische Modernisierung als Sprachspiel, in: *Soziale Welt* 1/97, S. 107-132.
- Hein, Wolfgang (1997): Weltgesellschaftlicher Wandel und nachhaltige Entwicklung - die Zukunft als Fortsetzung der Geschichte der Geschichte, in: *Nord-Süd-aktuell*, Nr. 2, S. 327-349.
- (1999): Postfordistische Globalisierung, Global Governance und Perspektiven eines evolutiven Prozesses „Nachhaltiger Entwicklung“, in: *Hein/Fuchs* (1999), S. 13-76.

- Heinrich, Michael (1999): *Die Wissenschaft vom Wert. Die Marxsche Kritik der politischen Ökonomie zwischen wissenschaftlicher Revolution und klassischer Tradition*. 2. Aufl., Münster.
- Henne, Gudrun (1998): *Genetische Vielfalt als Ressource*. Baden-Baden.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat*. Berlin.
- Hollingworth, J. Rogers; Boyer, Robert (Ed., 1997): *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge/Mass.
- Hübner, Kurt (1999): Globale Geld- und Finanzmärkte und sozialökologischer Pfadwechsel, in: *Hein/Fuchs* (1999) S. 125-152
- Huffschmid, Jörg (1999): *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg.
- Jänicke Martin (Hg 1996): *Umweltpolitik der Industrieländer*, Berlin
- Jänicke Martin; Weidner, Helmut (1997): *National Environmental Politics*, Berlin
- Jahn, Thomas; Wehling, Peter (1998): Gesellschaftliche Naturverhältnisse - Konturen eines theoretischen Konzepts, in: *Brand* (1998), S. 75-93
- Jessop, Bob (1997): Die Zukunft des Nationalstaates - Erosion oder Reorganisation? in: Becker, Steffen; Sablowski, Thomas; Schumm, Wilhelm (Hg.): *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Berlin und Hamburg, S. 50-95.
- Kursawa-Stucke, Hans-Joachim; Liebert, Nicola; Jensen, Annette (1994): *Der Grüne Punkt und der Recycling Schwindel*. München.
- Lerch, Achim (1996): *Verfügungsrechte und biologische Vielfalt*, Marburg
- Lipietz, Alain (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise, in: *PROKLA* 58, S. 109-138.
- (1995): Enclosing the global commons: global environmental negotiations in a North-South conflictual approach, in: Bhaskar V; Glyn, Andrew (Hg.): *The North, the South and the Environment. Ecological Constraints and Global Economy*. Tokio u.a., S. 118-142.
- (1999): Arbeiten für eine weltweite ökologische Nachhaltigkeit. Für eine „New Great Transformation“, in: *Kurswechsel*, Nr. 3, S. 50-71.
- Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald (1996): *Die Globalisierungsfälle*. Hamburg.
- Messner, Dirk (1995): *Die Netzwerkgesellschaft*, Köln.
- MEW 23: Marx, Karl (1867): Das Kapital, Erster Band, in: *Marx-Engels-Werke*, Bd. 23, Berlin.
- Missbach, Andreas (1999a): *Das Klima zwischen Nord und Süd. Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der Klimapolitik der Vereinten Nationen*. Münster.
- (1999b): Internationale Klimapolitik: Welt-Innenpolitik oder Innenpolitik der USA, in: *Hein/Fuchs* (1999) S. 195-230.
- Polanyi, Karl (1944/1990): *The Great Transformation*. Frankfurt/M.
- Porter, Michael (1990): *The competitive advantage of nations*, London and Basingstoke.
- Röttger, Bernd (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation*, Münster.
- Seiler, Achim (1998): TRIPS und die Patentierung lebender Materie - Handlungsmöglichkeiten für die Dritte Welt, in: *Wechselwirkung*, Nr. 88, S. 50-57.
- Soros, George (1998): *Die Krise des globalen Kapitalismus: offene Gesellschaft in Gefahr*. Berlin.
- Stoll, Peter-Tobias (1999): Werte der Vielfalt aus rechtlicher Sicht, in: *Görg et al.* (1999), S. 187-202.
- Thompson, E.P. (1980): *Plebeische Kultur und moralische Ökonomie*, Frankfurt/Berlin/Wien.
- UNEP (1999): *Bericht über die menschliche Entwicklung 1999*. Bonn.
- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (1999): *Transnationale Netze im Konfliktfeld Klima. Nicht-Regierungs-Organisationen als „neue“ Akteure in der internationalen Politik*. Gruppen-Dissertation an der FU Berlin.
- Weltbank (1997): *Weltentwicklungsbericht 1999. Der Staat in einer sich ändernden Welt*. Bonn.
- von Weizsäcker, Ernst Ulrich (Hg., 1994): *Umweltstandort Deutschland*. Berlin.
- Young, Oran R. (Hg.) (1997): *Global Governance. Drawing Insights from Environmental Experience*. Cambridge/Mass.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/M.

Cord Jakobeit

---

## Irreführende Geisterdebatte oder funktionale Notwendigkeit? Regimetheoretische Überlegungen zur Re-Regulierungsdiskussion am Beispiel der Weltumweltordnung

Im Projekt des „Regieren(s) ohne Weltregierung“ (Kohler-Koch 1993) bzw. der „global governance“ (Commission on Global Governance 1995; Messner und Nuscheler 1996) oder der „governance without government“ (Rosenau und Czempiel 1992) spielen internationale Regime eine zentrale Rolle. Sie können als internationale Ordnungs- und Regelsysteme definiert werden, die auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen Staaten beruhen und die zur Bearbeitung von grenzüberschreitenden Problemen durch die Schaffung von sachbereichsbezogenen gemeinsamen Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen auf die Berechenbarkeit und langfristige Verrechtlichung der internationalen Zusammenarbeit abzielen.<sup>1</sup> Das Studium internationaler Regime, das in den 1980er Jahren als Gegenreaktion zur Dominanz neorealistischer Ansätze in den Theorien der Internationalen Beziehungen systematisiert wurde (vgl. Krasner 1983; Kratochwil/Ruggie 1986), hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine Fülle von Erkenntnissen über die Entstehung, den Wandel, die spezifischen Wirkungen und die generellen Konsequenzen solcher Regelsysteme gebracht (vgl. Kohler-Koch 1989; Müller 1993; Rittberger 1993; Hasenclever, Mayer und Rittberger 1997; Young 1999a). In der Auseinandersetzung mit der neorealistischen Kritik, in der die Bedeutung internationaler Regime bestritten und diese lediglich als Epiphänomene charakterisiert wurden (vgl. Strange 1983), ging es in der Regimeforschung zunächst darum zu fragen, warum, wann und wie dauerhafte internationale Kooperation bei Abwesenheit einer zentralen Autorität im inter-

---

1 Vgl. zu dieser Definition Jakobeit (1998a: 288f). Die „klassische“ Definition von Krasner (1983: 2) haben Levy, Young und Zürn (1995: 274) wie folgt abgewandelt: „... we suggest defining international regimes as social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas. As such, regimes give rise to recognized social practices in international society.“ Jakobeit (1998b) schlägt vor, den Oberbegriff der internationalen Institution nur dann zu verwenden, wenn nicht mit der präziseren Begrifflichkeit auf ein internationales Regime oder eine internationale Organisation verwiesen werden kann.

nationalen Staatensystem entstehen kann (Oye 1985). Während dieser Grundsatzstreit in der US-amerikanischen Theoriedebatte z.T. bis in die Gegenwart anhält (vgl. Mearsheimer 1995), hat sich parallel zur raschen Expansion und inhaltlichen Ausdifferenzierung völkerrechtlicher Vereinbarungen in vielen Feldern der internationalen Politik seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein „post-realistischer“ Konsens entwickelt. Die Regimeforschung geht in dieser zweiten Phase davon aus, daß Regime grundsätzlich von Bedeutung sein können, wobei neben der Analyse der Macht und der Interessen von Staaten auch der Einfluß von Ideen, Lernen und Wissen auf Regulierungsansätze thematisiert werden muß.<sup>2</sup> Die Regimeanalyse hat sich inzwischen als gleichermaßen fruchtbar für die Analyse der „high politics“ wie der „low politics“ erwiesen, weil neben dem Bereich der internationalen Sicherheitspolitik mit diesem Zugang auch vergleichende Aussagen zur internationalen Weltwirtschafts-, Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik möglich sind.

Im folgenden wird zunächst kurz anhand der vier Regime der Weltwirtschaft und ihrer entwicklungspolitischen Implikationen in zentrale Begriffe und Analysekatgeorien des Regimeansatzes eingeführt. Dabei wird in Abgrenzung zu Harald Müller (1993) argumentiert, daß es ein abgeschlossenes internationales Entwicklungsregime bisher nicht gibt.<sup>3</sup> Vielmehr sind die entwicklungsfördernden Elemente in den vier Regimen der Weltwirtschaft im Sinne des sozialstaatlich „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1983, 1997) bereits enthalten. Die Re-Regulierungsdiskussion hat nicht zuletzt deshalb zugenommen, weil diese wohlfahrtsstaatlichen Elemente im Zuge des neoliberalen Globalisierungsprojektes zurückgedrängt bzw. marginalisiert wurden (Jakobeit 1998a). Anschließend wird die Re-Regulierungsdiskussion am Beispiel der Debatte um die Neuorganisation der internationalen Umweltpolitik mit regimetheoretischen Erkenntnissen kontrastiert. Dabei wird die These entwickelt, daß die vielfach erhobene Forderung nach einer Weltumweltorganisation aus ökologischer wie regimetheoretischer Perspektive wenig sinnvoll erscheint. Es gibt keine ökologisch begründete, funktionale Notwendigkeit für die Einrichtung einer Weltumweltorganisation. Es handelt sich vielmehr um eine „Geisterdebatte“, die von den Prioritäten in der Re-Regulierungsdiskussion eher ablenkt.

## 1. Regime der Weltwirtschaftsordnung und deren entwicklungsfördernde Elemente

Unter US-amerikanischer Hegemonie wurden Mitte der 40er Jahre für den internationalen Waren- und Kapitalverkehr Grundsätze und Ziele (Prinzipien), Rechte und Pflichten (Normen), Gebote und Verbote (Regeln) sowie Ent-

2 Die Regimetheorie hat daher kaum Probleme mit dem, was als konstruktivistische Wende in den Theorien der Internationalen Beziehungen bezeichnet werden kann.

3 Auch Tetzlaff (1997: 221) spricht fälschlicherweise von der Existenz eines „internationalen Entwicklungsregimes“, das von den beiden Bretton-Woods-Organisationen dominiert werde.

scheidungsverfahren und Programme (Prozeduren) festgelegt und in GATT, IWF und Weltbank organisatorisch verankert, die zwar stark marktwirtschaftlich geprägt waren, gleichzeitig aber auch wohlfahrtsstaatliche Komponenten enthielten. Die USA folgten dabei einem „benevolent leadership model“<sup>4</sup>, das aus der Erkenntnis resultierte, daß ihre Vorstellungen von liberaler Marktwirtschaft und Demokratie nur dann auf weltwirtschaftlicher Ebene von Dauer sein würden bzw. nur dann die Stabilität der geschaffenen internationalen Ordnungssysteme gewährleistet werden könnte, wenn diese Nachzüglern eine Chance zum Aufholen bieten würden. Zunächst nutzten die kriegszerstörten Volkswirtschaften in Westeuropa und Japan diese Chance. In den 70er und 80er Jahren folgten die ost- und südostasiatischen Schwellenländer und zuletzt die drei mittelosteuropäischen Reformstaaten. In der Gegenwart sind unschwer die 29 OECD-Staaten, der „Club der Reichen“ (Ausnahmen: Mexiko, Türkei und inzwischen wieder Südkorea), als Hauptnutznießer der bestehenden institutionellen Strukturen der Weltwirtschaft auszumachen. Sie haben es verstanden, den Spielraum, der sich aus dem Welthandelsregime, dem Weltwährungsregime, dem Verschuldungsregime und dem Finanzhilferegime ergibt, für weltwirtschaftliche Prozesse der nachholenden Entwicklung zu nutzen. Aufbauend auf dem Theorem der komparativen Kostenvorteile beruht das Welthandelsregime auf dem Grundsatz, daß weltweiter Freihandel für alle beteiligten Staaten die beste Gewähr für rasches Wirtschaftswachstum und allgemeine Wohlfahrtssteigerung bietet. Oberste Ziele der zentralen internationalen Organisation des Regimes, der WTO, sind der Abbau des Handelsprotektionismus durch internationale Kooperation sowie die Etablierung eines globalen Freihandelssystems. Als zentrale Norm des Regimes müssen im Zweifel liberale Verhaltensweisen Vorrang vor protektionistischen haben. Als entwicklungsfördernde Elemente enthalten die Regeln des Welthandelsregimes vor allem das Einräumen präferentieller Handelsvereinbarungen, um Nachzüglern ein rascheres, handelsinduziertes Wachstum zu ermöglichen. Mit dem Weltwährungsregime wurde bis Anfang der 70er Jahre das Ziel verfolgt, mittels fester Wechselkurse die notwendige Erwartungsstabilität und hinreichende internationale Liquidität für den expandierenden Welthandel zu gewährleisten. Die zentrale Norm des Regimes verpflichtete die Staaten auf währungspolitische Stabilität, um den festen, durch die Dollar-Gold-Garantie untermauerten Wechselkurs zu sichern. Durch die Aufhebung der Dollar-Gold-Garantie und den Übergang zum „freien Floating“ der Währungen, d.h. der börsentäglich schwankenden Wechselkursbildung nach Angebot und Nachfrage, wurde das Weltwährungsregime Anfang der 1970er Jahre durch ein marktorientiertes System ersetzt. Auch immer mehr Entwicklungsländer

---

4 Vgl. Snidal (1985) zur Unterscheidung zwischen einem „benevolent leadership model“ und einem „coercive leadership model“.

haben in den letzten Jahren die Kapitalverkehrskontrollen aufgehoben und sind zum „freien Floating“ ihrer Währungen übergegangen, haben dabei aber vielfach nicht bedacht, daß – wie am Beispiel der Asienkrise leicht zu verdeutlichen ist – eine vollständige Liberalisierung ein enormes Gefahrenpotenzial enthalten kann.

Allerdings gelang es der zentralen internationalen Organisation des Weltwährungsregimes, dem IWF, sich im Rahmen des Verschuldungsregimes, dessen Konturen bereits im Weltwährungsregime angelegt waren, neue Aufgabenfelder zu erschließen. Um der durch weltwirtschaftliche Turbulenzen mitverursachten Verschuldungskrise der Entwicklungsländer Herr zu werden, wird im Verschuldungsregime vor allem das Ziel verfolgt, die internationale Zahlungsfähigkeit und Liquidität zu erhalten. Die zentrale Norm des Regimes verpflichtet die Schuldnerstaaten zur makroökonomischen Strukturanpassung. Mittels neuer Kredite und der Verpflichtung auf marktwirtschaftliche Reformen und Weltmarktorientierung soll die Aufrechterhaltung des Schuldendienstes sichergestellt werden.

Zwar enthalten auch die bisher aufgeführten Regime wohlfahrtsstaatliche bzw. entwicklungsfördernde Elemente – so z.B. die Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer im Rahmen des Welthandelsregimes, die zeitlich begrenzte Importquoten und Abweichungen von der Meistbegünstigung erlauben, oder die Liquiditätshilfen und partiellen Schuldenerlasse im Verschuldungsregime –, aber das Finanzhilferegime der Weltwirtschaft kann als das eigentliche Kernstück der entwicklungsfördernden Komponente der Weltwirtschaftsordnung (Jakobait 1998b) bezeichnet werden, wobei Finanzhilfe hier umfassend verstanden wird als der Transfer von Finanzmitteln oder geldwerten Vorteilen (Technologietransfer, Ausbildungshilfe, Beratung etc.) aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer. Das Finanzhilferegime mit der Weltbank als zentraler internationaler Organisation an der Spitze ist dem Grundsatz verpflichtet, daß die Sicherung, Akzeptanz und Entfaltung des Liberalismus auf globaler Ebene der kooperativen Heranführung und Integration derjenigen Staaten bedarf, die – obwohl formal gleichberechtigt – mit den Nebenfolgen des Systems überfordert sind. Bei Strafe des Untergangs der geschaffenen Ordnungssysteme können gravierende Asymmetrien zwischen den Staaten nicht auf Dauer hingenommen werden. Die zentrale Norm des Regimes verpflichtet die Industrieländer dazu, auch ohne unmittelbar greifbare Gegenleistungen Ressourcen für die weniger entwickelten Länder bereitzustellen. Über den Umfang der zu erbringenden Hilfsleistungen gibt es für die Geber jedoch keine völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen.

Wenn man wie Harald Müller (1993: 60-61) in Anlehnung an Robert Wood (1986) den Versuch macht, erstmals ein breites internationales Entwicklungsregime zu definieren, dann entwirft man damit lediglich ein fragwürdiges Konstrukt aus den genauer zu bezeichnenden Handels-, Währungs-/Verschul-



dungs- und Finanzhilferegimen der Weltwirtschaft. Gegen die Annahme eines internationalen Entwicklungsregimes spricht – wie Müller z.T. selbst einräumt –, daß es trotz der starken Stellung der Weltbank in diesem Regime nicht wie bei Handel (WTO) und Währung/ Verschuldung (IWF) eine eindeutig identifizierbare internationale Organisation gibt, um die sich die Bestandteile des Regimes gruppieren. Wenngleich die Weltbank in den letzten beiden Jahrzehnten zweifellos „zum weltweit führenden (wenngleich umstrittenen) Think Tank in Sachen Entwicklungshilfe“ (Jakobeit 1995: 703) aufgestiegen ist, so wird ihr diese Leitfunktion dennoch beharrlich von zahlreichen anderen internationalen Organisationen (UNDP, ILO, UNCTAD, EU) wie von den bilateralen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit streitig gemacht. Wohlfahrtsfördernde bzw. entwicklungspolitische Elemente lassen sich in allen Regimen der Weltwirtschaft nachweisen. Daher sollte statt des fragwürdigen Versuchs einer „catch-all“-Definition bzw. einer Überfrachtung des internationalen Entwicklungsregimes besser mit der Unterscheidung in Handels-, Währungs-/Verschuldungs- und Finanzhilferegime der Weltwirtschaft gearbeitet werden, um im Sinne einer präziseren Begrifflichkeit die Regimeanalyse für die Nord-Süd-Beziehungen fruchtbar machen zu können.

## **2. Die Krise der Entwicklungsförderung in den Regimen der Weltwirtschaft**

Die in den Regimen der Weltwirtschaft festgelegten Spielregeln und Leitlinien, die trotz strukturell höchst unterschiedlicher Ausgangsbedingungen der Staaten und trotz der bestehenden, gravierenden Asymmetrien von gleichen Chancen für alle Akteure ausgehen, wurden lediglich während der Dependencia-Diskussion der 60er und 70er Jahre in Frage gestellt. Die Diagnose einer strukturellen Abhängigkeit aller Entwicklungsländer durch die bestehende Ordnung der Weltwirtschaft gipfelte in den Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO). Dieser Frontalangriff auf die Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen der bestehenden Regimestruktur zielte auf deren komplette Umgestaltung.

Beflügelt von ihrer scheinbaren Machtposition nach der ersten Ölkrise der 70er Jahre wollten die Entwicklungsländer in grandioser Selbstüberschätzung der eigenen Verhandlungsstärke den Freihandel durch ein sie begünstigendes Präferenzsystem ersetzen, massive Schuldenstreichungen erreichen, einen völkerrechtlich verbindlichen Ressourcentransfer aus den Industrieländern durchsetzen und in den wichtigen internationalen Organisationen der Weltwirtschaft (Weltbank, IWF) durch die Einführung des Entscheidungsverfahrens nach dem UN-Prinzip („ein Land – eine Stimme“) das Kommando übernehmen. Das geschlossene Auftreten der Industrieländer, die Entwicklungserfolge einiger südostasiatischer Staaten in bewußter Ausnutzung des

bestehenden Regelwerkes und der Ausbruch der Verschuldungskrise zu Beginn der 80er Jahre bereiteten der NWWO-Diskussion ein jähes Ende. Das bestehende liberale Ordnungssystem wurde als unveränderbar bzw. als per se entwicklungsfördernd akzeptiert.

Die wachsende Frustration über die dauerhaft ausbleibenden Erfolge der Strukturanpassungspolitik führte in den letzten Jahren im Verbund mit den krisenhaften Zuspitzungen (Mexiko-, Asien-, Rußland- und Lateinamerikakrise) zu einer intensiven Debatte über die Schwächen der bestehenden Regime der Weltwirtschaft. Die Mängel, Widersprüche und Defizite des bestehenden institutionellen Regelwerkes und seiner Umsetzung sind zuletzt immer offenkundiger geworden. Zwar hat das Welthandelsregime mit zu den hohen Steigerungsraten im Welthandel beigetragen, aber dieser Handel findet zu über 70% innerhalb der OECD-Welt statt (vgl. Jakobeit 1999). Hier sind es inzwischen die Schwellenländer, die von den Industrieländern die Respektierung des marktliberalen Regimekerns einfordern, um einen besseren Marktzugang zu erreichen. Zur Wahrung einseitiger Vorteile verletzen die Industrieländer mit Protektionismus, Exportdumping und unilateralem Vorgehen fortgesetzt die Prinzipien und Normen des Regimes. Vielen Entwicklungsländern fehlen schlicht die juristischen Kenntnisse wie die finanziellen Ressourcen, um ihre Marktzugangsrechte im Rahmen der häufig langwierigen Streitschlichtungsverfahren der WTO durchsetzen zu können.

Im inzwischen fast vollständig marktbestimmten Weltwährungsregime sind die ursprünglichen Ziele der Berechenbarkeit und Stabilität auf den Kopf gestellt: Der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen hat im Zusammenspiel mit finanztechnischen Innovationen und neuen Kommunikationstechnologien die spekulativen Umsätze an den Devisenbörsen in astronomische Höhen getrieben. Volatilität und Krisenanfälligkeit sind stark gestiegen (mit verheerenden Folgen für die betroffenen Volkswirtschaften, vor allem in den Entwicklungsländern). Leistungsbilanzdefizite bzw. -überschüsse wurden verfestigt statt beseitigt.

Im Rahmen des Verschuldungsregimes konnte zwar der globale Finanzcrash verhindert und die internationale Zahlungsfähigkeit aufrechterhalten werden, aber die ärmsten Entwicklungsländer leiden fortgesetzt unter den Auswirkungen der Verschuldungskrise der 1980er Jahre, während insbesondere im vormals so erfolgreichen Ost- und Südostasien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine neue Verschuldungsmisere entstanden ist. Die Strukturanpassungsnorm des Regimes wurde als Hebel für die Durchsetzung ordoliberaler Ideologien instrumentalisiert, ohne daß bisher ein Ende der Verschuldungskrise abzusehen ist.<sup>5</sup> Die Prinzipien und Normen des Finanzhilfere-

---

5 Bei der Bewertung der im Zuge des Kölner Weltwirtschaftsgipfels vom Juni 1999 erfolgten Schuldenerlasse wichtiger OECD-Regierungen wird häufig übersehen, daß der Schuldenerlaß nur dann langfristig wirksam wird, wenn die betroffenen ärmsten und am stärksten verschuldeten Entwicklungsländer dauerhaft die Strukturanpassungsbedingungen des IWF erfüllen.

gimes werden dauerhaft ausgehöhlt bzw. verletzt. Mit rapide sinkenden öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der Industrieländer nehmen die Asymmetrien zwischen Arm und Reich zu statt ab. Die soziale Frage hat zwischen und innerhalb von Staaten bereits systemdestabilisierende Ausmaße erreicht. Private Kapitaltransfers, die vielfach als Alternative gepriesen werden, sind zwar seit Anfang der 1990er Jahre rasant gestiegen, blieben aber zu über 95% auf rund 20 Schwellenländer begrenzt. Seit Ausbruch der Asienkrise gehen selbst in diesem Bereich die Transfers, deren soziale Wirkungen ohnehin umstritten sind, wieder zurück.

Solche oder ähnliche Bestandsaufnahmen, bei denen im Bereich der internationalen Umweltpolitik oder der internationalen Wettbewerbsordnung auch die Unvollständigkeit der bisherigen Regimestrukturen beklagt wird, haben zuletzt im Rahmen der Re-Regulierungsdiskussion zu weitreichenden Reformvorschlägen für eine Neugestaltung der internationalen Ebene geführt. Gefordert werden u.a. die „verstärkte institutionelle Einhegung der Marktkräfte auf globaler Ebene“ (Brock 1997: 131), „ein neues Bretton Woods mit einer langen Tagesordnung“ (Menzel 1998: 48), oder – basierend auf dem „Global Governance“-Konzept (Commission on Global Governance 1995, Messner/Nuscheler 1996) – für die Weltwirtschaft die Neugestaltung bzw. Neuschaffung von Welthandelsordnung, globaler Wettbewerbsordnung, Weltwährungsordnung, Weltfriedensordnung, Weltsozialordnung und Weltumweltordnung. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, daß mit diesen Vorschlägen die politische Debatte über die Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen wiedereröffnet wird, die zu lange von der Hegemonie des reinen Marktmodells unterdrückt wurde. Allerdings konzentrieren sich viele dieser Vorschläge auf normativ-idealistische Elemente, während präzisere Vorstellungen darüber, wie denn der geforderte Wandel zu erreichen wäre, fehlen. Wo es diese präziseren Vorschläge gibt, zeigt sich – wie im folgenden am Beispiel der Forderungen nach einer Weltumweltorganisation zu beweisen sein wird –, daß dabei die bisherigen Erkenntnisse über den Wandel und die Wirksamkeit von Regimen weitgehend außer acht gelassen werden.

### **3. Die Re-Regulierungsdiskussion am Beispiel der Forderungen nach einer Weltumweltorganisation**

Die globalen Umweltprobleme – Saurer Regen, Ausdünnung der Ozonschicht, Klimawandel, Verlust der Artenvielfalt, Giftmüllexporte und Verschmutzung der Meere, um nur einige der bedeutendsten Umweltproblembeispiele zu nennen – sind in den Jahrzehnten seit der UN-Konferenz über die „Menschliche Umwelt“ in Stockholm 1972 zunehmend als grenzüberschreitende bzw. globale Herausforderungen wahrgenommen worden. Sie haben zu Entstehung und Wandel einer Vielzahl internationaler Umweltregime geführt,

mit denen die Staaten unter Beteiligung weiterer, transnationaler Akteure versuchen, kooperative Bearbeitungswege zu organisieren. Inzwischen ist zwar fast in jedem Umweltproblembereich ein internationales Regime entstanden, aber es gilt bei vielen Beobachtern weiterhin als offene Frage, ob es diesen kooperativen Regelsystemen tatsächlich gelingen kann, den schleichenden und keineswegs beseitigten Bedrohungen rechtzeitig vor einer qualitativen Verschlechterung bzw. vor dem globalen ökologischen Kollaps begegnen zu können. Denn die gegenwärtige horizontale, inkrementalistische und wegen der langwierigen nationalen Ratifizierungsverfahren zeitraubende Bearbeitung der Umweltprobleme über viele einzelne Umweltregime und über eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners wird durch das damit verbundene zögerliche Tempo der Bearbeitung den drohenden Gefahren vermutlich nicht gerecht.<sup>6</sup> Die Kritiker der bisherigen internationalen Umweltpolitik monieren u.a. (vgl. Palmer 1992), daß die personelle Stärke der vielen einzelnen Sekretariate der neu entstandenen Umweltregime völlig unzureichend sei, um die weltweite Implementierung der Maßnahmen oder sogar nur die Berichtspflicht der Signatarstaaten wirkungsvoll überwachen und einfordern zu können (vgl. Chayes/Chayes 1993). Daraus folgt, daß die Zuständigkeiten gestrafft und die Sanktions- und Durchsetzungsmöglichkeiten gestärkt werden sollten. Der Widerstand nationaler Regierungen und nationaler Interessengruppen gegen wirksame Maßnahmen zur raschen und erfolgreichen Bearbeitung der globalen Umweltprobleme soll durch starke internationale organisatorische Strukturen gebrochen werden. Neben einer Vielzahl weiterer Varianten geht es bei diesen organisatorischen Re-Regulierungsbemühungen seit Ende der 1980er Jahre vor allem um die Schaffung einer neuen internationalen Umweltorganisation, die bisher unabhängige Umweltorganisationen zusammenfaßt, um damit die raschere und konsequentere Erreichung der Umweltziele zu gewährleisten.<sup>7</sup>

Die vorgeschlagene „International Environmental Organization“ (Palmer 1992) sollte über die Kompetenz verfügen, Entscheidungen über internationale Umweltstandards mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu treffen, Berichtspflichten von den Mitgliedstaaten einzufordern und die Implementierung der erforderlichen Maßnahmen sicherzustellen. Die am Vorbild der WTO orientierte „Global Environmental Organization“<sup>8</sup> sollte sich vor allem mit der

---

6 Das Verhalten von Industrie- wie Entwicklungsländern gleicht den irrationalen Verdrängungsmechanismen von bedrohten Flugzeuginsassen auf einem Langstreckenflug. Die Passagiere in der Ersten Klasse, die wissen, daß eine Bombe an Bord ist, beruhigen sich damit, daß diese in der Touristenklasse liegt. Und auch viele Passagiere in der Touristenklasse wissen um das Vorhandensein dieser Bombe. Sie glauben aber, daß sie sich retten können, wenn sie nur möglichst schnell in die Erste Klasse aufsteigen.

7 Zusammenfassungen dieser Vorschläge finden sich z.B. bei Porter und Brown (1991: 152-156); Brenton (1994: 260f) sowie Werksman (1996: xx-xxiv).

8 Hauptprotagonist dieses Vorschlages ist Daniel Esty (1994). Auch French (1995: 261-263)

Durchsetzung elementarer umweltorientierter Grundsätze, wie etwa dem Vorsorgeprinzip, dem Verursacherprinzip, der Bewahrung des gemeinsamen Erbes der Menschheit, dem Recht auf öffentliche Information oder der umweltbewußten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Preiskalkulation unter Berücksichtigung aller Externalitäten, beschäftigen. Sie sollte selbst Projekte ausführen können. Und sie könnte „eine übergeordnete Struktur sowie Koordinationshilfe für die momentan ungeordnete weltweite Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen bilden“ (French 1995: 262).

Ausgehend vom Jahresgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltfragen (WBGU) von 1997 ist in Deutschland zuletzt die Schaffung einer „Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung“ bzw. einer „Weltumweltorganisation“ gefordert worden.<sup>9</sup> Sie soll der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert verschaffen, die Handlungskapazität der Entwicklungsländer erhöhen und das Umfeld zur Politikumsetzung verbessern. In Abgrenzung zu weitergehenden Maximalforderungen<sup>10</sup> soll die Weltumweltorganisation nach dem doppelt-gewichteten Entscheidungsverfahren von Multilateralem Ozonfonds und Globaler Umweltfazilität (vgl. Biermann 1998) strukturiert sein, Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) aktiv einbinden und durch die Verfügungsgewalt über die zu erwartenden Einnahmen aus einer internationalen Luftverkehrssteuer und aus der Tobin-Steuer, die es aber beide erst noch durchzusetzen gilt, eigene Finanzressourcen erhalten.

Auf der diplomatischen Ebene hatte die alte Bundesregierung gemeinsam mit den Regierungen Brasiliens, Südafrikas und Singapurs bei der Sondergeneralversammlung der UN fünf Jahre nach Rio im Juni 1997 eine Initiative gestartet, bei der die Forderung nach der institutionellen Stärkung der UN im Umweltbereich mit dem mittelfristigen Ziel einer neu zu schaffenden UN-Dachorganisation (World Environmental Organization) im Mittelpunkt stand. Und auch die neue rot-grüne Bundesregierung hat sich zu dieser Forderung bekannt.<sup>11</sup>

---

fordert entweder eine Aufwertung des UNEP zur Sonderorganisation oder – in Anlehnung an die Idee von Esty – eine neue Umweltorganisation innerhalb der UN.

9 Der WBGU (1997: 384) hatte u.a. empfohlen, „im Hinblick auf eine verbesserte und gestärkte Koordination der internationalen Organisationen und Programme im Feld der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ die Integration in eine zusammenfassende ‚Organisation für nachhaltige Entwicklung‘ in Erwägung zu ziehen, wobei insbesondere UNEP, CSD und UNDP integriert werden könnten, aber auch engere Verbindungen zu Weltbank, Weltwährungsfonds, Welthandelsorganisation und UNCTAD herzustellen wären.“ Frank Biermann und Udo E. Simonis (1998; 1999; 2000) haben zuletzt unermüdet für den Vorschlag geworben und ihn dahingehend präzisiert, daß die Weltumweltorganisation aus UNEP, CSD und den Konventionssekretariaten bestehen sollte.

10 Umweltsicherheitsrat, Umwelttreuhandrat, Umweltgerichtshof und Umweltorganisation, die Umweltstandards auch durch handelsbeschränkende Maßnahmen erzwingen kann.

11 In einer Erklärung der umweltpolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion vom

Was ist von diesen Initiativen zu halten, die auf der Sondergeneralversammlung der UN 1997 auf „ein hartes Nein“ (Bohnet 1997: 194) der Entwicklungsländer gestoßen waren? Liegen die im Forum Umwelt & Entwicklung zusammengeschlossenen deutschen Umwelt-NGOs richtig, die 1997 zwar das ungewohnte Engagement der damaligen Bundesregierung für eine Stärkung der Weltorganisation im Umweltbereich begrüßten, aber gleichzeitig die gesamte Initiative aufgrund der mangelnden Konkretisierung nur für „eine PR-Maßnahme des Kanzlers“ (Martens 1997: 196) in Sachen Umweltschutz auf globaler Ebene hielten?

#### 4. Regimetheoretisch begründete Argumente gegen die „Weltumweltorganisation“

Die aufgezählten Vorschläge und Initiativen für eine Weltumweltorganisation, die bisher fast ausschließlich von Wissenschaftlern bzw. Politikern aus den Industrieländern vorgebracht wurden, erinnern in mancher Hinsicht an eine „Geisterdebatte“. Sie sind ein Musterbeispiel für symbolische Politik.<sup>12</sup> Denn nicht nur die Entwicklungsländer stehen diesen Ideen mit großer Skepsis gegenüber, sondern auch in den Industrieländern dürfte über diese „Fensterreden“ hinaus, die der eigenen Öffentlichkeit lediglich Aktivität vortäuschen sollen, kaum eine substantielle Bereitschaft vorhanden sein, sich im Umweltbereich tatsächlich auf weitergehende Souveränitätsverluste und Mehrheitsentscheidungen einzulassen.<sup>13</sup>

Warum macht es dann überhaupt Sinn, sich mit dieser „Geisterdebatte“ zu beschäftigen? Aus streng historisch-materialistischer Perspektive ist die gesamte Re-Regulierungsdiskussion eine „Geisterdebatte“. Der Kapitalismus läßt sich nicht ökologisch oder sozial reformieren, weil er auf ökologischer und sozialer Ausbeutung beruht. Alle Reformen an den bestehenden Regimen der Weltwirtschaft hätten demnach lediglich den Zweck, die Kritiker und ihre zunehmend transnationalen Aktionsnetzwerke einzubinden und deren Energien auf Bereiche zu lenken, die letztlich systemstabilisierend wirken würden, weil die Reformen den kapitalistischen Kern der Weltwirtschaft ohnehin nicht tangieren dürften.

---

25.1.1999 heißt es u.a.: „UNEP und UNDP sollten in einer Organisation für nachhaltige Entwicklung zusammengeführt werden“ (zit. nach: epd-Entwicklungspolitik 5/99).

12 Zur Bedeutung und Begründung symbolischer Politik in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik vgl. Jakobeit (1998b).

13 Biermann (1998) begeht den Fehler, die Einführung der doppelt-gewichteten Entscheidungsverfahren bei Multilateralem Ozonfonds und bei der Globalen Umweltfazilität (GEF) als Modell bereits für die gesamten Nord-Süd-Beziehungen auf der Siegerstraße zu sehen. Tatsächlich haben die Industrieländer in den 90er Jahren sehr genau darauf geachtet, daß dieses „Modell“ in keinem anderen Umweltregime zur Anwendung gekommen ist, sondern statt dessen marktwirtschaftliche Entscheidungs- und Allokationsmodelle favorisiert, bei denen der Westen seine strukturelle Hegemonie leicht zementieren kann.

Hält man dagegen die Re-Regulierung der wichtigen Regime der Weltwirtschaft im Sinne der Forderungen nach einem wirkungsvolleren Regieren jenseits der Nationalstaaten für dringend geboten, dann muß man sich über Prioritäten und Schwerpunkte verständigen, in denen die Anstrengungen und Aktionen der transnationalen Diskursnetzwerke eher erfolgversprechend sein können. Dabei ist es ebenso wichtig zu wissen, worauf man die Aktivitäten konzentrieren soll, wie sich darüber zu verständigen, was nicht als prioritär zu gelten hat. Die Frage muß geklärt werden, ob zeitgleich und mit gleichem Engagement die Welthandelsordnung reformiert, die globale Wettbewerbsordnung geschaffen, die Weltwährungsordnung neu geregelt, die Weltfriedensordnung durchgesetzt, die Weltsozialordnung vorangebracht und die Weltumweltordnung zentralistischer angepackt werden soll. Es ist daher bereits etwas gewonnen, wenn die Debatte um die Weltumweltorganisation bereits in einem frühen Stadium als nachgeordneter Bereich erkannt wird.

Die Ablehnung bzw. das wahrscheinliche politische Scheitern der Vorschläge für eine Weltumweltorganisation lassen sich detaillierter mit acht Überlegungen begründen, die Erkenntnisse der regimetheoretischen Forschung aufgreifen.<sup>14</sup>

*Erstens* stehen die Souveränitätsvorbehalte der Entwicklungsländer – und nicht nur der Entwicklungsländer – einer stärkeren Zentralisierung und organisatorischen Straffung gegenüber. Mehrheitsentscheidungen sind auf der internationalen Ebene allenfalls in begrenzten Bereichen des europäischen Integrationsprozesses möglich. Und auch dort bedurfte es jahrzehntelanger Überzeugungsarbeit, bevor die starken Widerstände einzelner Nationalstaaten diesen begrenzten Souveränitätsverzicht zuließen. Eine unabhängige Finanzierung, wie sie über die Tobin-Steuer für die Weltumweltorganisation gefordert wird, ist mit der einzig verbliebenen Hegemonialmacht, den USA, nicht zu machen („no new taxes“). Dafür dürfte auch das funktional notwendige konsensuale Zusammenspiel der wichtigen Akteure bzw. der großen Börsenplätze nicht zu erzielen sein.<sup>15</sup> Politisch und finanziell sind die aufgezählten Vorschläge daher kaum durchsetzbar. Insbesondere wenn eine Globale Umweltorganisation gefordert wird, um das ökologische Defizit der WTO zu beseitigen, sind die Entwicklungsländer alarmiert und verteidigen ihre Souveränitätsansprüche im Umweltbereich mit aller Kraft, um sich ihre ökonomischen Entwicklungschancen nicht durch den drohenden Öko-Protektionismus verbauen zu lassen.

---

14 Vgl. ausführlich zu diesen Argumenten Porter und Brown (1991: 154-155); Hurrell und Kingsbury (1992: 7-8); Werksman (1996: xxiii-xxiv) sowie Jakobeit (1998b: 449-459).

15 Auch die zur Finanzierung vorgeschlagene Luftverkehrssteuer stößt auf sehr großen Widerstand gut organisierter Interessengruppen. So mußte Norwegen Anfang 1999 die bereits eingeführte nationale Luftverkehrssteuer zurückziehen, weil internationale Fluggesellschaften erfolgreich auf die fehlende rechtliche Basis für diesen Schritt verwiesen und mit Klageerhebung und Boykott drohten.

*Zweitens* gilt es zu bedenken, daß organisatorische Neuerungen auf der internationalen Ebene zunächst nichts mit den Umweltproblemen vor Ort zu tun haben. Die regionalen und lokalen Implementierungsebenen, ohne die wirksamer Umweltschutz gerade außerhalb der OECD-Welt kaum realisiert werden kann, sind davon – wenn überhaupt – erst sehr viel später betroffen. Bezeichnend ist, wie wenig detailliert oder innovativ die Neuordnungsvorschläge häufig sind, während sie die Bearbeitung der lokalen Probleme in der Regel ganz aussparen. Und die z.T. geforderte Ergänzung der UN-Charta um das Ziel der „nachhaltigen Entwicklung“ springt sofort als symbolische Politik ins Auge, da bisher in über fünf Jahrzehnten weder die Geltung der elementaren Menschenrechte noch die Beseitigung der Armut weltweit durchgesetzt werden konnten – trotz der Präsenz dieser Ziele in der UN-Charta von Beginn an. Institutionelle oder programmatische Neuerung bzw. die Forderung danach kann stets auch dazu dienen, das eigentliche Versagen bei der Problembearbeitung zu verschleiern.

*Drittens* unterschätzen die Vorschläge den bürokratisch-administrativen Aufwand, der zweifellos bereits mit der Zusammenlegung von einzelnen UN-Programmen, geschweige denn mit der Schaffung einer neuen internationalen Großorganisation verbunden wäre, die ganze Abteilungen aus bestehenden Organisationen für sich beanspruchen würde. Da die Personalpolitik im System der UN selten meritorisch, sondern in einem komplexen Verfahren nach Länderproporz, inhaltlichen Verknüpfungen und Seniorität erfolgt, dürfte die Neu-Organisation beträchtlichen Zeitaufwand beanspruchen und erhebliche Opportunitätskosten hervorrufen. Diese Erkenntnisse lassen sich am aktuellen Beispiel verdeutlichen. Im Zusammenhang mit der Übernahme der Leitung des UNEP durch den ehemaligen Umweltminister Klaus Töpfer hatte dieser die dauerhafte Zusammenlegung von UNEP und HABITAT gefordert. Aber diese Forderung war nicht gegen den Widerstand der Entwicklungsländer durchzusetzen, die darauf beharren, daß HABITAT als eigenständige Institution mit eigenem Exekutivdirektor separat vom UNEP eingerichtet wird. Streitereien dieser Art garantieren vor allem eines: Die Verzögerung bei der Bearbeitung der eigentlichen Probleme. Das UN-System zeichnet sich nicht nur im Bereich der internationalen Umweltpolitik (z.B. durch die Schaffung von UNEP und der CSD) seit Jahrzehnten durch organisatorische Proliferation aus, weil auf diesem Wege neue Probleme „sichtbar“ bearbeitet werden können. Die Proliferation ist die Regel, nicht jedoch die Zusammenlegung.

*Viertens* täte man der Umweltpolitik nicht unbedingt einen Gefallen, sollte es tatsächlich gelingen, eine neue globale Dachorganisation zu schaffen, welche die Umweltzuständigkeiten und Umweltabteilungen bestehender Organisationen übernimmt. Der Druck auf die internationalen Finanzorganisationen, die Umweltbelange als Querschnittsaufgabe in ihre gesamten Tätigkeitsbereiche zu integrieren, würde durch das Fehlen der in der Regel engagierten bis-



herigen Umweltabteilungen fast völlig verschwinden.

*Fünftens* wären auch durch die neuen globalstaatlichen Instanzen die bestehenden Verteilungskonflikte und Asymmetrien zwischen den verschiedenen Teilen der Welt nicht automatisch gelöst. Die organisatorisch-administrative Neuordnung weicht damit den zentralen Ursachen für die unterschiedliche Bearbeitung und Wahrnehmung der Umweltprobleme aus.

*Sechstens* gilt es zu bedenken, daß die zwischenstaatliche Kooperation und raschere sowie tiefgreifendere Bearbeitung der Umweltprobleme in den bestehenden horizontalen Strukturen auch heute schon möglich wäre, wenn es den notwendigen Konsens für die partielle Überwindung der nationalstaatlichen Prerogative tatsächlich gäbe. In diesem Fall wäre auch das supranationale Vorgehen nicht mehr notwendig. Die internationale Umweltpolitik ist in den letzten drei Jahrzehnten dezentral, sachbereichsbezogen und orientiert auf das spezifische Umweltproblem gewachsen. Damit konnte ein Rahmen für die Bearbeitung nahezu aller Umweltprobleme geschaffen werden. Die Forderungen nach Zentralisierung und Hierarchisierung sind demnach historisch blind. Die Hoffnung auf Skaleneffekte und Synergien aus der organisatorischen Zusammenlegung verkennt, daß häufig kein internationales Umweltproblem mit anderen deckungsgleichen Interessen- und Problemstrukturen aufweist.<sup>16</sup> Daher hat sich das dezentrale Vorgehen nicht als Schwäche, sondern als Stärke erwiesen.

*Siebtens* zeigen die regimetheoretischen Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit im Bereich der internationalen Umweltpolitik (Zürn 1998; Jakobeit 1998c; Young 1999b), daß die Umweltwirksamkeit nicht primär von den geschaffenen Strukturen abhängt, sondern das komplexe Zusammenspiel von verschiedenen Ebenen sowie situationsspezifische Bedingungen voraussetzt. Die Bedeutung der Regimestrukturen wird häufig überschätzt. Die innenpolitische Kräftekonstellation, die nur im günstigen Fall vom Regime zugunsten der ökologisch orientierten Kräfte beeinflußt werden kann, ist häufig die weitaus wichtigere Komponente.

*Achtens* setzt eine ökologisch wirkungsvolle Weltumweltordnung voraus, daß Umweltbelange querschnittartig in alle Regime der Weltwirtschaft integriert sind, damit ökologische Kosten nicht länger externalisiert werden können. Eine solchermaßen begründete, völlig neue Regimegrundlage setzt jedoch einen Paradigmenwechsel voraus, der nur dann stattfinden kann, wenn das alte Paradigma komplett diskreditiert ist. Statt dessen feiert das alte, neoklassische Paradigma mit Lippenbekenntnissen zur „nachhaltigen Entwicklung“ fröhli-

---

16 Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch daran – selbst wenn der Vergleich hinkt –, daß die immer größeren Fusionen in der Weltwirtschaft nur in rund der Hälfte der Fälle auch wirklich ökonomisch erfolgreich sind. Die erhofften Skaleneffekte und Synergien bleiben häufig aus. Die Gründe für das Scheitern von Fusionen sind zweifellos vielfältig, aber unterschiedliche Erwartungen, Strukturen und Mentalitäten gehören sicher dazu.

che Urstände, ohne daß bisher abzusehen wäre, ob und wann es von welchem neuen Paradigma ersetzt werden kann. Die Diskussion über eine Weltumweltorganisation lenkt von dieser Aufgabe eher ab.

## 5. Fazit: Jenseits der symbolischen Politik

Bedeutet diese Zurückweisung der organisatorischen Re-Regulierungsvorschläge, die unter Rückgriff auf regimetheoretische Überlegungen begründet wurde, daß es zur bestehenden horizontalen und vergleichsweise langwierigen Bearbeitung der Umweltprobleme durch das bestehende „patchwork“ von einzelnen internationalen Organisationen, regimespezifischen Vertragsstaatenkonferenzen und Sekretariaten sowie bi- und multilateraler Projekt- und Programmarbeit keine sinnvollen Alternativen gibt?

In der Diskussion über die organisatorischen Alternativen darf angesichts der wahrscheinlich nur sehr bescheidenen Synergieeffekte von organisatorischen Straffungen nicht übersehen werden, was die eigentlichen Ursachen für das zögerliche Tempo der Bearbeitung der globalen Umweltherausforderungen sind. Denn daß es nicht schneller und umfassender vorangeht, liegt nicht in erster Linie an der vorhandenen institutionellen ökologischen Struktur auf der internationalen Ebene, sondern an den Widerständen von rein ökonomistisch orientierten und vergleichsweise starken internationalen Organisationen, weltwirtschaftlichen Regimen, Staaten und innergesellschaftlichen Interessengruppen, denen es vor allem um die Wahrung und den Ausbau ihrer Privilegien geht, während die ökologischen und sozialen Aspekte der „nachhaltigen Entwicklung“ nur als Lippenbekenntnisse zur Geltung kommen. Natürlich ist dafür auch die Trägheit und die Ignoranz der (westlichen) Öffentlichkeit verantwortlich, die sich mit symbolischer Politik abspesen läßt. Und auch die Fixierung auf Besitzstandswahrung und Machterhalt bei den politischen und ökonomischen Eliten in den Entwicklungsländern rangiert als Ursache einer unzureichenden Bearbeitung der Probleme vor den organisatorischen Schwächen und institutionellen Doppelungen der Umweltpolitik auf der Ebene der Vereinten Nationen.

Wenn es um substantielle statt um symbolische Politik gehen soll, dann bieten die bestehenden Strukturen auf den verschiedenen institutionellen Ebenen hinreichende Anknüpfungspunkte für erfolversprechende Initiativen, um durch vielfältigen Reformdruck eine strukturelle Ökologisierung unter Beachtung sozial gerechter Verteilungskriterien zu erreichen. Die Regime der Weltwirtschaft spielen eine weit größere Rolle, wenn es um die tatsächlichen Spielräume für eine wirksame Bearbeitung der Umweltprobleme geht. Von dieser Erkenntnis lenkt die Diskussion über organisatorische Alternativen nur ab. Sie macht den zweiten Schritt vor dem ersten. Für die Rückgewinnung der „commanding heights“ (Yergin/Stanislaw 1998) wäre es aus ökologischer

Perspektive für die reformorientierten transnationalen Diskursnetzwerke weit- aus wichtiger, im Sinne einer Veränderung der Schlüsselparameter, ökologisch orientierte Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in allen bestehenden Weltwirtschaftsorganisationen durchzusetzen und den Siegeszug der neoliberalen, sozial blinden und ökologisch zerstörerischen Globalisierungsvariante zu stoppen, die in den letzten Jahrzehnten die wohlfahrtsstaatlichen und entwicklungsfördernden Elemente in den Regimen der Weltwirtschaft systematisch zurückgedrängt hat. Das Scheitern des MAI und der WTO-Ministerkonferenz in Seattle zeigen, daß eine solche Strategie nicht chancenlos ist.

## Literatur

- Biermann, F. (1998): *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd*, Baden-Baden.
- Biermann, F. und U. E. Simonis (1998): *Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung* (SEF Policy Paper 9, Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn.
- Biermann, F. und U. E. Simonis (1999): Politikinnovation auf der globalen Ebene. Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung das Parlament), B 48/99 (26. November), 3-11.
- (2000): Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 7, Nr. 1 (im Ersch.).
- Bohnet, M. (1997): Die Sonder-Generalversammlung der Vereinten Nationen: Rio + 5, in: *E+Z*, Jg. 38, Nr. 8, 192-194.
- Brenton, T. (1994): *The Greening of Machiavelli: The Evolution of International Environmental Politics*, London.
- Brock, Lothar (1997): Dritte Welt weltweit. Die Verallgemeinerung der Entwicklungsproblematik als Focus der Theoriebildung, in: *E+Z*, Jg. 38, Nr. 5/6, 128-132.
- Chayes, A. und A. Chayes (1993): On Compliance, in: *International Organization*, Vol. 47, No. 2, 175-206.
- Commission on Global Governance (Hrsg.) (1995): *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn.
- Esty, D. C. (1994): The Case for a Global Environmental Organization, in: P. B. Kenen (Hrsg.): *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods*, Washington DC, 287-309.
- French, H. F. (1995): Eine neue weltweite Partnerschaft schmieden, in: Worldwatch Institute (Hrsg.): *Zur Lage der Welt 1995. Daten für das Überleben unseres Planeten*, Ffm, 237-271.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. und V. Rittberger (1996): Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, in: *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2 (Supp.), 177-228.
- Hurrell, A. und B. Kingsbury (1992): The International Politics of the Environment: An Introduction, in: Dies. (Hrsg.): *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions*, Oxford, S. 1-47.
- Jakobeit, C. (1995): Die umstrittene Zukunft von Weltbank und IWF. Welche Reformen für die Bretton-Woods-Zwillinge?, in: *Die Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte*, Jg. 42, Nr. 8, 703-707.
- (1998a): Regimetheorie und die Re-Regulierung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in: *E+Z*, Jg. 39, Nr. 11, 288-291.
- (1998b): *Internationale Institutionen in den ökonomischen und ökologischen Nord-Süd-Beziehungen* (Habilitationsschrift, Universität Hamburg, Institut für Politikwissenschaft), Hamburg.
- (1998c): Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 5, Nr. 2, 345-366.
- (1999): Produktion und Handel, in: I. Hauchler, D. Messner und F. Nuscheler (Hrsg.): *Globale*

- Trends 2000. Fakten, Analysen, Prognosen*, Ffm, 195-217..
- Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1989): *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhrer, C. und G. Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 109-141.
- Krasner, S. D. (Hrsg.) (1983): *International Regimes*, Ithaca.
- Kratochwil, F. und J. G. Ruggie (1986): International Organization: A State of the Art on the Art of the State, in: *International Organization*, Vol. 40, No. 4, 753-775.
- Levy, M.; Young, O. und M. Zürn (1995): The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 3, 267-330.
- Martens, J. (1997): Chance vertan, in: *E+Z*, Jg. 38, Nr. 8, 195-196.
- Mayer, P.; Rittberger, V. und M. Zürn (1993): Regime Theory: State of the Art and Perspectives, in: V. Rittberger (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 391-430.
- Mearsheimer, J. J. (1995): The False Promise of International Institutions, in: *International Security*, Vol. 19, No. 3, 5-49.
- Menzel, U. (1998): Das Ende der Einen Welt und die Unzulänglichkeit der kleinen Theorien, in: *E+Z*, Jg. 39, Nr. 2, 40-44.
- Messner, D. und F. Nuscheler (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dies. (Hrsg.). *Weltkonferenzen und Weltberichte*. Bonn, 12-36.
- Müller, H. (1993): *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt.
- Oye, K. A. (1985): Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies, in: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1-24.
- Palmer, G. (1992): New Ways to Make International Environmental Law, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 2, S. 259-283.
- Porter, G. und J. W. Brown (1991): *Global Environmental Politics*, Boulder.
- Rittberger, V. (Hrsg.) (1993): *Regime Theory and International Relations*, Oxford.
- Rosenau, J. N. und E.-O. Czempiel (Hrsg.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York.

Dirk Messner

---

## Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus“

Sicher ist, daß Globalisierungsprozesse das Koordinatensystem der Politik nachhaltig verändern – die „Epoche der Nationalstaaten“, die am 24. Oktober 1648 mit dem „Westfälischen Frieden“ begann, neigt sich ihrem Ende zu. Unsicher und allenfalls schemenhaft umschreibbar ist jedoch, welches neue Koordinatensystem der Politik in der „Ära des Globalismus“ (Kaiser/ May 1995: 396) entsteht. Der Versuch, die Transformationen der Politik – die Zukunft der Nationalstaaten, der Demokratie, der internationalen, transnationalen und globalen Politik, einer entstehenden Global Governance-Architektur – in diesem Umbruch adäquat zu erfassen und daraus handlungsorientierte Schlußfolgerungen zu ziehen, ist bei weitem nicht abgeschlossen. Schon die Tatsache, daß dem Nationalstaat im Kontext der Globalisierung je nach Beobachtungsperspektive sein schleichendes Ende (Guéhenno 1995, Ohmae 1995), robuste Gesundheit (Mann 1997), gar gesteigerte Handlungsfähigkeit (Milward 1992) oder auch strukturell begrenzte, aber seit Jahrzehnten stabile Gestaltungs(un)fähigkeit (Narr 1999) bescheinigt wird, reflektiert den offenen Such- und Lernprozeß der Sozialwissenschaften in diesem für sie zentralen Feld. Vor dem Hintergrund vieler offener Fragen sollen im folgenden vier Kernelemente des Wandels der Architektur der Politik diskutiert werden: (1) die rasante Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen der Nationalstaaten als Indikator der Erosion der klassischen Grenzen von Innen- und Außenpolitik; (2) der Trend zur Herausbildung einer Weltgesellschaft; (3) die Verdichtung grenzüberschreitender Vernetzungen und globaler Problemlagen, die nicht nur zu einer Zunahme zwischenstaatlicher Interdependenzbeziehungen (eines lange bekannten Phänomens), sondern zu einer Erosion „interner Souveränität“ der Nationalstaaten führen, welche die zukünftigen Spielregeln internationaler und globaler Politik auf den Kopf stellen; (4) der Formwandel politischer Macht unter den Bedingungen der Globalisierung.

## 1. Ist Außenpolitik noch Außenpolitik? Trends in der Außenpolitik aus nationalstaatlicher Perspektive

Die vergangenen drei Jahrhunderte waren gekennzeichnet durch eine enorme Ausdifferenzierung der Aufgabenfelder und des institutionellen Designs des Nationalstaates zur Gestaltung der „Innenpolitik“. Seit dem 18. Jahrhundert dehnten sich die staatlichen Bürokratien sukzessive auf alle gesellschaftlichen Lebensbereiche aus. Die Herstellung und Sicherung grundlegender öffentlicher Güter wie innere Sicherheit, Rechtssicherheit, Geld und Infrastruktur standen am Anfang dieses Prozesses. In den Wohlfahrtsstaaten der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts intervenieren die Nationalstaaten in die Verteilung von Einkommen, sichern Beschäftigung, verwalten soziale Sicherungssysteme, produzieren in öffentlichen Unternehmen einen beachtlichen Teil des Bruttosozialproduktes, regeln Geschlechterverhältnisse, managen das Gesundheitswesen und spielen eine zentrale Rolle in den Bildungs-, Universitäts- und Forschungslandschaften. Der Prozeß der Ausdifferenzierung der innenpolitischen Institutionensysteme und erfolgreiche Demokratisierung gehen einher mit der Steigerung gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit, so daß die Nationalstaaten trotz, oder besser aufgrund ihrer wachsenden Interventionen in Gesellschaft und Wirtschaft ihre Rolle als einheitliches Zentrum und Spitze des kollektiven Gemeinwesens sukzessive verlieren. Entgegen den Idealtypen der Pluralismustheorie werden die klaren Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren porös. Politik findet nun zunehmend in sektoralen Verhandlungssystemen statt, die auf Netzwerkstrukturen basieren, in denen staatliche und private Organisationen zusammenwirken (Kenis/Schneider 1991; Scharpf/Mayntz 1995; Messner 1998). Die Ausdehnung der Staatsaktivitäten resultierte in den westlichen Sozialstaaten also nicht etwa in der Etablierung von „strong states and weak societies“, sondern in Modernisierungsprozessen, die zu dichten institutionellen Strukturen (Streeck 1991: 27) führen, die die Rationalität der Teilsysteme erhöhen, wodurch jedoch zugleich auch die Irrationalität des Ganzen gesteigert werden kann. Es sind diese gesellschaftlichen Strukturveränderungen die den Übergang von der keynesianischen Globalsteuerungsphilosophie der 60er und 70er Jahre zu Netzwerkgesellschaften markieren, in denen sich markt-, hierarchie- und netzwerkbasierende Steuerungsmuster ergänzen (Messner 1998: 72ff.).

### *Die institutionelle Transformation der Außenpolitik: die Binnenperspektive*

Die Außenpolitik bleibt von der Dynamik der Komplexitätssteigerung der Innenpolitik zunächst scheinbar unberührt. Zwar entsteht im Verlauf der 50er und 60er Jahre eine Vielzahl Internationaler Organisationen, deren Gesamtzahl sich auf etwa 3000 summiert, und seit den 70er Jahren gewinnen Internationale Regime an Bedeutung, so daß sich eine gewisse Akteursvielfalt

entwickelt (Beisheim et al. 1999: 325 ff.). Das Politikfeld „Außenpolitik“ bleibt jedoch übersichtlich: Die Nationalstaaten sind die entscheidenden Akteure der *internationalen* Politik, in deren Zentrum aus der Sicht der jeweiligen Staaten Friedenssicherung und Verteidigung, die Marktöffnung für eigene Exporte und – als eher randständiges Feld – die Entwicklungszusammenarbeit stehen. Vor diesem Hintergrund lassen sich auch Innen- und Außenpolitik ziemlich trennscharf unterscheiden.

Dieses überschaubare Panorama dürfte grundlegend dafür sein, daß in Deutschland, wie ein Blick in die Geschäftsordnung der Bundesregierung verriet, das Auswärtige Amt eine umfassende Verantwortung für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen und die Wahrnehmung „gesamtstaatlicher Interessen“ hat, flankiert durch das Bundeskanzleramt, das aufgrund der Richtlinienkompetenz des Kanzlers auch in der Außenpolitik eine starke Stellung besitzt. So können Verhandlungen mit dem Ausland oder im Ausland nur mit Zustimmung des Auswärtigen Amtes, auf Verlangen auch nur unter seiner Mitwirkung geführt werden (§11 der Geschäftsordnung). Während in der Innenpolitik die immer weitere Auffächerung von Politikbereichen, institutionelle Vielfalt sowie die steigende Komplexität von Problemlagen in der realen Politik und in der Wissenschaft dazu beigetragen haben, von hierarchischen Steuerungskonzepten („des Planungsstaates“, der „Globalsteuerung“ usw.) abzurücken und die Rolle nationalstaatlicher Institutionen im gesamtgesellschaftlichen Beziehungsgeflecht zu relativieren, ist im Feld der Außenpolitik die Illusion der hierarchischen Steuerung durch einen zentralen Akteur, der beansprucht die „nationalstaatlichen Gesamtinteressen“ zu vertreten, noch am Anfang des 21. Jahrhunderts weit verbreitet.

Daß es sich um eine Illusion handelt, wird rasch deutlich, wenn man sich, um bei dem deutschen Beispiel zu bleiben, einen Überblick über die nationalen Institutionen verschafft, die tatsächlich Außenbeziehungen betreiben. Das Bild, das entsteht, veranschaulicht, daß in den vergangenen, vielleicht zwei Dekaden im Zusammenhang mit ökonomischen, technologischen und kulturellen Globalisierungsprozessen, der europäischen Integration sowie der zunehmenden Wahrnehmung von Welt- und Menschheitsproblemen als zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (Messner/Nuscheler 1999) nun auch die „Außenpolitik“ einen enormen institutionellen Ausdifferenzierungsprozeß erlebt – vergleichbar der Entwicklungsdynamik in der Innenpolitik in den vergangenen Jahrhunderten. Außenpolitische Entscheidungsprozesse sind in der realen Welt der „Epoche des Globalismus“ längst nicht mehr die exklusive Domäne der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik, mit dem Außenministerium als steuerndem Zentrum. Verblüffend ist dabei weniger diese Entwicklung an sich, sondern vielmehr die Tatsache, daß sie sich weitgehend unbemerkt und kaum problematisiert von der Wissenschaft vollzogen hat. Die institutionelle Ausdifferenzierung der Außenpolitik wird durch die folgenden Entwicklungen sichtbar:

250 Referate oder vergleichbare Arbeitseinheiten anderer Ressorts (jenseits des Auswärtigen Amtes, des Verteidigungs- und des Entwicklungsministeriums) sind derzeit mit europa- und außenpolitischen Fragen befaßt. Das Auswärtige Amt verfügt seit 1998 noch über 68 vergleichbare Arbeitseinheiten! Im Ergebnis ist damit faktisch jedes Fachministerium zum „Außenministerium“ des von ihm bearbeiteten Politikfeldes geworden. Umwelt-, Sozial-, Wirtschafts- und Finanz-, Technologie- oder auch Energiepolitiken wachsen immer weiter in den internationalen und globalen Raum hinein. Selbst das Innenministerium, das die Abgrenzung zur Außenpolitik in seinem Namen trägt, beschäftigt sich zunehmend mit grenzüberschreitenden Fragen, wie Migration, Kriegsflüchtlingen, internationaler Kriminalität sowie Asylpolitik und unterhält in diesen Feldern enger Arbeitskontakte mit korrespondierenden Bürokratien anderer Länder und Internationalen Organisationen (Siwert-Probst 1998, Andreae/Kaiser 1998). Etwa die Hälfte der Beamten des höheren Dienstes aller Ministerien sind kontinuierlich in politische Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Union, also in grenzüberschreitende Beziehungsnetzwerke, eingebunden (Eberwein/Kaiser 1998). Von 11,8 Mrd. D-Mark, die der Bund 1996 für Auswärtige Angelegenheiten ausgab, entfielen nur knapp ein Drittel auf das Auswärtige Amt. Auch die Bundesländer haben ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten in den vergangenen Dekaden weiter ausgebaut und sind zu mehr oder weniger autonomen Akteuren deutscher Außenpolitik geworden.

Hinzu kommt, daß NGOs, aber auch Unternehmen und deren Organisationen in der Außenpolitik zu einem wichtigeren Einflußfaktor geworden sind, also öffentliche Institutionen zunehmend Konkurrenz von privaten Akteuren der „Wirtschafts- und Gesellschaftswelt“ (Czempiel 1993 und 1999) bekommen. Der Einfluß von NGOs im Rahmen der Weltkonferenzen der 80er und 90er Jahre, die Präsenz von NGOs im Umfeld des WTO-Gipfels von Seattle oder auch die Lobby der (seit einiger Zeit erodierenden) Anti-Klimapolitik-Allianz großer Energie- und Erdölunternehmen, sind Beispiele dafür, daß Außenpolitik nicht mehr nur eine Sache der Staatenwelt ist (Altwater et al. 1997, Methews 1997, Messner 1999a).

Es zeigt sich *erstens*, daß alle Ministerien in den internationalen Raum hineingewachsen sind und sich dadurch die lange Zeit zentrale Stellung klassischer Außen- und Sicherheitspolitik und der hierfür zuständigen Ministerien für die Gestaltung der Außenbeziehungen relativiert hat. *Ausdifferenzierung und Enthierarchisierung* sind Merkmale der Transformation der Außenpolitik in der Phase des Übergangs von der „Epoche der Nationalstaaten“ zur „Ära der Globalismus“. Die Ausdifferenzierungsprozesse implizieren *zweitens* auch die Perforierung von Grenzen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Ähnlich wie in der Innenpolitik in den Dekaden zuvor, werden nun *gesellschaftliche Akteure zu aktiven Mitspielern* im außenpolitischen Feld



(Methews 1997).<sup>1</sup> Deutlich wird *drittens*, daß „reine Außenpolitik“ unter den Bedingungen von Globalisierung immer seltener wird – ebenso wie „reine“ Innenpolitik. *Innen- und Außenpolitik* werden immer *enger* miteinander *verwoben*. Die wechselseitige Durchdringung der nationalen staatlichen Institutionen und ihres gesellschaftlichen Umfeldes mit der internationalen und globalen Umwelt verbindet die ehemals getrennt Welten der Innen- und Außenpolitik zu „intermestiv affairs“ (Manning 1977).<sup>2</sup>

## 2. Die Transformation der Internationalen Beziehungen Von der Staatenwelt zur Weltgesellschaft?

Die skizzierten Ausdifferenzierungstrends in den außenpolitischen Institutionen der Nationalstaaten korrespondieren mit immer dichteren internationalen und globalen institutionellen Strukturen, die die Dynamik der Enthierarchisierung von Außenpolitik sowie die Entgrenzung von Innen- und Außenpolitik zusätzlich verstärken (Messner 1999a). Etwa 3000 Internationale Organisationen, in denen sich sukzessive globale Sichtweisen herausbilden können, die nicht mehr unmittelbar an nationale Interessen rückgebunden sind, bilden Grundbausteine der Epoche des Globalismus.

Die Zahl der global agierenden NGOs wird auf gut 10.000 geschätzt. Sie bilden den Humus einer globalen Zivilgesellschaft. Auch die ca. 45.000 multinationalen Unternehmen und deren Interessenorganisationen werden zu bedeutenden Akteuren auf der globalen Bühne. Die zunehmend global organisierte Wissenschaft, die universalistisch-kosmopolitischen Traditionen folgt, spielt im Rahmen der Global Governance-Architektur eine wichtige Rolle. Von großer Bedeutung ist nicht zuletzt der sukzessive Übergang von einem „zwischenstaatlichen Völkerrecht“ hin zu einer Ordnung, in der Elemente eines Weltinnenrechtes entstehen (Delbrück 1998). Schließlich sind Medien, Kommunikations- und Informationstechnologien wesentliche Katalysatoren

---

1 Haass (1999: 38) bringt diesen durchaus ambivalenten Sachverhalt auf den Punkt: „nonstate actors ... ranging from Usama bin Ladin to Amnesty International to the International Criminal Court to George Soros ... are increasingly in number and acquiring power.“

2 Aufgrund der skizzierten Strukturen spreche ich/wir (Messner/Nuscheler) von „Politik in der Global Governance-Architektur“ und damit von Politik auf der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Ebene. Der globale Raum wird zum Referenzrahmen für Politik (ähnlich wie die Weltwirtschaft zum Referenzrahmen ökonomischer Akteure wird), was nicht heißt, daß alle Politik globale Dimensionen annehmen muß (genauso wie nicht alle Unternehmen in globale Beziehungsgeflechte eingebunden sind). Politik in der Global Governance-Architektur darf daher nicht auf „Politik auf der globalen Ebene“ reduziert werden. Angesichts der zunehmenden Entgrenzung von Innen- und Außenpolitik müßte man eigentlich präzise zwischen den Ebenen unterscheiden, auf denen Akteure handeln, zugleich die Ebenen benennen, auf die ihr Handeln (intendiert oder nicht intendiert) einwirkt oder einwirken soll und gegebenenfalls die Verknüpfung mit weiteren Handlungsebenen berücksichtigen. Im folgenden wird in Ermangelung einer einfachen Terminologie weiterhin von „Innen- und Außenpolitik“ gesprochen, aber das Zusammenwirken von unterschiedlichen Handlungsebenen in der Global Governance-Architektur berücksichtigt.

einer immer engeren Vernetzung lokaler, nationaler, regionaler und globaler Handlungsebenen und Akteure. In diesem Kontext multiplizieren sich grenzüberschreitende Interaktionen und Vernetzung von politischen, ökonomischen und sozialen Handlungsebenen.

Vor diesem Panorama gibt es gute Gründe für das Argument, daß die Globalisierung einen Prozeß in Richtung der Herausbildung einer Weltgesellschaft befördert. John Burton hatte das bis heute umstrittene Konzept der „Weltgesellschaft“ bereits 1972 in die Diskussion gebracht (zur Kritik: Altvater/Mahnkopf 1996). Versteht man unter „Gesellschaft“ das „umfassendste System menschlichen Zusammenlebens“ oder das „Sozialsystem höchster Ordnung“ (Talcott Parsons), dann ist es folgerichtig, im engeren Sinne von nationalen Gesellschaften und im weiteren Sinne von der sich entwickelnden Weltgesellschaft zu sprechen. Die grenzüberschreitende Dynamik vieler gesellschaftlicher Funktionssysteme (z.B. Wirtschaft, Umwelt, Recht, Wissenschaft, Militär), inter- und transnationale Interdependenzen, die miteinander verwobene Mehrebenenpolitik von der Lokal- bis zur Globalpolitik, die weltweite Vereinheitlichung von Standards, Normen und Regulationsmustern, regionale Integrationsprozesse sowie die Herausbildung global agierender Akteure (Konzerne wie Daimler-Chrysler; NGOs wie Greenpeace) führen zu Strukturen, die mit dem Begriff des „internationalen Systems“ nicht mehr hinreichend abgebildet werden können.

Ernst-Otto Czempiel (1993: 106f.) ist daher zuzustimmen, wenn er schreibt, daß die Welt „noch keine Weltgesellschaft, aber auch keine Staatenwelt mehr ist“. Die Verdichtung globaler Trends führt jedoch schrittweise zur Herausbildung einer Weltgesellschaft – diese wird eine soziale Ordnung (eine Gesellschaft) sein, die sich qualitativ von den nationalen Gesellschaften unterscheidet (genauer: Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996, Messner 1999b). In ihr gibt es weiterhin Alternativen, z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung konkreter Produktionsverhältnisse, von kulturellen Mustern, von Sozial- und Umweltregulierungssystemen sowie von Lebensweisen. Auch die nationalen Gesellschaften verschwinden nicht, werden aber in immer dichtere Beziehungsnetzwerke der entstehenden Weltgesellschaft eingewoben und verändern sich in diesem Prozeß ebenfalls.

### 3. Das Koordinatensystem und die Architektur der Politik im Umbruch

Die Wirkungen der beschriebenen Entwicklungsdynamiken auf die Architektur der Politik (polity) und die Dynamik politischer Prozesse (policy und politics) im Kontext der Globalisierung können im Rahmen eines Aufsatzes nicht annähernd befriedigend thematisiert werden. Dennoch sollen einige Elemente skizziert und Fragen aufgeworfen werden, die die Richtung der

Transformation der Politik und die Verschiebungen zwischen nationalstaatlicher und globaler Politik thematisieren.

### *Das nationale System der Außenpolitik unter Anpassungsdruck*

Aus der bereits beschriebenen Transformation der Außenpolitik ergibt sich zunächst, daß diese nicht mehr aus „einem Guß“ und aus „einer Hand“ sein kann. Daraus entsteht eine Vielzahl von institutionellen Problemen und Herausforderungen, um trotz Akteursvielfalt zu einer möglichst kohärenten Außenpolitik zu kommen. Zu diesem Fragenkomplex gehört die Suche nach der zukünftigen Rolle des Außenministeriums, als einer unter vielen Institutionen, die für deutsche Außenbeziehungen zuständig ist, genauso, wie die steuerungstheoretisch alles andere als triviale Frage nach tragfähigen Mustern der Koordination zwischen den beteiligten Akteuren und den notwendigen intra- und interorganisatorischen Reformen der Ministerienlandschaft. Interessanterweise sind diese institutionellen Herausforderungen, die sich aus Globalisierungsprozessen ergeben, bisher kaum untersucht. Sie spielen auch in den politischen Debatten über „Antworten auf die Globalisierung“ kaum eine Rolle, die sich, wie auch eine Auswertung der Ergebnisse der Weltkonferenzen der vergangenen Jahre zeigte (Messner/Nuscheler 1996), im wesentlichen auf policy-Dimensionen konzentrieren. Wissenschaft und Politik sollten sich intensiver um die Institutionen der Politik und deren Umbau kümmern, da ansonsten eine tragfähige „Wiedereinbettung“ der Eigendynamiken der Globalisierung unmöglich wird. Derzeit entwickeln sich nationale Gesellschaften und ihre Institutionen in Richtung auf eine „Gesellschaft der zwei Geschwindigkeiten“. Die unter hohem internationalen Wettbewerbsdruck stehenden Unternehmen (sowie Teilbereiche ihres institutionellen Umfeldes) müssen sich kontinuierlich modernisieren, reorganisieren und den globalen Effizienzstandards anpassen; die öffentlichen Einrichtungen und das politische System sind aus vielfältigen Gründen durch ein hohes Maß an institutionellem Strukturkonservatismus geprägt. Dieses Muster trägt auf Dauer zu einer kontinuierlichen Schwächung öffentlicher Akteure gegenüber der Wirtschaft und damit einer schleichenden Erosion des Primates der Politik (sowie der Säulen des „Rheinischen Kapitalismus“) bei – wenn nicht gegengesteuert wird.

Die Dynamik der Transformation der Außenpolitik unterstreicht darüber hinaus, daß für nahezu jedes Politikfeld gilt, daß ohne ein kluges Management der jeweiligen außenpolitischer Interdependenzen, innenpolitische Handlungsspielräume sinken. Innen- und Außenpolitik müssen immer enger miteinander verzahnt und abgestimmt werden. Dies gilt insbesondere im Kontext der Europäischen Integration, in der – neben und quer zu den Nationalstaaten – im europäischen Mehrebenensystem so etwas wie eine „europäische Innenpolitik“ entsteht (Héritier/Knill/Mingers 1996).

Bedeutsam ist zudem, daß die institutionellen Strukturen, in denen politische Entscheidungsprozesse ablaufen, immer häufiger quer zu den territorialen Grenzen liegen. Um es holzschnittartig ausdrücken: In der Epoche der Nationalstaaten agierte die große Mehrzahl der Akteure – nämlich all diejenigen, die nicht in der Außenpolitik engagiert waren – im nationalen Referenzrahmen. In der Epoche des Globalismus bilden sich zunehmend multi- und transnationale Netzwerke heraus, die die Logik nationalstaatlicher Politik nachhaltig verändern. Letztere zeichnen sich dadurch aus, daß nahezu alle Fachministerien direkt und permanent mit entsprechenden Ministerien anderer Staaten, EU-Behörden, Internationalen Organisationen sowie in unterschiedlicher Form beteiligten, ebenfalls international agierenden NGOs kommunizieren. So entstehen horizontale und grenzüberschreitende Netzwerke, deren Interaktion, basierend auf fachlicher Solidarität und informellen Kontakten jenseits der klassischen diplomatischen Kanäle, dichter ausfallen können als die Interaktionen in den formal zuständigen öffentlichen Institutionen im nationalen Rahmen (Haas 1992). Im Kontext der Klimakonferenzen läßt sich die Entstehung transnationaler Koalitionen von Vertretern von Umweltministerien und -experten beobachten, in denen Problemlösungen erarbeitet und in die internationalen Verhandlungsprozesse eingespeist werden, die vielfach nicht mit den Prioritäten der nationalen Regierungen übereinstimmen. In der Entwicklungspolitik nutzen nationale Entwicklungsministerien oft die öffentliche Artikulationsfähigkeit transnationaler entwicklungs-politischer Netzwerke und Internationaler Organisationen, um die eigene Regierung von der Wichtigkeit bestimmter Politiken zu überzeugen. Entscheidungsfindungsprozesse verändern sich im Prozeß der „institutionellen Globalisierung“, ebenso wie die Funktionen und Bedeutung von Grenzen und Grenzbeziehungen.

Auch die Metapher des „nationalen Interesses“ schmilzt unter der Globalisierungssonne dahin. Während die traditionelle Außen- und Sicherheitspolitik überzeugend argumentieren konnte, daß es ein „nationales Gesamtinteresse“ an der Entwicklung friedlicher und partnerschaftlicher Beziehungen zu den Nachbarstaaten und der Sicherung des Friedens in Europa und der Welt gibt, fällt ein solches Ansinnen in anderen Politikfeldern schwer. Die Vorstellungen des deutschen Umweltministeriums zur globalen Klimapolitik unterscheiden sich, völlig unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation, signifikant von denen des Wirtschaftsministeriums. Und während die einen ihre nationalen und internationalen Bündnispartner in der Community der Umweltforscher und -organisationen suchen, bilden die anderen Allianzen mit der Wirtschaftswelt. Und dann sind da noch die Umweltverbände und -forscher, die sich mit dem Umweltministerium und der internationalen Versicherungswirtschaft zu einer informellen Allianz gegen die Klimaerwärmung zusammenschließen, und sich hauptsächlich mit der Phalanx der Energie- und Transportunternehmen und

traditionellen Wirtschaftspolitikern auseinandersetzen müssen. Die Vorstellung, daß pluralistische Gesellschaften im Inneren vielfältige Interessenkonflikte zu bewältigen haben, jedoch in den Außenbeziehungen ein einheitliches „nationales Interesse“ existiere, ist obsolet (Nye 1999).

### *Die Umriss einer Global Governance-Architektur werden sichtbar*

Der Ausdifferenzierung der Außenpolitik und der Erosion der Grenzen von Innen- und Außenpolitik entspricht, daß sich lokale, nationale, internationale und globale Politikarenen immer enger vernetzen – grenzüberschreitende Mehrebenenpolitik wird in vielen Politikfeldern zum Regelfall. Eine polyzentrische Global Governance-Architektur entsteht, die bei weitem nicht auf die Summe der Aktivitäten der Nationalstaaten und ihrer Institutionen reduziert werden kann (Messner/Nuscheler 1997, 1999). Nationalstaaten, subnationale Regionen, globale Regime, Internationale Organisationen, in regionalen Integrationsprojekten zusammengeschlossene Ländergruppen und Global Policy Networks (Benner/Reinicke 1999) bilden Kernelemente der Architektur der Politik im 21. Jahrhundert. Die Nationalstaaten bleiben auch in der Epoche des Globalismus die zentralen Orte der Politik, sie werden jedoch in die sich verdichtenden globalen Ordnungsmuster eingebettet (Rosenau 1997; Messner/ Nuscheler 1997; Messner 1998a; Zürn 1998; Albert/Brock 1999; Hewson/ Sinclair 1999; Young 1999).

Die eingängige und vielzitierte Metapher von der Verwandlung der Wohlfahrts- in „Wettbewerbsstaaten“ im Prozeß der Globalisierung und des Standortwettbewerbes (Hirsch 1995) fängt die Komplexität der längst nicht abgeschlossenen Transformationen der Politik in der entstehenden Global Governance-Architektur nicht hinreichend ein. Prozesse der

- *Lokalisierung und Dezentralisierung der Politik*, in deren Verlauf subnationale (Mikro-)Regionen ihre Handlungsspielräume erweitern können (Durán/Dussel 1999; Storper 1997),

- *Regionalisierung und Zentralisierung von Politik*, die zur Herausbildung handlungsfähiger Staatenverbünde oder neuer Formen der Staatlichkeit führen können (Böhret/Wewer 1993; Stallings 1995; Altwater/Mahnkopf 1996; Albert/Brock 1999),

- *vertikalen und horizontalen Ausdifferenzierung der Politik* im Kontext der Global Governance-Architektur (Hauchler et al. 1999, Young 1999),

- *Privatisierung der Politik*, auf der einen Seite z.B. durch die Schaffung privater Pensionsfonds, die staatliche Sicherungssysteme ablösen, und auf der anderen Seite durch globale NGO-Netzwerke, die z.B. durch die Etablierung von Labels zur Kennzeichnung sozial- und umweltverträglicher Produkte und Produktionsprozesse zur Herausbildung internationaler Sozial- und Umweltstandards beitragen (private governance) (Werle 1995),

- *Ökonomisierung der Politik*, die entstehen, weil die Notwendigkeit, global flottierende und strategisch wichtige Ressourcen zu umwerben, die Logik von Wettbewerb und Effizienz verstärken (Streeck 1998);
- *Vergesellschaftung der Politik*, z.B. durch die vielfältigen Aktivitäten von NGOs und neuen Formen der Kooperation zwischen Staaten und privaten Akteuren (Alt Vater et al. 1997; Friedrich Ebert Stiftung 1996),
- *Re-Regulierung von Politikfeldern* und eine erneute Aufwertung öffentlicher Institutionen, infolge der nicht selten desaströsen Ergebnisse neoliberaler Radikalkuren der 80er und 90er Jahre (Gummet 1996; Worldbank 1998) und nicht zuletzt
- *globalen Medialisierung der Politik* im Kontext der Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien (Kleinsteuber/Thomaß 1998), überlagern sich und bewirken eine Erosion der Grundstrukturen, die die Politik in der Epoche der Nationalstaaten kennzeichnete.

Die Grundausrichtung der entstehenden Global Governance-Architektur ist keineswegs sicher. Vier Szenarien sind denkbar: Global Governance-Strukturen wären *erstens* denkbar als Versuch der USA, ihre hegemoniale Rolle als einzig verbliebene Supermacht zu stabilisieren und entsprechend das Design der internationalen und globalen Politik nach ihren Interessen zu ordnen und auszugestalten, gemäß der Devise, daß „Empires have no interest in cooperation within an international system, they aspire to be the international system“ (Chace/Rizopoulos 1999: 3). Global Governance könnte *zweitens* zu einem kooperativen Programm werden, das im wesentlichen die OECD-Welt enger zusammenführt, möglicherweise verknüpft mit der selektiven „Assoziation“ einiger zentraler Schwellenländer, aber unter Ausschluß großer Teile der Entwicklungsländerregionen. Global Governance könnte *drittens* auf einigen starken, handlungsfähigen regionalen Kernen in Weltwirtschaft und -gesellschaft, also einer engen Vernetzung von Regional- und Global Governance basieren und ist *viertens* als eine umfassende kooperative Architektur denkbar, die auch Entwicklungsländerregionen aktiv in den Prozeß der globalen Problemlösung miteinbezieht (die Szenarien 2-4 sind auch als Sequenz denkbar). Die Debatte über diese unterschiedlichen Pfade wird, insbesondere in der US-amerikanischen Diskussion, intensiv geführt (Brzezinski 1998; Huntington 1999; Kupchan 1999; Haas 1999; Rieff 1999; deutsche Debatte: Nuscheler 1998; Zürn 1998; Messner/Nuscheler 1999). Dabei stehen drei miteinander verknüpfte Fragenkomplexe, die in der Literatur sehr kontrovers diskutiert werden, im Rahmen dieses Aufsatzes jedoch nicht weiter vertieft werden können, im Zentrum (Mürle 1998): (1) Welche dieser Szenarien sind aufgrund der Interessenlagen, Verteilung von Machtressourcen, der Handlungsfähigkeit jeweiliger Akteure sowie der Eigendynamiken und Pfadabhängigkeit ökonomischer und institutioneller Entwicklung wahrscheinlich? (2) Welche der Optionen wäre den Problemen, die im Prozeß der Glo-

balisierung entstehen, angemessen und welcher Typus von Global Governance könnte vor diesem Hintergrund zu globaler politischer Stabilität, Friedenssicherung und einer Sicherung des Primates der Politik vor dem der Ökonomie beitragen? (3) Welches Konzept entspricht den normativen Anforderungen demokratischer Legitimation, universeller Menschenrechte sowie sozialer Gerechtigkeit und welche Bedeutung spielen normative Entwürfe und Leitbilder für reale Entwicklungsprozesse?

### *Wie steht es um die Zukunft der Nationalstaaten?*

Die Nationalstaaten, die während der vergangenen zwei Jahrhunderte Zentren ihrer Gesellschaften und Hauptakteure der internationalen Politik waren, müssen nicht zu den Verlierern der Globalisierung werden, ihre Rolle wird sich jedoch nachhaltig verändern. Entwicklungspfade für Nationalstaaten ergeben sich im Spannungsfeld der folgenden Einflußfaktoren: *Erstens* bauen funktionsfähige übernationale Regulierungssysteme auf handlungsfähigen nationalen Institutionen auf, so daß die Globalisierung nicht zum Verschwinden, sondern zur Transformation nationalstaatlicher Politik beiträgt. Ohne leistungsfähige Nationalstaaten kann auch keine tragfähige *Global Governance*-Architektur entstehen. *Zweitens* führt die institutionelle Inter- oder gar Supranationalisierung (z.B. im Rahmen der EU, der WTO) zu einer immer intensiveren Einbindung der Nationalstaaten in grenzüberschreitende politische und institutionelle Mehrebenensysteme. In diesem Prozeß wird in der Tendenz die Exekutive gegenüber der nationalen Gesellschaft, ihren Interessengruppen, aber auch dem Parlament gestärkt. Regierungen können einen zunehmenden Teil ihrer Innenpolitik mit (realen, scheinbaren oder fiktiven) internationalen Mandaten, Sach- und Handlungszwängen begründen, die für zivilgesellschaftliche Akteure immer undurchschaubarer werden, und so die Chancen ihrer Durchsetzung verbessern. Nationalstaaten gewinnen also gegenüber ihren Gesellschaften an Handlungsspielraum (Streck 1998), der im Zuge der Ausdifferenzierung der Innenpolitik geschrumpft war. *Drittens* setzt die wirtschaftliche Globalisierung die Nationalstaaten einem Wettbewerb um mobile Produktionskapazitäten aus und schwächt sie damit tendenziell gegenüber global mobilen Unternehmen und Kapitalbesitzern (Scharpf 1999: 35ff.).<sup>3</sup> Streck interpretiert diese potentiellen exit-Optionen mobiler Akteure gegenüber dem Staat – in Anlehnung an separatistische Bewegungen, die die territoriale Abspaltung von Nationalstaaten betreiben – als einen Trend in

---

3 Wichtig ist der Hinweis, daß die Unternehmen zwar über eine potentielle exit option verfügen, jedoch zugleich auch auf eine Vielzahl gesellschaftlicher Vorleistungen angewiesen sind und bleiben, die geographisch gebunden sind (Technologienetzwerke, Zulieferer-Cluster, Ausbildungssysteme, qualifizierte und spezialisierte Mitarbeiterpools usw.). Auch in der globalisierten Welt werden Unternehmen daher nicht zu rastlosen „Standort-Surfern“ (Eßer et al. 1996, Messner 1998,).

Richtung eines „sektoralen Separatismus“ (Streeck 1998: 36), der die Gefahr in sich tragen könnte, daß die Gesellschaften in zahllose „unverbundene Themengemeinden“ (Offe 1999: 14) zerfallen. Darüber hinaus steht die territorial begrenzte Reichweite regulativer Politik in einem eklatanten Mißverhältnis sowohl zu der transnational organisierten Ökonomie als auch zu den grenzüberschreitenden und Weltproblemen in einer Vielzahl anderer Politikfelder. Es sind diese Kernelemente, die auf die unterentwickelte Reichweite nationalstaatlicher Politik sowie die Notwendigkeit des „Regierens jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) in der Epoche des Globalismus verweisen. *Viertens* beeinflussen grenzüberschreitende Prozesse und Dynamiken die Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten trotz dieser generell wirkenden Trends sehr unterschiedlich. So zeigt sich z.B. bei der Wirtschaftspolitik, daß große nationale Handlungsspielräume im Bereich der Technologie- und Innovationspolitik bestehen, während in den Feldern Geld- Währungs- und Finanzpolitik internationale Kooperation, Regulierung und z.T. gar Harmonisierung immer wichtiger werden, um globale Instabilitäten zu verhindern. Auch in anderen Politikfeldern gilt, daß die Reichweite der Nationalstaaten je nach Problemkonstellation stark divergiert, jedoch nicht linear abnimmt (Hauchler et al. 1999; Gummet 1996). *Fünftens* geraten die Nationalstaaten in Konkurrenz zu allen möglichen Akteuren, seien es NGOs, Unternehmen oder auch religiöse Gruppen. Jean-Marie Guéhenno (1999: 11) macht darauf aufmerksam, daß Nationalstaaten in diesem Prozeß als besondere, über allen anderen Akteuren stehende Identifikations- und Orientierungspunkte an Bedeutung verlieren. *Sechstens* stellt sich freilich auch heraus, daß Globalisierung nicht nur einen Motor zur Reduzierung nationalstaatlicher Handlungspotentiale darstellt, sondern auch Anreizstrukturen zur Folge haben kann, die Demokratisierung, Dezentralisierung, zwischenstaatliche Kooperation und eine höhere Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns befördern (Fuhr 1998):

- Nationalstaaten werden international rechenschaftspflichtig: Neue internationale Rechtssetzungen, Institutionen und Regime schränken die nationalstaatliche Dominanz in einigen wesentlichen Bereichen (Menschenrechte, Umwelt, Sozialstandards) ein und etablieren weltweit Mindeststandards. Prozesse internationaler Verrechtlichung (z.B. die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes) führen dazu, daß die Legitimität einer Regierung zunehmend anhand internationaler Standards gemessen wird.

- Demokratie und die Zivilisierung von Marktwirtschaft kann „von außen“ wirkungsvoll unterstützt werden: Internationale NGOs mischen sich in der Menschenrechts-, Umwelt-, Entwicklungs- und Sozialpolitik verstärkt in „nationale“ Politikprozesse ein.

- Nationalstaaten kommen im Globalisierungsprozeß unter konstruktiven Effektivitäts- und Effizienzdruck: Staaten werden weltweit mit neuen sozialen Gruppen konfrontiert, die mit Verweis auf internationale Abkommen, Kon-



ventionen und Erfahrungen (z.B. im Agenda 21-Prozeß) eine bessere Qualität staatlicher Dienstleistungen, funktionsfähige Regulierungssysteme und Partizipation einfordern.

Die ökonomische Globalisierung stärkt Dezentralisierungsprozesse in den Nationalstaaten und regionale Kooperation in den Weltregionen: Zentralregierungen geraten im Kontext der Weltwirtschaft unter den Druck ihrer Regionen, die ihr Profil im globalen Wettbewerb schärfen wollen. Insbesondere in Entwicklungsländern öffnen sich damit Chancen, die Politik näher an die Bevölkerung heranzubringen. Zugleich beschleunigt die Globalisierung Prozesse regionaler ökonomischer und politischer Kooperation in allen Weltregionen, die in der Vergangenheit immer wieder an nationalen Engstirnigkeiten gescheitert war. Erfahrungen aus der OECD-Welt zeigen, daß wirtschaftliche und politische Verflechtung zur Schaffung von Friedenszonen beitragen können.

#### **4. Zur globalen Kooperation verdammt?**

Ist Global Governance und zunehmende Kooperation zur Lösung globaler Probleme im Kontext des „Wettbewerbs der Staaten“ überhaupt eine realistische Perspektive? Und welche Formen nimmt die „Macht“, das „Medium aller Politik“ in der Ära des Globalismus an? Diese Fragen sind zentral für jede Diskussion über die Zukunft der Politik.

##### *Die Globalisierung stellt die Logik der internationalen und globalen Politik auf den Kopf*

Wolfgang H. Reinicke hat in seinen Überlegungen zu Elementen einer „Global Public Policy“ überzeugend die qualitativen Veränderungen, welche die Globalisierung für die Architektur und Dynamik der Politik bedeuten, herausgearbeitet. Dies gelingt ihm vor dem Hintergrund einer Differenzierung zwischen „interner“ und „externer Souveränität“ sowie einer präzisen Beschreibung des Übergangs von einem durch „komplexe Interdependenzen“ (Keohane/Nye 1977) charakterisierten Internationalen Systems, zur Logik der Globalisierung (Reinicke 1998: 52-74). Interne und externe Souveränität beschreibt Reinicke als komplementäre Konzepte. Externe Souveränität bezieht sich auf die Relationen zwischen Staaten im Internationalen System; interne Souveränität umschreibt die Beziehungen des Staates, mit gesellschaftlichen Akteuren und der Wirtschaft innerhalb des nationalen Territoriums: Mit bezug auf Max Weber formuliert er, daß

„internal sovereignty refers to the formulation, implementation, and maintenance of a legal, economic, political, and social order ... Internal Sovereignty came to describe the relationship between ... government and society ... In operational terms, internal sovereignty ... means the ability of a government to formulate, implement, and manage public policy. ... A threat to a country's operational internal sovereignty implies a threat to its ability to conduct public policy.“ (Reinicke 1998: 56-57)

Das Konzept der externen Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Staaten in einem internationalen System, das keine Zentralinstanz und kein Machtmonopol kennt und daher durch Anarchie gekennzeichnet ist. Staaten sind in diesem Kontext darauf ausgerichtet, ihre „Independenz“ (Unabhängigkeit), also ihre externe Souveränität, so weit wie möglich zu wahren und für ihre Sicherheit zu sorgen.

Die Perzeption zunehmender ökonomischer, politischer, sozialer und militärischer Vernetzungen zwischen den Staaten, führte in den Theorien der Internationalen Beziehungen seit den 70er Jahren zur Diskussion über das Konzept der „Interdependenz“ zwischen Staaten (Kaiser 1970; Keohane/Nye 1977). Dabei wird Interdependenz in der Regel als eine „relationship costly to break“ verstanden (Waltz 1970). Robert Keohane und Joseph Nye (1977) haben mit ihrem Begriff der „komplexen Interdependenz“ auf einen qualitativen Wandel im Internationalen System hingewiesen. Die formal „independenten“ Nationalstaaten sind durch eine zunehmende Zahl von Kanälen miteinander verbunden und daher wechselseitig immer stärker voneinander abhängig (interdependent) und verwundbar, insbesondere in bezug auf das Sicherheitsdilemma in einer anarchischen Welt ohne Gewaltmonopol. Die zentralen Elemente der Debatte um „komplexe Interdependenz“ sind demnach Nationalstaaten (als die beobachteten Akteure), sowie „externe“ Faktoren (die die Vulnerabilität der Staaten und ihre Interdependenz steigern). Die Zunahme „komplexer Interdependenz“ im Internationalen System stellt aus dieser Perspektive eine Herausforderung für die *externe* Souveränität der Nationalstaaten dar.

Die Folgen zunehmender Interdependenz werden von den Schulen der Internationaler Beziehungen unterschiedlicher eingeschätzt. Aus Sicht der realistischen und im Kern auch der neorealistischen Schule (Waltz 1979) läßt sich das Verhalten der Nationalstaaten und die Herausbildung „nationaler Interessen“ aus der *Struktur* des Internationalen Systems ableiten, dessen Dynamik – auch unter der Bedingung steigender Interdependenzen – vor allem durch die Abwesenheit einer zentralen Instanz bestimmt wird. Die Anarchie des Internationalen Systems übersetzt sich in Wettbewerb und Konflikthaftigkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen und begrenzen die Kooperationsfähigkeit der Staaten sowie die Chance, gemeinsame Interessen zu erkennen, strukturell. Im Ergebnis können die Staaten ihre externe Souveränität nur durch „adversarial competition“ (Reincke 1998: 61) verteidigen. Die liberale Schule (Oye 1986; Czempiel 1993) teilt die Einschätzung, das Internationale System sei durch Anarchie und daher den Wettbewerb der Staaten gekennzeichnet. Die Autoren betonen jedoch, daß – insbesondere aufgrund „komplexer Interdependenz“ – im *Prozeß* der sich verdichtenden Interaktion der Staaten unter spezifischen Umständen Kooperation und reziproke Beziehungen entstehen können (Axelrod 1984). „Cooperative Competition“ (Rei-

nicke 1998: 61) ist hier der Schlüssel zur Bewältigung internationaler Interdependenzbeziehungen und zur Sicherung externer Souveränität.<sup>4</sup>

Die Globalisierung, die Reinicke primär ökonomisch (und damit aus meiner Perspektive (Messner 1999a) verengt, jedoch hinsichtlich der zentralen Entwicklungsdynamik zutreffend) perzipiert, geht über das Muster „komplexer Interdependenz“ hinaus. Die Betonung liegt hier *erstens* nicht auf der Verdichtung *zwischen(inter-)*staatlicher Beziehungen, sondern auf „cross-border Strukturen“, die dazu führen, daß nationale und „externe“ Strukturen sich überkreuzen und vermischen und damit die klare Trennung zwischen Innen und Außen erodiert. *Zweitens*, „as an economic dynamic, ..., globalization differs from interdependence in that it subsumes or *internalize into its own institutional structure* economic activities that previously took place *between* national markets, that is, between distinct economic and political units“ (Reinicke 1998: 63, Hervorh. D.M.). Die Globalisierung integriert also ökonomische Räume und entkoppelt sie damit – nicht vollständig aber in Teilbereichen – von der Reichweite der nationalstaatlichen Politik. Dieser Prozeß schwächt die *interne* Souveränität der Staaten, zwar nicht im legalen, rechtlichen, jedoch im operationalen Sinne. Während es im Rahmen „komplexer Interdependenz“ um externe Souveränität, also das Management zwischenstaatlicher Beziehungen und vor allem die Herstellung von Sicherheit im anarchischen Internationalen System ging, sind die Nationalstaaten in der Epoche des Globalismus darüber hinaus in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern (z.B. der Steuer-, der Sozial-, der Umweltpolitik) nicht mehr dazu in der Lage, Probleme in ihren nationalstaatlichen Grenzen im Alleingang zu lösen, da zentrale Steuerungsressourcen außerhalb der Grenzen verteilt sind und der Standortwettbewerb die Handlungsoptionen nationaler Regierungen begrenzt.

Aus dieser Perspektive läßt sich mit Verweis auf das zentrale Eigeninteresse der Staaten (und nicht „nur“ – wie sonst üblich – durch Insistieren auf zunehmend globalen Problemkonstellationen) ein überzeugendes Plädoyer für Global Governance ableiten. Die „geteilten (internen) Souveränitäten“ der Nationalstaaten (Messner/Nuscheler 1997; Messner 1998) müssen gepoolt werden, da nur so die Handlungsfähigkeit der Politik und deren interne Souveränität wiederhergestellt werden können. Um in diese Richtung zu agieren, müssen die Nationalstaaten in den zwischenstaatlichen Beziehungen, den multi- sowie supranationalen Organisationen sowie in Interaktion mit der Gesellschaftswelt Kooperationen aufbauen, „on a scale and depth not yet witnessed“ (Reinicke 1998: 70) – *nur so* kann die Erosion interner Souveräni-

---

4 Wichtig ist der Hinweis, daß Interdependenzen so groß sein können, daß sie Akteure „verwunden“; sie können aber auch so leicht sein, daß sie von ihm nur „empfunden“ werden (Czempiel 1999: 46). Es existieren zudem symmetrische Interdependenzverhältnisse, die Kooperation unmittelbar begünstigen und asymmetrische Interdependenzmuster, die Kooperation erschweren (Messner 1998: 217f.).

tät der Staaten gestoppt werden. Die Frage nach der internen Souveränität der Staaten wird somit zu einem Gegenstand der Weiterentwicklung und Ausgestaltung globaler Politik. Damit stellt sich, ähnlich wie in der Debatte über komplexe Interdependenz, erneut die Frage nach der Chance für kooperative Beziehungen in der Ära des Globalismus bzw. im Kontext der Global Governance-Architektur.

*Vom Ordnungsmuster der „cooperative competition“  
zur „competitive cooperation“*

Entscheidend ist nun, daß sich die Grundmuster der internationalen Politik beim Übergang vom Regime der Interdependenz zur Globalisierung fundamental verändern. Unter den Bedingungen der Interdependenz waren sich Realisten und Liberale einig, daß die Anarchie des Internationalen Systems den Wettbewerb der Staaten als Mittel zur Verteidigung ihrer *externen Souveränität* fördert. Während die (Neo-)Realisten „adversarial competition“, also dauerhafte Instabilität und Konfliktrichtigkeit infolge der Versuche der Staaten ihrer Handlungsspielräume auf Kosten anderer zu erweitern, für wahrscheinlich hielten, sahen die Liberalen immerhin Spielräume für „cooperative competition“. Unter den Bedingungen der Globalisierung ist die Sicherung *interner Souveränität* jedoch nicht in einem konfliktiven Wettbewerb der Nationalstaaten (adversarial competition) zu sichern, sondern *nur* durch Kooperation zwischen ihnen (und Akteuren der Gesellschaftswelt). Die Fähigkeit zur Kooperation im internationalen System bzw. der Global Governance-Architektur wird so grundlegend für die Fähigkeit der Nationalstaaten, ihre interne und externe Souveränität und Handlungsfähigkeit, Legitimation und Identität zu reproduzieren. Damit wird die klassische Kernaussage der Theorien der Internationalen Beziehungen vom Kopf auf die Füße gestellt:

„Just as competition was rational for state engagement in the international system under interdependence, so the need to cooperate motivates states' behavior (präziser wäre: „should motivate“, D.M.) under conditions of globalization. ... The same reasoning that led neorealists to characterize the international system as competitive (internal sovereignty cannot be achieved under conditions of anarchy at the domestic level, and therefore anarchy must be ‚exported‘) now leads to the conclusion that the international system should be cooperative, because one central dimension, a state's identity, can only be achieved collectively.“ (Reinicke 1998: 72)

Während „cooperative competition“ das Interaktionsmuster zwischenstaatlicher Beziehungen im Kontext komplexer Interdependenz auf den Begriff bringt, verkehrt sich die Formel zur politischen Bewältigung der Globalisierung aufgrund der skizzierten strukturellen Veränderungen in „competitive cooperation“. Hierbei bezieht sich der Wettbewerb nicht auf den Output der Interaktion bzw. das *grundlegende Ordnungsmuster*, sondern auf die Methode bzw. den Prozeß, der eine kooperative Ordnung begründet. „Wettbewerb“ unter den Bedingungen von „competitive cooperation“ muß also verstanden

werden als ein gemeinsamer Verhandlungs-, Such- und Lernprozeß von Akteuren mit divergierenden sowie zugleich interdependenten Interessen, in dessen Verlauf durchaus unterschiedliche Problemlösungsvorstellungen eingehen und ausprobiert werden (Wettbewerb der Ideen), der letztlich aber auf kooperativen Übereinkünften und Regimen aufbaut, die die Sicherung der internen Souveränität der Staaten und die Bearbeitung globaler Probleme ermöglichen.

Reinicke ist nicht so naiv, die Herausbildung einer kooperativen globalen Ordnung für einen Automatismus zu halten (Reinicke 1998: 1), aber er liefert eine exzellente Begründung für den notwendigen Abschied von einer hegemonialen und auf die unilaterale Durchsetzung „nationaler Interessen“ gegenüber anderen Staaten ausgerichteten Strategie der Außenpolitik. Diese Begründung sollte auch überzeugte (Neo-)Realisten (mit Weitblick) zu einer kritischen Überprüfung ihrer Argumentation motivieren – und zwar insbesondere deshalb, weil Reinicke ihre *strukturellen* Argumentationsfiguren auf die neuen Realitäten anwendet und hierbei zu einem Ergebnis kommt, daß den klassischen Kernaussagen der (Neo-)Realisten diametral entgegensteht. Natürlich kann Kooperation scheitern. Aber die skizzierte Entwicklungsdynamik der Globalisierung erzwingt geradezu kooperative Interaktionsmuster in der Global Governance-Architektur, erstens weil konfliktive Strategien in einer zunehmenden Zahl von Problemfeldern definitiv zum Scheitern verurteilt sind und zweitens weil die umfassende Erosion staatlicher Souveränität droht.<sup>5</sup>

### *Wie weit oder eng sind die Möglichkeitsräume für globale Kooperation?*

Das strukturelle Grundmuster in der internationalen und globalen Politik begünstigt kooperative Handlungsstrategien. Damit ist allerdings noch nichts über die Möglichkeitsräume, also die Felder, in denen Global Governance Aussicht auf Erfolg hat, gesagt. Auf vier in diesem Kontext wichtige Merkpösten möchte ich hinweisen.

*Erstens* muß berücksichtigt werden, daß Global Governance – aufgrund des Fehlens einer übergeordneten Hierarchie in der globalen Politik – in grenzüberschreitenden Verhandlungssystemen stattfindet. In diesen Netzwerkstrukturen können Koordinationsprobleme auftauchen, die den Möglichkeitsraum der Politik systematisch begrenzen (Messner 1998: 226-231). Zwar kann mit

---

5 Es ist zumindest interessant, daß der hartgesottener Realist Samuel Huntington in einem im Sommer 1999 veröffentlichten Aufsatz darauf aufmerksam gemacht hat, daß die USA lernen müssen, sich kooperativ in der globalen Politik zu verhalten, um auf mittlere Sicht nicht an Handlungsfähigkeit zu verlieren (Huntington 1999). In diese Richtung argumentiert auch R. Haass (1999: 38), stellvertretender Direktor der Brookings Institution: „The proper goal for American foreign policy is to encourage a multipolarity characterized by cooperation and concert rather than competition and conflict. ... such a world ... would be founded in a broader agreement on global purposes and problems.“

Verweis auf das Coase-Theorem und mit dem Instrumentarium der Spieltheorie gezeigt werden, daß alle pareto-optimalen Wohlfahrtsgewinne, die durch eine ideale hierarchische Koordination erreichbar wären, auch durch freiwillige Vereinbarungen zwischen autonomen, ausschließlich egoistisch-rationalen Akteuren realisiert werden können (Coase 1969). Für internationale Verhandlungssysteme läßt sich daher sagen, daß pareto-optimale Lösungen von Problemen theoretisch möglich sind. Damit ist jedoch zugleich auch eine Grenze globaler Netzwerksteuerung benannt. Denn das Pareto-Optimum ist dann erreicht, wenn keine Änderungen mehr denkbar sind, die den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würde, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte. Dieser wohlfahrtstheoretische Indikator vernachlässigt bewußt Aspekte von Verteilungsgerechtigkeit und die Möglichkeit der Umverteilung von Besitzständen. Einen politisch interessanteren Wohlfahrtsmaßstab für die (global und nationale) Politik bietet das Kaldor-Kriterium, das alle Maßnahmen positiv bewertet, deren Nutzen für die Begünstigten groß genug sind, um daraus die volle Entschädigung für diejenigen zu zahlen, die durch diese Maßnahmen benachteiligt werden. Im Zentrum des Kaldor-Konzepts steht also ein kollektiver Nutzen und Lösungen für ein Gesamtsystem – nicht nur individuelle Nutzenmaximierung, wie im Falle des Pareto-Optimums (Kaldor 1939). Eine hierarchische Entscheidungsinstanz kann sich über den Einspruch einzelner Betroffener hinwegsetzen und ist theoretisch in der Lage, Gemeinwohlmaximierung zu betreiben. In der Global Governance-Architektur existiert jedoch keine weltstaatliche Instanz. Der Versuch einer Annäherung an das Kaldor Optimum auf der Basis von *internationalen Verhandlungssystemen stößt auf drei spezifische Probleme* (Messner 1998: 228f.):

- Lösungen, die die aggregierte Wohlfahrt maximieren, werden systematisch ignoriert, wenn nicht konvergierende Interessenlagen vorliegen und die Lösungen nicht gleichzeitig auch für jeden der Netzwerkakteure eine Verbesserung gegenüber dem *status quo* implizieren.
- Für den Fall, daß unter diesen Bedingungen mehr als eine pareto-superiore Lösung möglich sein sollte, besteht die Gefahr, daß die Verhandlungen durch den Streit über die Wahl zwischen den Lösungen blockiert wird.
- Daraus folgt, daß Netzwerke nur dann in der Lage sind, das Kaldor-Optimum anzusteuern, wenn sie sich nicht von kompetitiven oder gar feindlichen Handlungsorientierungen gegenüber anderen Netzwerkteilnehmern (im Sinne von „dem anderen Schaden zufügen“) leiten lassen. Eine auf gemeinsame Problemlösung orientierte Handlungsstrategie ist Voraussetzung für erfolversprechende Netzwerksteuerung.

Diese Problemkonstellationen lassen sich jedoch in einem Sinne modifizieren, der im Kontext globaler Politik durchaus denkbar und zuweilen üblich ist. Verändert man die skizzierten Voraussetzungen dahingehend, daß Aus-

gleichszahlungen, mit denen die Verlierer entschädigt werden können, möglich sind und als Instrument eingesetzt werden (ein empirisches Beispiel wären die GEF-Mittel als Bestandteil globaler Klimapolitik), so sind Lösungen für die skizzierte Problematik denkbar. Eine wesentliche Herausforderung zwischen den jeweils beteiligten Akteuren wird darin bestehen, ein gemeinsames Verständnis von Interessenausgleich und Verteilungsgerechtigkeit herauszubilden (Messner 1998: 264ff.).

*Zweitens* funktioniert internationales Krisenmanagement bisher vor allem dann, wenn die Interessen wichtiger global player unmittelbar bedroht sind. Es können „schwarze Löcher“ im *Global Governance-System* entstehen, die sich aus stark asymmetrischen Interdependenzstrukturen ergeben: Die Stabilisierung der asiatischen Ökonomien ist für das Weltwirtschaftsgefüge und die internationalen Banken von großer Bedeutung; hier wurde rasch gehandelt und sehr viel Geld mobilisiert, um eine Ausbreitung der Krise zu verhindern. Andere drängende Zukunftsprobleme ganzer Weltregionen werden hingegen mit deutlich weniger Nachdruck angegangen: Die Verhandlungen über die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer, in denen es um vergleichsweise geringe finanzielle Volumina geht, zogen sich beinahe zwei Dekaden hin; die Mittel für die Bekämpfung weltweiter Armut sinken tendenziell. Diese „selektiven Formen von Global Governance“ sind nicht nur aus normativen Gründen der Fairneß fragwürdig; sie sind vor allem auch der Herausbildung einer umfassenden globalen Kooperationskultur in der Weltgesellschaft abträglich und unterminieren die Bereitschaft der schwächeren Länder zur Zusammenarbeit – und damit in längerer Perspektive die Chancen auf die dauerhafte Bewältigung von Weltproblemen (z.B. im Umweltbereich), zu deren Lösung auch diese Gesellschaften beitragen müssen. Die skizzierten „blinden Flecken der internationalen Kooperation“ verweisen auch auf die Grenzen einer Strategie ausschließlich deliberativer Politik im internationalen System, die einseitig auf die Selbstorganisation und langfristige Orientierung der global player vertraut (Fuhr 1998). So wie Nationalstaaten, kann sich auch die Weltgesellschaft nicht ausschließlich auf das „good will“ der handlungsmächtigsten Akteure verlassen. Verbindliche Ordnungssysteme und Regelwerke waren eine wesentliche Grundlage der Zivilisierung von nationalen Gesellschaften; nichts spricht dafür, daß man in einer immer interdependenten Weltgesellschaft auf sie verzichten könnte.

*Drittens* ist zu befürchten, daß die *Solidaritätsfähigkeit* der globalen Zivilgesellschaft sowie der handelnden Akteure innerhalb der *Global Governance-Architektur hinter der Mobilisierungsfähigkeit von Solidarität in den Nationalstaaten zurückbleiben wird* – mit anderen Worten also redistributive Politiken in der globalen Politik unwahrscheinlicher sind, als auf nationaler Ebene. Diese Vermutung basiert auf der Überlegung, daß nationale Umverteilungspolitiken stark an kollektive Wertegemeinschaften rückgebunden sind.

Während staatsbürgerliche Solidarität auf spezifischen, lange gewachsenen kollektiven Identitäten aufbauen kann, die Michael Walzer (1996) mit dem Begriff der „dicken Moral“ umschreibt, muß sich weltbürgerliche Identität im günstigsten Falle auf den in den Menschenrechten ausgedrückten moralischen Universalismus allein stützen, den Walzer als „dünne Moral“ charakterisiert. Es ist anzunehmen, daß die „dicke Moral“ die Grundlage aktiver Solidarität zwischen Staatsbürgern ist, die redistributive Politiken im Rahmen der Wohlfahrtsstaaten zumutbar macht. Die universalistische, aber zugleich „dünne Moral“ der Weltbürger ruft zwar Affekte der Empörung über staatliche Repression und massive Menschenrechtsverletzungen hervor, es ist aber nicht ausgemacht, ob sie auch redistributive Politiken im Weltmaßstab trägt, die in der Lage wären, die großen Entwicklungsunterschiede zwischen den Nationen spürbar zu reduzieren oder die ökologischen Verteilungskonflikte der Zukunft zu entschärfen. Daraus ergeben sich drei Schlußfolgerungen: Erstens muß der internationale Menschenrechtsdiskurs durch Dialoge über globale (Verteilungs-)Gerechtigkeit ergänzt werden. Zweitens sind politische Initiativen bedeutend, um die Erosion „dicker Moral“ im nationalstaatlichen Kontext zu verhindern. Drittens muß in der EU die Herausforderung angenommen werden, sukzessive kollektive Identitäten herauszubilden, die über den Universalismus einer „dünnen Moral“ hinausreichen und soziale Integration und Interessenausgleich in Europa ermöglichen.

*Viertens* könnte sich eine Verengung des Möglichkeitsraumes in der Global Governance-Architektur durch *exklusive Partizipationsmuster* ergeben. Etwas holzschnittartig argumentiert, können zwei Akteursgruppen unterschieden werden. Zum einen die gut qualifizierten Akteure, die sich in der globalen Ökonomie problemlos positionieren können, von den Liberalisierungen profitieren, auf die sozialen Sicherungssysteme der Nationalstaaten, die in allen OECD-Ländern unter Globalisierungsdruck kommen, nicht angewiesen sind und unter den Bedingungen der ökonomischen und institutionellen Globalisierung ihre Partizipationsansprüche noch über den nationalen in den globalen Raum verlängern können. Es sind nicht zuletzt die Angehörigen dieser Gruppe, die den Kern der global agierenden NGOs ausmachen. Zum anderen diejenigen, die eher zu den ökonomischen Verlierern der Globalisierung gehören und aus deren Perspektive die sozialen Institutionen der demokratischen Wohlfahrtsstaaten von steigender Bedeutung sind, weil Globalisierung größere soziale Unsicherheiten mit sich bringt. Doch gerade wegen der Standortkonkurrenz wird die „Verteidigung“ der Wohlfahrtssysteme immer schwieriger, zumindest solange die OECD-Länder untereinander nicht zu stärkerer Politikkoordination in der Lage sind. Die Chancen dieser Akteursgruppe, sich an Formen „kosmopolitischer Demokratie“ zu beteiligen, dürften begrenzt sein. Die entstehende globale Zivilgesellschaft könnte zu einem exklusiven Club werden.



Gerade weil es zur Entwicklung einer tragfähigen Global Governance-Architektur in der Epoche des Globalismus keine überzeugende Alternative gibt, und Kritiken an diesem Suchprozeß, in denen das „technokratische“ Global Governance-Projekt „schlimmstenfalls ... (als) ein Beitrag zur Modernisierung des Neoliberalismus, bestenfalls (als eine) versöhnlerische Utopie“ karikiert werden (Brunnengräber/Stock 1999: 466), kaum weiterhelfen, müssen die skizzierten Problemfelder hinsichtlich der Möglichkeiten, sie produktiv zu bearbeiten, genauer überprüft werden.

### *Formwandel der Macht oder Restauration klassischer Machtpolitik in der Global Governance-Architektur?*

Wie steht es um das klassische Machtinstrumentarium der Staaten unter den Bedingungen der Globalisierung? Der Verbleib der USA als einziger Supermacht, die im Verlauf der 90er Jahre zu einem unverblühten Unilateralismus tendierte (z.B. im Verlauf der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes, der Aufkündigung des Atomwaffenteststops, der Verweigerung der Ratifizierung des Vertrages zum Verbot der Herstellung von Anti-Personen-Minen, der Schwächung der Institutionen der Vereinten Nationen) nach der Devise „soviel Unilateralismus wie möglich, soviel Multilateralismus wie unbedingt nötig“ (Nuscheler 1999: 11) sowie die Diskussion um den Einsatz von militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten, die auch unter dem Rubrum einer „Remilitarisierung der Außenpolitik“ geführt wird, sind für einige Autoren Anlässe, um vor einer „Rückkehr (der Weltpolitik) zu den Anfängen vor 1914“ zu warnen (Schwarz 1995). Die Mehrzahl der professionellen Beobachter der Weltpolitik ist sich einig, daß ein Abdriften der Weltpolitik in Richtung einer „Superpower Governance“ (Nuscheler 1999) oder eines „liberalen Imperialismus“ (Rieff 1999) nicht nur ein höchst gefährliches, weil konfliktives Szenario der Globalen Politik impliziert, sondern darüber hinaus eine Rückkehr zu traditionellen Konzepten der Machtpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung in mittlerer Sicht ein zum Scheitern verurteiltes Projekt ist (Huntington 1999, Haass 1999, Czempiel 1999, Müller 1998, Messner/Nuscheler 1999). Die Globalisierung fordert einen Formwandel der Macht, denn am Anfang des 21. Jh. kann kein Nationalstaat, auch nicht die Supermacht USA, seine Ziele im Alleingang erreichen. All dies heißt nicht, daß Rückfälle in anachronistische hegemoniale Politikstrategien unmöglich wären. Vielmehr können sich zwischen den tradierten Perzeptions- und Handlungsrouninen der Nationalstaaten, die sich in den vergangenen Dekaden etabliert haben und den neuen Anforderungen an die Akteure der Weltpolitik, die durch die strukturellen Veränderungen der Globalisierung entstehen, „Anpassungslücken“ auftun – und zu Politikversagen führen (Seitz 1998).

Czempiel verweist zu Recht darauf, daß die Macht das Medium aller Politik bleibt, denn „wer sie besitzt, kann seine Ziele erreichen“ (Czempiel 1999: 91). Doch was ist Macht? Wie steht es um die Ressourcen und erfolgversprechende Formen der Macht im 21. Jahrhundert?

*Die Grenzen von „Zwang und Gehorsam“:* Der klassische Machtbegriff von Max Weber (1960: 42f.) betont die Fähigkeit, seinen Willen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen und „prompten, automatischen und schematischen Gehorsam bei einer angebbaren Vielfalt von Menschen zu finden.“ Dieser Machtbegriff verrät ein Politikmodell, daß noch der technischen Epoche der Mechanik entstammt und wird in einer global vernetzten Welt, in der schon aufgrund der Akteursvielfalt Selbststeuerung, Vetokräfte und nicht-intendierte Folgewirkungen die Reichweite und Wahrscheinlichkeit gelungener unilateraler Durchsetzung von „Macht, Herrschaft und Gehorsam“ im Weberschen Sinne begrenzen. Man kommt einem Verständnis des Phänomens der Macht in den internationalen und globalen Beziehungen mit Rückgriff auf andere Autoren, die jeweils unterschiedliche Dimensionen der Macht ausleuchten, näher.

*Macht als Überlegenheit:* Robert Dahl (1956) beschreibt Macht als die Fähigkeit, einen Akteur zu einer Handlung zu veranlassen, die er sonst nicht unternommen haben würde. In diesem Machtbegriff bleibt der Kern von „Macht“, nämlich „Überlegenheit“, erhalten, und er läßt zugleich offen, wie sich diese Überlegenheit durchsetzt. Diese Definition erlaubt die Frage nach den sich wandelnden Ressourcen und Formen von Macht unter den Bedingungen sozio-ökonomischen Wandels.

*Macht als Ressource ihrer eigenen Erosion:* Karl Deutsch (1963: 21) verweist mit seiner Machtdefinition auf den ambivalenten und immer auch von Erosion bedrohten Charakter von Macht, wenn er schreibt, daß „Macht“ verstanden werden müsse als „die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen.“ Einerseits erlaubt die Verfügbarkeit über Macht, nicht lernen zu müssen, da kein oder nur geringer Anpassungsdruck von seiten anderer Akteure besteht. Wer dächte vor diesem Hintergrund nicht an die „einzig verbliebene Supermacht USA“ am Anfang des 21. Jahrhunderts. Andererseits sind Machtpositionen stets prekär; insbesondere in Entwicklungssequenzen, in denen „lernen“ zu den wichtigsten Aktivposten zählt und die Verfügbarkeit über Informationen und Wissen (also die Ergebnisse von Lernprozessen) eine zentrale Machtressource darstellen. Die Warnung von Huntington an die „einsame Supermacht USA“, rasch das Kooperieren zu lernen, um nicht in der Weltpolitik von morgen isoliert zu sein und an Handlungsfähigkeit zu verlieren, läßt sich in diesem Rahmen interpretieren.

*Grenzen der Gewalt und Bedeutsamkeit freiwilliger Folgebereitschaft:* Von Karl Deutsch (1968) kann man auch etwas über die begrenzte Reichweite von Gewalt als Machtressource lernen. Er beschreibt Politik (auch die internatio-

nale Politik) als ein Feld, in welchem Herrschaft und „gewohnheitsmäßige Folgsamkeit“ einander überlappen. Aus dieser Überlegung leitet er einen Doppelcharakter der Macht ab: Herrschaft läßt sich in der Regel eher durch zentralisierte Organisationen ausüben; das Gleiche gilt für die Drohung mit Gewalt zur Erzwingung von „Folgebereitschaft“. Aber die verlässliche Folgebereitschaft von Akteuren kann kaum durch eine Hierarchie erzwungen oder organisiert werden. Folgebereitschaft und Grundlagen für konstruktive Zusammenarbeit entstehen durch Überzeugung, Routinen und (scheinbar) fehlende Alternativen. „Der zentralisierte Gebrauch von Drohungen oder Gewalt ist daher kaum geeignet, ein dauerhaftes Ensemble politisch relevanter Gewohnheiten hervorzubringen“ (ebd.: 33). Da gesellschaftliche Regeln nur dann einen Wert haben, wenn sie von 90% der Akteure befolgt werden, weil sonst die Kosten zu deren Durchsetzung ins Unendliche steigen, folgert Deutsch (1968: 30), daß die freiwillige und gewohnheitsmäßige Folgebereitschaft der großen Mehrzahl der Akteure die „unsichtbare, aber sehr reale Grundlage der Macht“ einer jeden Regierung ist. Diese Argumente können einen Neo-Realisten in der Phase komplexer Interdependenz der internationalen Beziehungen kaum von dessen Leitbild von „adversarial competition“ abbringen; sie sind jedoch unter den Bedingungen von „competitive cooperation“ in der Epoche des Globalismus überzeugend.

*Macht der Mächtigen und Macht der Schwachen:* Crozier/Friedberg (1979: 40) präsentieren einen Machtbegriff für eine Epoche, in der Macht und Herrschaft im Sinne Webers nur noch die Ausnahme darstellt. Sie verweisen darauf, daß „Macht eine gegenseitige, aber unausgewogene Beziehung“ ist, und beschreiben Macht als eine Tauschbeziehung, die auf Gegenseitigkeit beruht, in der aber die Tauschbedingungen einen (oder mehrere) der beteiligten Akteure begünstigen: „Es ist ein Kräfteverhältnis, aus dem der eine mehr herausholen kann als der andere, bei dem aber gleichfalls der eine dem anderen nie völlig ausgeliefert ist“ (ebd.: 41). Entscheidend ist die Verfügbarkeit über strategische Ressourcen, die nicht oder nur schwer substituierbar sind. Die Autoren unterscheiden vier zentrale Machtquellen (ebd.: 50), die auch in der globalen Politik von Bedeutung sind: (1) die Beherrschung strategischen Sachwissens, die sich (2) aus der Kontrolle über Informationen und Kommunikationsquellen ergeben, die sich wiederum (3) aus dem Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln oder auch Wertemuster ableiten lassen; und darüber hinaus (4) Repression und Gewalt, die aus der Perspektive der Mächtigen bestrafenden Charakter haben können oder zur Beendigung gewaltsamer Konflikte taugen mögen, jedoch keine „Gestaltungsmacht“ darstellen.

Wichtig ist die Erkenntnis, daß Macht kein absolutes, sondern ein relatives, veränderbares soziales Verhältnis darstellt. Die Studie von Frank Biermann (1998) zur „neuen Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer“ in der Weltumweltpolitik greift eine reale Machtverschiebung in der globalen Politik auf.

Weil eine Vielzahl von globalen Umweltproblemen, denen sich auch „mächtige“ Industrieländer nicht entziehen können, nur in Kooperation mit Entwicklungsländern zu lösen sind, verschieben sich Kräfteverhältnisse, die auch „spill over-Effekte“ für andere Politikfelder haben können.

*Drei Formen der Macht:* Die Überlegungen von Ernst-Otto Czempiel (1999: 93ff.) können die Argumentation zur sich wandelnden Rolle der Kooperation und der Herausbildung des Grundmusters der „competitive cooperation“ in der Global Governance-Architektur komplementär ergänzen. Czempiel unterscheidet drei Formen von Macht, die in der globalen Politik des 21. Jahrhunderts von Bedeutung sein werden. „*Beziehungsmacht*“, im Sinne der direkten Einwirkung auf einen Akteur, ist die klassische und auch weiterhin wichtige Form der Anwendung von Macht, die zur diplomatischen Routine gehört. Beziehungsmacht nimmt Einfluß, um zu überzeugen, Vorteile zu erzielen, Nachteile zu vermeiden und Allianzen zu schmieden. Wirkungsvoller ist die „*Definitions- und Konsensmacht*“, die nicht unzählige Einzelhandlungen, sondern Ergebnisse zu beeinflussen versucht, die nur durch kollektives Handeln erreicht werden können. Die Definitions- und Konsensmacht ist darauf ausgerichtet, zu klären und vorzugeben, was zentrale Probleme sind, in welche Richtung Lösungen gesucht werden müssen und wie Konflikte vermieden oder bearbeitet werden können. Sie schafft damit einen gemeinsamen Rahmen und Leitbilder, die die Situationsdeutung harmonisieren. In einer immer dichter vernetzten Welt, in der die Steuerungsressourcen zur Lösung gemeinsamer Probleme immer breiter gestreut sind, gewinnt diese Form der Macht stark an Bedeutung. Die Definitions- und Konsensmacht speist sich vor allem aus den ersten drei Machtquellen, auf die auch Crozier/Friedberg verweisen.

Oft wird die Definitions- und Konsensmacht aufgrund der Erosion interner und externer Souveränität von Nationalstaaten nur als kollektive Kontrolle von Handlungsergebnissen (z.B. der EU, des Mercosur) möglich sein. Joseph Nye (1990) hat für diesen Typus von Macht den Begriff der „soft power“ geprägt, der treffend ist, um die „Definitions- und Konsensmacht“ von militärischer oder auf Gewaltandrohung basierender Macht zu unterscheiden und zugleich irreführend ist, weil es darum geht „knallharte Ergebnisse“ zu erzeugen (Czempiel 1999: 94). Diese Form der Machtausübung ist eine strategische Antwort auf die Grenzen der Machterzwingung (und der Gewalt), auf die Karl Deutsch (1963/1968) schon vor langer Zeit verwiesen hat und die in einer durch geteilte Souveränitäten gekennzeichneten Welt von stetig zunehmender Bedeutung sind.

Die entwickeltste, wirkungsvollste und zukunftssträchtigste Form der Macht ist die „*strukturelle Macht*“ oder besser die „*Fähigkeit zur Strukturbildung*“, mit dem Ziel, über Strukturen (also Institutionen und Regeln) die zukünftigen Handlungen anderer Akteure sowie deren Interaktionen über lange Zeit-

räume zu beeinflussen, ohne deren Autonomie direkt in Frage zu stellen (Guzzini 1993). So werden die Akteure, denen es in den kommenden Jahren gelingt, durch Definitions- und Konsensmacht sowie die darauf aufbauende Fähigkeit zur Strukturbildung, die Reorganisation von Weltbank und IWF zu prägen und die Herausbildung neuer Institutionen zur Regulierung der globalen Finanzmärkte aktiv voranzutreiben, die zukünftige Ausrichtung der Weltökonomie signifikant beeinflussen können.

Macht basiert im 21. Jahrhundert also nicht mehr auf der Beherrschung großer Territorien und nur sekundär auf Gewaltandrohung oder der Höhe der Rüstungsetats, sondern primär auf der strategischen, organisatorischen, wissensbasierten und auf gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kompetenz, komplexe Interaktionen zu steuern, Kooperation zu organisieren und durch Strukturbildung die Richtung des Wandels aktiv und zielorientiert (mit) zu gestalten. Konflikte werden selbst in einer kooperativ ausgerichteten Global Governance-Architektur eher zunehmen, denn die „Nähe“, die durch grenzüberschreitende Interdependenzen und das System geteilter Souveränitäten erzeugt wird, sowie eine steigende Zahl von Weltproblemen wird auch die Anlässe für Konflikte vermehren. Doch wer seine Umwelt veranlassen will, etwas zu tun (sei es, um gemeinsame Probleme zu lösen oder eigene Interessen durchzusetzen), muß im Regelfall darauf achten, den Konsens der Betroffenen aufrechtzuerhalten. Die skizzierten Formen der Macht sind tragfähig, wenn es darum geht, Antworten auf den Übergang zum ordnungspolitischen Grundmuster der „competitive cooperation“ in der internationalen und globalen Politik zu finden. Und um zu der Ausgangsfrage nach dem Verhältnis von Innen- und Außenpolitik zurückzukommen: Die Modalitäten der Macht in der „Außenpolitik“ nähern sich analytisch betrachtet dem „Gebrauch“ und den Formen von Macht in der Innenpolitik (Dahrendorf 1992) immer stärker an. Gewalt verschwindet nicht, ist jedoch nur noch funktional, tauglich und legitim, um extreme Regelverstöße zu beenden (Gewalttaten und schwere Kriminalität in der Innenpolitik; schwere Menschenrechtsverletzungen in der Außenpolitik) – im Kontext der Globalisierung sind die politischen Akteure zur Kooperation oder zu einer zunehmenden Handlungsfähigkeit verdammt.

Deutlich wird zudem, daß die Globalisierung die Grundmuster der Politik der kommenden Dekaden und damit auch die Bedeutung und die Ressourcen von Macht weitgehend verändert. Länder, die die neuen Konstellationen klug nutzen, werden zu den Gewinnern des Umbruchs gehören. Andere können mit den „Methoden von gestern“ durchaus noch eine Weile erfolgreich sein. Sie werden damit die Konflikthaftigkeit in der globalen Politik erhöhen sowie die Herausbildung einer den neuen Rahmenbedingungen angemessenen stabilen globalen Ordnung verlangsamen; sie werden jedoch auch zu den (relativen) Verlierern der Globalisierung gehören. Insofern stellt der

Umbruch auch ein „window of opportunity“ für Veränderungen in der Hierarchie von Weltgesellschaft und Weltwirtschaft dar.

## Literatur

- Albert, Mathias/Lothar Brock (1999): *The Complexity of Global Change: Conceptualizing the Regulation of „Global Structures“*, Manuskript, Ffm.
- Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf (1996): *Grenzen der Globalisierung*, Münster.
- Altvater, Elmar et al. (Hrsg.) (1997): *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster.
- Andreae, Lisette/Karl Kaiser (1998): Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, in: W.-D. Eberwein/K. Kaiser (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Band 4, München. S. 29-46.
- Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Beisheim, Marianne et al. (1999): *Im Zeitalter der Globalisierung?*, Baden-Baden.
- Benner, Thorsten/Wolfgang H. Reinicke (1999): Politik im globalen Netz, in: *Internationale Politik*, Nr. 8, S. 25-32.
- Biermann, Frank (1998): *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*, Baden Baden.
- Böhret, Carl/Göttrik Wewer (Hrsg.) (1993): *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen.
- Brunnengräber, Achim/Christian Stock (1999): Global Governance. Ein neues Jahrhundertprojekt?, in: *PROKLA* 116, S. 445-468.
- Brzezinski, Zbigniew (1998): *Die einzige Weltmacht*, Ffm.
- Burton, John (1972): *World Society*, Cambridge.
- Coase, Ronald (1969): The Problem of Social Costs, in: *Journal of Law and Economics*, Nr.3.
- Crozier, Michel/E. Friedberg (1979): *Macht und Organisation*, Königstein.
- Czempiel, Ernst-Otto (1993): *Weltpolitik im Umbruch*, 2. Neubearbeitete Auflage, München.
- (1999): *Kluge Macht, Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München.
- Chace, James/Nicholas Rizopoulos (1999): Towards a New Concert of Nations, in: *World Policy Journal*, Fall 1999, S. 2-10.
- Dahl, Robert (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago.
- Dahrendorf, Ralf (1992): *Der moderne soziale Konflikt*, Stuttgart.
- Delbrück, Jost (1998): Von der Staatenordnung über die internationale Kooperation zur „supraterritorial oder global governance“, in: Ulrich Bartosch/ Jochen Wagner (Hrsg.): *Weltinnenpolitik*, München, S. 55-66.
- Deutsch, Karl W. (1963): *The Nerves of Government*, New York.
- (1968): *Analyse internationaler Beziehungen*, Ffm.
- Durán, Clemente R./Enrique Dussel Peters (Hrsg.) (1999): *Dinámica Regional y Competitividad Industrial*, Mexico D.F.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Karl Kaiser: Wissenschaft und außenpolitischer Entscheidungsprozeß, in: dies. (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4, München. S. 1-11.
- Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.) (1996): *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft: oder: NGOisierung der Weltpolitik?*, Bonn.
- Eißer, Klaus (Hrsg.) (1996): *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum*, Köln.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996): Identifizierung eines „Phantoms“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 37, S. 6-25.
- Fuhr, Harald (1998): Konstruktiver Globalisierungsdruck?, in GTZ (Hrsg.): *Globalisierung: Chancen und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit*, Eschborn, S. 65-77.
- Guéhenno, Jean-Marie (1995): *The End of the Nation-State*, Minnesota.
- (1999): Die neue Machtfrage, in: *Die Zeit*, 16. Dezember 1999, S. 11-12.
- Gummet, Philip (Hrsg.) (1996): *Globalization and Public Policy*, Cheltenham.
- Guzzini, Stefano (1993): Structural Power: The Limits of Neo-Realist Power Analysis, in: *International Organization*, Nr. 3, S. 443-461.
- Haas, Peter M. (1992): *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Cambridge.
- Haas, Richard N. (1999): What to Do With American Primacy? In: *Foreign Affairs*, Nr. 5, S.37-49.

- Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.) (1999): *Globale Trends 2000*, Ffm. Held, David et al. (1999): *Global Transformation*, Stanford.
- Héritier, Adrienne/Christoph Knill/Susanne Mingers (1996): *Ringing the Changes in Europe*, Berlin.
- Hewson, Martin/ T.J.Sinclair (Hrsg.) (1999): *Approaches to Global Governance Theory*, New York.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin/ Amsterdam.
- Huntington, Samuel P. (1999): The Lonely Superpower, in: *Foreign Affairs*, Nr. 2, S. 35-49.
- Kaiser, Karl (1970): Interdependenz und Autonomie, in: K. Kaiser/R. Morgan (Hrsg.): *Strukturwandel der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik*, München, S.50-70.
- Kaiser, Karl/ Bernhard May (1995): Weltwirtschaft und Interdependenz, in: Karl Kaiser/ Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): *Die neue Weltpolitik*, Bonn, S. 396-402.
- Kaldor, N. (1939): Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparison of Utility, in: *The Economic Journal*, Nr. 49.
- Kenis, Peter/Volker Schneider (1991): Networks and Policy Analysis, in: Bernd Marin/ Renate Mayntz (Hrsg.): *Policy Networks*, Ffm.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye (1977): *Power and Interdependence*, Boston.
- Kleinstauber, Hans/Barbara Thomaß (1998): Perspektiven und Probleme der Politikvermittlung im Zeitalter von Globalisierung und medientechnischer Revolution, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, Bonn, S. 209-229.
- Knodt, Michèle (1998): Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in: Wolf-Dieter Eberwein/ Karl Kaiser (1998): *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4, München, S. 153-166.
- Kupchan, Charles A. (1999): Life after Pax Americana, in: *World Policy Journal*, Fall, S. 20-27.
- Mann, Michael (1997): Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaates beendet?, in: *PROKLA* 106, S. 13-142.
- Manning, Bayless (1977): The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs, in: *Foreign Affairs*, Nr. 2, S. 306-324.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Ffm.
- Messner, Dirk (1998): *Die Netzwerkgesellschaft, Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln (2. Aufl.).
- (Hrsg.) (1998a): *Die Zukunft des Staates und der Politik*, Bonn.
- (1999): Nicht-Regierungsorganisationen in der (Welt-)Politik, in: Karl-Josef Kuschel et al. (Hrsg.): *Ein Ethos für eine Welt*, Ffm/ New York, S. 332-362.
- (1999a): Strukturen und Trends in der Weltgesellschaft, in: Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): *Globale Trends 2000*, Ffm., S. 45-76.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (Hrsg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn.
- (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt, S. 337-362.
- (1999): Strukturen und Trends der Weltpolitik, in: Hauchler, I./Messner, D./Nuscheler F. (Hrsg.): *Globale Trends 2000*, Frankfurt, S. 371-198.
- Methews, Jessica (1997): The Power Shift, in: *Foreign Affairs*, Nr. 1, S. 50-66.
- Milward, Alan S. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley.
- Müller, Harald (1998): *Das Zusammenleben der Kulturen*, Frankfurt/M.
- Mürle, Holger (1998): *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*, INEF-Report 32, Duisburg.
- Narr, Wolf-Dieter (1999): Gegenwart und Zukunft einer Illusion. „Rot-Grün“ und die Möglichkeiten gegenwärtiger Politik, in: *PROKLA* 116, S. 351-376.
- Nuscheler, Franz (1998): Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana, in: *Internationale Politik*, Nr. 11, S. 10-16.
- Nye, Joseph S (1990): Soft Power, in: *Foreign Affairs*, Autumn, S. 153-166.
- (1999): Redefining the National Interest, in: *Foreign Affairs*, July/August, S. 22-35.
- Offe, Claus (1999): Wenn das Vertrauen fehlt, in: *Die Zeit*, 9. Dezember 1999, S. 12-13.
- Ohmae, Kenichi (1995): *The End of the Nation-State*, New York.
- Oye, Kenneth A. (1986): *Cooperation under Anarchy*, Princeton.
- Ploetz, von H.-F. (1998): Der Auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen, in: W.-D. Eberwein/K. Kaiser (Hrsg.): *Die neue deutsche Außenpolitik*, Band 4, München. S. 59-74.
- Reinicke, Wolfgang H. (1998): *Global Public Policy*, Washington.

- Rieff, David (1999): A New Age of Liberal Imperialism? In: *World Policy Journal*, Summer, S.1-10.
- Rosenau, James N. (1997): *Along the domestic-Foreign Frontiers*, Cambridge.
- Scharpf, Fritz W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 4, S. 168-192.
- (1987): Grenzen der institutionellen Reform, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987*, Baden-Baden, S. 111-151.
- (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Ffm.
- Schellenhuber, Hans Joachim/ Volker Wenzel (1999): *Earth System Analysis*, Berlin 1998.
- Schwarz, Hans-Peter (1995): Die neue Weltpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts - Rückkehr zu den Anfängen vor 1914?, in: K. Kaiser/H.-P. Schwarz (Hrsg.): *Die neue Weltpolitik*, Bonn, S. 15-33.
- Seitz, Konrad (1998): *Der Wettlauf ins 21. Jahrhundert*, Berlin.
- Siwert-Probst, Judith (1998): Die klassischen außenpolitischen Institutionen, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4, München. S. 13-28.
- Stallings, Barbara (Hrsg.) (1995): *Global Change, Regional Response*, Cambridge.
- Storper, Michael (1997). *The Regional World*. New York/ London.
- Streck, Wolfgang (1991): On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in: Egon Matzner/Wolfgang Streck (Hrsg.): *Beyond Keynesianism*, Worcester.
- (Hrsg.) (1998): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Ffm.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Addison.
- Walzer, Michael (1996): *Lokale Kritik - globale Standards*, Berlin.
- Weber, Max (1960): *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen.
- Werle, Raymund (1995): Staat und Standards, in: Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Ffm, S. 266-298.
- Worldbank (1998): *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, Washington.
- Young, Oran R. (1999): *Governance in World Affairs*, New York.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Ffm.



Franz Nuscheler

---

## Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept

Diese Erwiderung bezieht sich in erster Linie auf die in einer Studie von WEED (1999) vorgetragene Kritik an den beiden Duisburger „globalen Gouvernanten“, zu der es Ende 1999 in Berlin ein Streitgespräch und in Frankfurt eine ganztägige Diskussionsrunde gab.<sup>1</sup> Es gibt inzwischen eine ganze Reihe von zustimmenden und kritischen Stellungnahmen. Die Kontroverse wurde auch in den *Globalen Trends 200*“ ausgetragen, die im Duisburger *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF) unter der Federführung von *Dirk Messner* und *Franz Nuscheler* entstanden – also der beiden „globalen Gouvernanten“, wie eine Verbalinjurie in der Überschrift einer frühen Kritik in den *blätter des iz3w* lautete. Ihr Autor war *Christian Stock*, der auch zu den Autoren der WEED-Studie gehört.

Diese „Kritik der Kritik“ beruht auf dem von *Germanwatch* im Berliner Rathaus veranstalteten Streitgespräch zwischen dem Autor und *Peter Wahl*, einem weiteren Autor der WEED-Studie. Wenn von „uns“ die Rede ist, dann sind die beiden „globalen Gouvernanten“ aus dem INEF gemeint, die in der WEED-Studie als „Architekten von Global Governance“ attackiert werden. Auch zwischen diesen beiden gibt es nicht in allen Punkten Übereinstimmung, aber sie eint eine gemeinsame „Grundphilosophie“, die im folgenden skizziert und verteidigt wird.

1. Im Mittelpunkt der Kritik von WEED steht der Vorwurf, daß *Global Governance* ein „*theorieloses Konstrukt*“ sei. Dieser Vorwurf beruht auf dem Anspruch, daß als Theorie nur gelten darf, was die Kritiker unter Theorie verstehen: nämlich „*kritische Theorie*“. Verräterisch ist der Hinweis, wir hätten uns bewußt von dependenztheoretischen und neo-marxistischen Ansätzen abgegrenzt. Nein, eine solche Abgrenzung kam uns gar nicht in den Sinn! Wir wollten keine Neuauflage der Ableitungsakrobatik veranstalten, die uns schon in unseren akademischen Jugendjahren ermüdet hatte.

Der Vorwurf der Theorielosigkeit kann nur entstehen, wenn anderen Theorien in einem monopolartigen Wahrheitsanspruch die Theoriequalität aberkannt wird. Die Interdependenz- und Regimetheorien gehören ebenso zu un-

---

1 Ein überarbeitetes Kapitel dieser Studie erschien in PROKLA 116 (Brunnengräber/Stock 1999).

serem theoretischen Rüstzeug wie die Netzwerktheorien, über die *Dirk Messner* (1998) ein Standardwerk geschrieben hat. *Normativen Handlungstheorien* kann nicht deshalb die Theoriefähigkeit versagt werden, weil sie dem Bedürfnis nach einer Konfliktstrategie nicht genügen. Die Testfrage von Handlungstheorien ist, ob sie Problemlösungen versprechen.

2. In der Tat haben wir uns kaum darum bemüht, Erklärungen für das Entstehen von Globalisierungskrisen zu liefern, weil wir uns eben auf die Suche nach Problemlösungen begeben haben. Wir ignorieren keineswegs die von *Elmar Altvater*, *Joachim Hirsch* oder *Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert* vorgelegten historisch genetischen Analysen der Globalisierung. Aber unser erkenntnisleitender Fokus ist ein anderer. Dem Einwand, daß man erst aus der Analyse der Entwicklungsgeschichte der kapitalistischen Weltökonomie plausible Problemlösungen ableiten könne, möchte ich ein Beispiel entgegenhalten: Die von *Narr/Schubert* (1994) vorgelegte Analyse der Weltökonomie ist brillant, aber die Schlußfolgerung erscheint uns keineswegs plausibel: daß es nämlich keine Alternative zum „weltweiten lokal gegründeten Föderalismus“ gäbe. Diese „Globalisierung von unten“ kann die „Globalisierung von oben“ nicht aus den Angeln heben.

Global Governance ist keine „politologische Süßholzrasperei“, sondern realistischer als die Hoffnung auf eine wirkungsmächtige Föderation von lokalen Basisbewegungen. Wir setzen dagegen auf eine Kombination von „bottom-up“ und „top-down“, weil wir davon überzeugt sind, daß die für die Bewältigung von globalen Problemen notwendigen Steuerungsleistungen ohne das Potential der Staatenwelt und ohne Mitwirkung der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt nicht organisiert werden können.

3. Ein Hauptvorwurf der Kritiker ist, daß das Global Governance-Konzept affirmativ gegenüber Staat, Markt und bestehenden Institutionen sei, Macht, Herrschaft und Interessenstrukturen ausblende und die Hegemonie der weltpolitischen Global Players nicht in Frage stelle. Hier wird der krampfhafteste Versuch deutlich, Büttel des Systems zu entlarven und ein Feindbild aufzubauen. Das ist ein Rückfall in Untugenden der ideologischen Rechthaberei, die einen fruchtbaren Diskurs verhindert. Die erste Attacke gegen die beiden Duisburger „globalen Gouvernanten“ gipfelte im Vorwurf, wir wollten den Staat nicht abschaffen, sondern handlungsfähiger machen.

Ernsthafter ist der Vorwurf, wir seien unkritisch gegenüber hegemonialen Herrschaftsstrukturen in der Weltwirtschaft und Weltpolitik. Dieser Vorwurf kann nur auf einer Leselücke oder geflissentlichen Fehlwahrnehmung beruhen, weil wir ständig die potentielle Blockade von Global Governance-Ansätzen durch hegemoniale Interessen und Verhaltensweisen betonen. Einige erkonservative Republikaner scheinen diesen anti-hegemonialen Ansatz von Global Governance besser verstanden zu haben: *Jesse Helms*, *Patrick Buchanan* und *Jeane Kirkpatrick* haben Global Governance jüngst als „quiet

war against American independence“ attackiert. Die von Global Governance anvisierte *multilaterale Kooperationskultur* ist *antihegemonial* – und weil sie dies ist, bekommt sie Realisierungsprobleme.

4. Es gibt offensichtlich drei grundlegende Unterschiede zwischen den intellektuellen Architekten von Global Governance und ihren Kritikern:

Erstens: Wir akzeptieren den Markt, wollen aber den globalen „Raubtier-Kapitalismus“ (*Helmut Schmidt*) durch ordnungspolitische Regelwerke begrenzen, weil wir davon überzeugt sind, daß er seine kreativen Potentiale nur innerhalb sozialer und ökologischer Leitplanken entfalten kann und solche braucht, um seine destruktiven Potentiale bändigen zu können. Dies betont sogar der Großspekulant *George Soros*. Was bringt eine prinzipielle Gegnerschaft zum Markt außer einer ideologischen Selbstbefriedigung – einmal davon abgesehen, daß sie uns in eine Ohnmachtslarmoyanz treiben müßte, weil sich der Kapitalismus allemal als überlebensfähiger erwiesen hat als alle unsere emanzipatorischen Theorieprodukte? Es ist also richtig, daß Global Governance ein reformistisches Konzept ist – in der Sprache der Kritiker freilich eine revisionistische und sozialdemokratische Fehlgeburt.

Zweitens: Die Kritiker fordern eine *Konfliktstrategie*, um ihrem emanzipatorischen Anspruch zu genügen. Wir setzen dagegen auf eine *Kooperationsstrategie* innerhalb und zwischen den Staaten, die niemals Konflikte ausschließt, weil nun einmal Konflikte die „Mutter der Politik“ sind. Deshalb ordnen wir die Zivilgesellschaft nicht nur – aber auch – als Organisatorin von Gegenmacht und als Organisationselement der *kooperativen Problembearbeitung* in das Global Governance-Konzept ein. Global Governance heißt mehr Multilateralismus zwischen den Staaten, aber auch mehr kooperative „*public-private partnership*“ auf allen Handlungsebenen.

Drittens: Weil wir auch auf die Kooperation zwischen Staat und Wissenschaft setzen, halten wir, im Gegensatz zu unseren Kritikern, *Politikberatung* nicht für ein unanständiges Geschäft. Wenn wir etwas ändern und bewegen wollen, können wir uns nicht in den akademischen Schreibstuben verstecken und uns gegenseitig mit intellektuellen Scharmützeln bekriegen. Dieses Spiel haben wir lange genug getrieben und uns damit in die politische Irrelevanz manövriert. Politikberatung bedeutet doch nicht zwangsläufig die Aufgabe der kritischen Distanz. In der Tat: Wir wollen uns einmischen und auf die politischen Entscheidungsträger einwirken.

5. Richtig ist sicherlich, daß unser Kooperationsmodell Blockaden durch Macht- und Interessenkonflikte berücksichtigen muß. Aber weil wir kritische Einwände aufgreifen, betonen wir seit geraumer Zeit immer nachdrücklicher die Unfertigkeit und Zerbrechlichkeit der Global Governance-Architektur: Sie ist ein evolutionäres Gebilde, aber schon heute mehr als ein virtuelles Gebilde. Wir setzen darauf, daß der Problemdruck Global Governance in gradulistischen Schritten voranbringen wird. Auch der „Erzrealist“ *Samuel Hun-*

tington (1999) schrieb in *Foreign Affairs* der „einsamen Supermacht“ ins Stammbuch, daß sie aus Eigeninteresse nicht auf die Einbindung in kooperative Strukturen verzichten könne.

6. Die Kritiker haben uns auch ein Defizit angelastet, daß uns selbst schon lange bewußt ist und umtreibt: die „Demokratielücke“, die entsteht, wenn Entscheidungen von großer Tragweite aus der nationalstaatlichen Kompetenz ausgelagert und auf multilaterale Ebenen verlagert werden, wo internationale Bürokratien ohne demokratische Legitimation Entscheidungen treffen. Auch die EU hat dieses Problem allenfalls ansatzweise durch die Erweiterung der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments gelöst. Die Vorschläge der „Gruppe von Lissabon“ (1997), von Jürgen Habermas und Johan Galtung, zur Behebung dieses Demokratiedefizits auf globaler Ebene eine „Weltbürgerversammlung“ neben die UN-Generalversammlung einzurichten, kann schon aus Gründen der Praktikabilität nicht überzeugen.

Man könnte argumentieren, daß durch die Lösung von globalen Problemen, wen sie gelingen sollte, so etwas entsteht wie eine *Legitimation durch Leistung*, die eine *Legitimation durch Verfahren* ersetzen könnte, zumal globalen Regelwerken Verhandlungssysteme vorgeschaltet sind. Aber diese Argumentation ist gefährlich, weil sie auch einer „Entwicklungsdiktatur“ oder „Öko-Diktatur“ ein legitimatorisches Alibi liefern könnte.

Es bleibt wohl nur die Lösung, daß das Verhalten der Staaten in internationalen Entscheidungsgremien intensiver durch nationale Parlamente kontrolliert wird und die zunehmend transnational vernetzte und auch professionalisierte Zivilgesellschaft ihre originäre Wachhund-Funktion ausübt. Sie tut dies in der Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik schon heute wirksamer als die nationalen Parlamente. Noch ist der Nationalstaat der Adressat von demokratischen Imperativen. Dem Philosophen *Otfried Höffe* (1999) ist in einem Opus magnum über die „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“ am Ende auch nichts Besseres eingefallen.

Wir erkannten das Problem und denken über Lösungen nach, aber zunächst ist uns die Chance, daß überhaupt institutionelle Arrangements zur Bearbeitung von globalen Problemen gesucht und gefunden werden – und zwar durch die Fortentwicklung des Multilateralismus – wichtiger, auch wenn noch keine überzeugende demokratietheoretische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und der „Globalisierung der Politik“ gefunden wurde.

Im übrigen können die Kritiker außer dem Rekurs auf abstrakte Konfliktstrategien weder Lösungen für die Bearbeitung der globalen Probleme noch für die Behebung des Demokratiedefizits anbieten. *Ingomar Hauchler* (1999) hält die Demokratie ohnehin für unfähig, den Weg in die Katastrophen aufzuhalten. Global Governance versucht zumindest, diesem Defätismus vorzubeugen und einen Weg aufzuzeigen, wie die Welt noch regiert werden kann. Denn dies ist wirklich die von *Yehezkel Dror* (1995) gestellte Gretchenfrage: Wie

kann die Welt noch ohne einen „Welt-King Kong“ in Gestalt eines Weltstaates regiert werden? Und: Wie kann der globale „Kampf aller gegen alle“ verhindert werden?

7. Es ist richtig, daß uns mehr als alles andere die Frage beschäftigt, wie die Politik ihre Gestaltungsfähigkeit behalten oder zurückgewinnen kann. Politik heißt nicht nur Staat, aber ohne handlungsfähige Staaten wäre die ganze Global Governance-Architektur ein Luftschloß. „Regieren *jenseits* des Nationalstaates“, wie es *Michael Zürn* (1998) in einem Buchtitel formulierte, heißt nicht Regieren *ohne* Nationalstaat, sondern Einbindung des Nationalstaates in multilaterale Entscheidungsstrukturen. Wir können und wollen den Staat nicht abschaffen, aber wir denken darüber nach, wie er in zunehmend entgrenzten Räumen seine Gestalt und seine Funktionen den globalen Herausforderungen anpassen muß; wie er institutionell und konzeptionell für eine internationale Kooperationskultur fit gemacht werden kann.

8. Am Schluß kommt – wie in vielen Kritiken – der Vorwurf, das ganze Global Governance-Projekt sei eine utopische Kopfgeburt – auch deshalb, weil es gleichzeitig – nicht von uns, sondern von den Kritikern – mit dem hohen Anspruch eines „Jahrhundertprojekts“ befrachtet wurde (so von Brunnengräber/Stock in *PROKLA* 116).

Die Antwort lautet: Problemlösungen oder konkrete Utopien müssen immer über das derzeit möglich Erscheinende hinausschauen. Ein „Jahrhundertprojekt“ ist eine Aufgabe für die nächsten Jahrzehnte. Wir sind davon überzeugt, daß der Problemdruck aufgrund der steigenden Transaktionskosten bei nicht-kooperativem Handeln zu einem gradualistischen Aufbau und Ausbau von Global Governance führen wird. Dies können wir schon jetzt beobachten, sei es bei Ansätzen zu einer neuen „internationalen Finanzarchitektur“ als Reaktion auf die Asien-Krise oder sei es beim Aufbau einer internationalen Strafgerichtsbarkeit. Wir halten also Global Governance für eine durchaus realistische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung.

Wir wissen selbst, daß die Global Governance-Architektur noch ein brüchiges Gebilde ist. *Kurt Biedenkopf* hat das Projekt im Vorwort zum Bericht der *Commission on Global Governance* (1995) zutreffend als „Versuch“ bewertet, „das Leben auf unserem Planeten zu organisieren und ihm eine Ordnung zu geben, die es uns erlaubt, uns zu regieren“. Ein solcher Versuch kann auch scheitern. Derzeit verhindert vor allem die unilateralistische Hegemonialpolitik der USA Fortschritte zum Ausbau eines kooperativen Multilateralismus.

Wir werden in der WEED-Studie in die Schublade der „politisch-strategischen“ Global Governance-Variante mit einigen emphatischen Anwendungen gesteckt. In der Tat ist Global Governance eine analytisch unterfütterte politische Strategie zur Gestaltung der Globalisierung. Und ein bißchen Emphase ist allemal besser als das Lamentieren über die „Misere der Politik“ oder als das Schwelgen in Katastrophenszenarien.

## Literatur

- Altwater, Elmar/Birgit Mahnkopf (1996): Grenzen der Globalisierung, Frankfurt/M.
- Brunnengräber, Achim/Christian Stock (1999): Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt? in: PROKLA 116, 29.Jg. Nr. 3, S. 445-468.
- Commission on Global Governance (1995): Nachbarn in Einer Welt, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden).
- Dror, Yehezkel (1995): Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome, München.
- Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München.
- Hauchler, Ingomar (1999): Globalisierung und die Zukunft der Demokratie, in: Globale Trends 2000, Frankfurt/M., S. 20-41.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Huntington, Samuel P. (1999): The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs, Bd. 78(2), S. 35-49.
- Messner, Dirk (1998): Netzwerkgesellschaft, 2. Aufl., Köln.
- Narr, Wolf-Dieter/Alexander Schubert (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M.
- WEED/Heinrich-Böll-Stiftung (1999): Studie Global Governance. Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M.

Jim O'Connor

---

## Die Konferenz von Seattle und die Anti-WTO-Bewegung

### 1. Große Einsätze

Bei der Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im letzten November in Seattle stand mehr auf dem Spiel als allgemein wahrgenommen wurde. Erstens stellte sich die Frage, welche Rolle der Außenhandel und die ausländischen Investitionen zukünftig in der Weltwirtschaft spielen werden; damit hängt auch die Bedeutung der WTO und anderer, für den Weltmarkt wichtiger Organisationen zusammen. Mit dieser ersten Frage verbunden ist eine zweite: Welche Rolle werden die organisierte Arbeiterbewegung, die organisierte Umweltbewegung und – in Ermangelung einer besseren Bezeichnung – die „Internationalisten“ in einer zukünftigen Anti-WTO-Bewegung spielen?

Der Außenhandel war bislang die treibende Kraft hinter dem Wachstum und der Entwicklung des weltweiten Kapitalismus, und die WTO war das wichtigste Mittel, um die weltweite Liberalisierung des Handels durchzusetzen. Daran wird sich aller Voraussicht nach auch in Zukunft nichts ändern. Von 1950 bis heute hat die Wachstumsrate der weltweiten Exporte die Wachstumsrate des weltweiten Sozialprodukts übertroffen. Wollte man eine vorgegebene Wachstumsrate der Weltwirtschaft realisieren, dann müßte die Rate der weltweiten Exporte beschleunigt ansteigen. Ohne einen Anstieg des Verhältnisses der Weltexporte zum weltweiten Sozialprodukt würde das letztere – alles andere als gleichbleibend vorausgesetzt – höchstwahrscheinlich absinken, was mit ernststen und unvorhersehbaren sozialen und politischen Folgen verbunden wäre.

Die kurze und stürmische Geschichte der WTO zeigt, welche Bedeutung die Liberalisierung des Welthandels insbesondere für die herrschende Klasse und die politische Elite der USA hat. Diese Liberalisierung schließt zwei eng miteinander zusammenhängende Punkte ein. Der erste bezieht sich auf die Erweiterung der Machtposition der WTO, um das global agierende Kapital gegen das lokale und nationale Kapital zu stärken. Auf die Spitze getrieben bedeutet diese Entwicklung, daß die globalen Finanzmärkte – die vom Finanzkapital kontrolliert werden –, die globale Produktion – beherrscht von den transnationalen Unternehmen – und die Weltmärkte für Güter und Dienstleistungen von jeglichen lokalen und nationalen Regulierungen befreit wer-

den. Zweitens schließt die Handelsliberalisierung ein, daß die WTO, das MAI (das noch auf Eis gelegte multilaterale Investitionsabkommen) und andere neue Institutionen, die gerne einen weltweiten Einfluß hätten, Marktökonomien in perfekt funktionierende Marktgesellschaften verwandeln. Der Begriff der Marktgesellschaft beschreibt einen Zustand der Gesellschaft, in dem Umweltgesetze, öffentliche Gesundheitsvorsorge, Verbraucherschutz, Arbeitsgesetzgebung und ähnliches – alles Gesetze und Regelungen, die aus sozialen Auseinandersetzungen und Klassenkämpfen hervorgegangen sind – nicht als soziale Fortschritte gelten, sondern als Hindernisse für den internationalen Handel, für ausländische Direktinvestitionen und ein kapitalistisches Wirtschaftswachstum. Eine der Stärken der globalisierungskritischen Bewegungen besteht darin, daß das eigentliche Ziel der Liberalisierung des Handels und der Investitionen enthüllt wurde: eine mehr oder weniger vollständige Warenförmigkeit der Welt zu erreichen. Diese neue Weltordnung würde die soziale und politische Regulierung der „Produktionsbedingungen“ beenden und rücksichtslos alle Institutionen privatisieren, die bisher als ein Maß für den sozialen Fortschritt galten: die Schulen und Universitäten, das Gesundheitssystem und der Wohlfahrtsstaat, Wissenschaft und Kultur sowie der Schutz der Umwelt. Das utopische neoliberale Modell einer vollständig kapitalistischen Welt baut zuerst Luftschlösser – nämlich die neoliberale Wirtschaftstheorie – und versucht anschließend, in ihnen zu leben – alle sozialen Beziehungen in Austauschbeziehungen zu verwandeln. Es ist wohl vor allem diese psychotische Natur des neoliberalen Modells gegen die sich die Anti-WTO-Bewegung in erster Linie richtet. Das dynamische Element der Anti-WTO-Bewegung scheint mir internationalistisch (statt globalistisch) und materialistisch (statt idealistisch) zu sein. Was die Bewegung vereint, ist der Versuch, der Unvernunft des Kapitalismus die Vernunft der Menschen entgegenzusetzen. Die Bewegung kommt voran, indem sie dem global agierenden Kapital den „Schleier herunterreißt“: den Schaden aufdeckt, den die internationalen Finanzmärkte anrichten, und sich dagegen zur Wehr setzt; das Elend anprangert, das vom Kapital weltweit verursacht wird; die Zerstörungen offenlegt, die das Kapital am Boden und anderen natürlichen Ressourcen anrichtet; das ganze Ausmaß der Irrationalität und der Verschwendung enthüllt, das in den kapitalistischen Gebrauchswerten enthalten ist.

Die Anti-WTO-Bewegung widersetzt sich dem Versuch, den Kapitalismus als eine neutrale „Marktwirtschaft“ zu definieren, denn hinter der Bühne, wo bereits die Schilder: „Privateigentum! Zutritt verboten!“ aus dem Boden schießen, wird deutlich, daß diese „Marktwirtschaft“ die menschliche Kultur und die Gesellschaftlichkeit zerstört, die Arbeit ausbeutet und die Natur auf unheilvolle Weise schädigt. Nicht zuletzt ist die WTO das Sprachrohr für die Vertreter des neoliberalen Modells von Demokratie, das nur formale Verfahren zur Wahl von Repräsentanten vorsieht, aber jeden radikalen demokratischen *Gehalt*, wie etwa soziale und ökonomische Gleichheit, vollständig ausspart.



Die Anti-WTO-Bewegung faßt zwar die Opposition gegen die kapitalistische Umgestaltung der Gesellschaft zusammen, sie ist aber zugleich hochgradig fragmentiert und weist vielfältige ideologische Differenzen auf: es ist eine Bewegung, die Reformer und Revolutionäre mobilisiert, Sozialisten und Anarchisten, kleine Bauern und die Vertreter einer regionalen Unternehmerschaft, Kommunitaristen, Umweltaktivisten, Vertreter der Arbeiterbewegung und der Studenten.

## 2. Die Vereinigten Staaten und die WTO

Da die Exporte des einen Landes die Importe des anderen sind, steigt das Verhältnis zwischen den weltweiten Importen und dem weltweiten BSP ebenfalls im Verlauf der Zeit. Einige Länder exportieren jedoch mehr als sie importieren, während es auf der anderen Seite Länder gibt, die mehr importieren als exportieren und somit „mehr als ihren Anteil“ dazu beitragen, die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen am Weltmarkt aufrechtzuerhalten. Genau diese Rolle spielen die USA. Das Wachstum der amerikanischen Ökonomie war in den letzten Jahren stärker ausgeprägt als in jedem anderen wirtschaftlich wichtigen Land. Es betrug rund 4%, während die Weltwirtschaft im Durchschnitt mit 2-2,5% pro Jahr wuchs. Im Ergebnis sind die US-Importe kräftig gestiegen und haben damit die Exporte der Handelspartner angeregt. Der amerikanische Importüberschuß verhalf der Weltwirtschaft dazu, das Niveau der gesamten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen – und damit das Wirtschaftswachstum – während der Finanzkrisen von 1997-98 aufrechtzuerhalten, die ihrerseits die Nachfrage nach amerikanischen Exportgütern stark gesenkt hatten. Im Herbst des letzten Jahres hatte die US-amerikanische Wirtschaft zum ersten Mal in ihrer Geschichte im Verhältnis zu jeder wichtigen Region innerhalb des Weltmarktes einen Importüberschuß zu verzeichnen, selbst im Handel mit Lateinamerika, das ein traditioneller US-Exportmarkt ist.

Welche Ursachen hatte das starke Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaft, auf welchem der Anstieg der Importe und der Importüberschüsse beruht? Eine Antwort lautet: Es gab die größte Expansion der Unternehmens- und Haushaltskredite in der Geschichte und darin ist diejenige Verschuldung eingeschlossen, die zur Finanzierung des Imports von Energie, Rohmaterial, Kapital- und Konsumgütern notwendig war. Zwischen 1995 und 1999 stieg die Verschuldung der produzierenden Unternehmen um 60%, während die Verschuldung der Haushalte um 50% zunahm. Im dritten Quartal des Jahres 1999 stieg die Unternehmensverschuldung mit einer Jahresrate von 12%, die Konsumentenschulden mit 9%. Diese Wachstumsraten der Neuverschuldung sind sehr hoch, vor allem wenn man bedenkt, daß sie am *Ende* einer Wachstumsperiode aufgetreten sind. Wenn die US-amerikanische Konjunktur in

diesem oder im nächsten Jahr einbricht, dann werden die Unternehmen und die Haushalte finanziell sehr anfällig sein, woraus – alles andere als gleichbleibend unterstellt – eine deutlich tiefere Rezession folgen könnte, als es unter anderen Umständen der Fall wäre.

Das rasante Wachstum der inländischen Verschuldung in den USA war sowohl eine Ursache als auch eine Folge des wachsenden Sozialprodukts und der steigenden Importe. Es war eine Ursache in der Hinsicht, daß eine steigende Verschuldung das Wachstum und die Importe direkt beförderte. Der Anstieg der Verschuldung war eine Folge insoweit, als die steigenden Importe den inflationären Druck einzudämmen halfen, der im Verlauf des wirtschaftlichen Booms entstanden war. Dieser inflationäre Druck hätte unter anderen Umständen die amerikanische Notenbank zwingen können, die Zinssätze zu erhöhen anstatt sie zu senken, und zwar zu einer Zeit, in der das amerikanische Wirtschaftswachstum der in den Rezessionen von 1997-98 abflauenden Weltkonjunktur entgegenwirkte.

Gehen wir etwas mehr in die Details. Zunächst sollte man hervorheben, daß der Dollar auf den internationalen Devisenmärkten vergleichsweise stabil blieb, obgleich der amerikanische Importüberschuß wuchs; daher waren die amerikanischen Unternehmen und Konsumenten in der Lage, für ihr Geld mehr Güter auf ausländischen Märkten zu kaufen, als sie unter anderen Umständen hätten erwarten dürfen. Der starke Dollar resultierte wiederum aus zwei allgemeinen Faktoren, nämlich erstens aus dem schnellen amerikanischen Wirtschaftswachstum, dem rapiden Wachstum der Immobilienmärkte und der Börse sowie aus der Flucht von Geldkapital und spekulativen Fonds aus Asien und anderen Krisenregionen in die USA; zweitens trug ganz allgemein die amerikanische Vorherrschaft auf den Weltmärkten zu dieser Entwicklung bei.

Tatsächlich setzt die US-amerikanische Hegemonie die Gesetze von Angebot und Nachfrage auf den weltweiten Märkten für Dollar teilweise außer Kraft. In jedem anderen Land, das große Importüberschüsse aufbaut, würde die inländische Währung schnell entwertet mit der Folge, daß dieses Land weniger Güter und Dienstleistungen importieren könnte; andererseits wäre es aber auch in der Lage, seine Exporte günstiger auf dem Weltmarkt abzusetzen. Im Ergebnis würde der Marktprozeß – alles andere gleichbleibend – den Importüberschuß senken oder völlig beseitigen. Die USA sind aber nicht „jedes andere Land“ – sondern vielmehr die stolzen Besitzer der wichtigsten Reservewährung der Welt: des Dollar. Der größte Teil des Welthandels und der ausländischen Investitionen wird in Dollar abgerechnet. Das bedeutet, daß die wichtigsten Akteure in der Weltwirtschaft ein starkes Interesse daran haben, daß der Wert des Dollar an den ausländischen Devisenmärkten erhalten bleibt. Was geschieht, wenn die Welt zu der Ansicht gelangt, der Dollar sei deutlich überbewertet, wie es Mitte der achtziger Jahre der Fall war? Dann schließen sich die Zentralbanken und Finanzministerien der G 7-Staaten zusammen, bündeln ihre Kräfte, bringen den

Dollar langsam auf ein niedrigeres Niveau und stellen sicher, daß dadurch keine größeren Turbulenzen ausgelöst werden. Vom Ende der 80er Jahre bis in den April 1995 inszenierten die wichtigsten kapitalistischen Staaten eine Senkung des Dollarkurses, um seinem Kollaps vorzubeugen.

Dieses Spiel der Kräfte mündet in einen wachsenden Widerspruch von weltwirtschaftlicher Tragweite, mit dem sich die USA konfrontiert sehen. Auf der einen Seite kann die amerikanische Regierung in steigendem Maße die Stabilität der nationalen Ökonomie nicht nur durch das eigene Wirtschaftswachstum sicherstellen (was für viele andere Länder auch gilt), sondern auch durch das Wachstum der Weltwirtschaft (was für kein anderes Land zutrifft). Das Sozialprodukt der Weltwirtschaft wächst seit etwa fünf Jahren verhältnismäßig langsam: in der Europäischen Union ist das Wachstum schwach, in Japan ist es noch schwächer, in Südostasien ist es negativ und andere Regionen waren durch Finanzkrisen und Rezessionen nach 1997 niedergestreckt. Somit mußte die US-amerikanische Konjunktur, wie bereits angemerkt, schneller als üblich wachsen, um der schwachen Nachfrage der Weltwirtschaft entgegenzuwirken. Auf der anderen Seite erzwang das amerikanische Wirtschaftswachstum einen scharfen Anstieg sowohl der Verschuldung der Unternehmen und Haushalte als auch der Außenverschuldung der USA; letztere sind nun ein Schuldnerland, kein Gläubigerland mehr. Zusammengefaßt kann man also sagen, daß die USA das Wachstum der Weltwirtschaft durch eine Gefährdung der externen und der internen finanziellen Stabilität aufrechterhalten haben. Wie es scheint, sind die USA in der Lage, bis zu diesem Punkt und nicht weiter zu gehen, um das weltweite Wachstum zu fördern, ohne die Entwicklung des inländischen Sozialprodukts zu gefährden - und umgekehrt.

Heute üben nicht nur die Märkte einen größeren Druck auf den Dollar aus, der seit August 1998 gegenüber dem Yen und im Jahr 1999 gegenüber vielen anderen Währungen verloren hat; auch haben Asien und die Europäische Union ein größeres Interesse daran gewonnen, ihre eigenen Regionen zu entwickeln. Da die USA eine unipolare Welt aufrechterhalten wollen, lehnen sie diese Entwicklung ab. Die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen in den USA, in Asien und in Europa scheinen sich nicht ganz klar darüber zu sein, ob sich die Weltwirtschaft genügend erholen kann, um durch steigende amerikanische Exporte den Druck vom Dollar zu nehmen.

Der Widerspruch zwischen den USA als dem wichtigsten Markt für die Weltwirtschaft und den USA als einer nationalen Ökonomie mit eigenen Stabilitätsanforderungen brach in Seattle offen aus. Auf der einen Seite kamen die USA mit dem Ziel nach Seattle, den Welthandel in einer Weise zu liberalisieren, die ihnen beim Export und bei ausländischen Investitionen Vorteile verschaffen würde. Dies könnte den Druck vom Dollar nehmen, eine angemessene Wachstumsrate der amerikanischen Ökonomie aufrechterhalten und somit das Risiko einer Überschuldung und einer möglichen Liquiditätskrise

abwenden. Jeder einzelne Punkt, den die USA auf die Tagesordnung der WTO setzen wollten, wie zum Beispiel das Ende der Agrarsubventionen in der EU und in Asien, die Liberalisierung der Dienstleistungen und die strikte Durchsetzung von Urheberrechten, hätte zuallererst den Außenhandel der USA begünstigt. Auf der anderen Seite wurden europäische Interessen wie etwa die Liberalisierung des Agrarhandels durch Abschaffung der US-amerikanischen Subventionen ignoriert. Ebenso wurde das Drängen der Regierungen aus dem Süden auf Maßnahmen zur Marktöffnung im Norden ignoriert, die sich auf eine Reform der amerikanischen Gesetze gegen das Lohn-Dumping beziehen und sich auf eine Förderung des Technologietransfers richten, die zum Beispiel mit Gesetzen über einen regionalen Anteil an der Wertschöpfung erreicht werden könnte. Die USA rückten ausschließlich ihre eigenen Interessen unter Ausschluß der europäischen und asiatischen in den Mittelpunkt. Dies rief den Widerstand der Regierungen aus dem Norden und aus dem Süden hervor. Die Weigerung, den Forderungen der USA nachzugeben, erzeugte zusammen mit dem Widerstand der Anti-WTO-Bewegung einen vollständigen Stillstand, der für die Ambitionen der USA und das neoliberale Projekt eine wirkliche Niederlage bedeutete.

Um den Dollar zu schützen und das inländische Finanzsystem, die Börsen eingeschlossen, vor Instabilitäten zu bewahren, versuchten die USA, zu den Verhältnissen zurückzukehren, die in der Periode zwischen den späten 80er Jahren und dem April 1995 bestanden, als die amerikanischen Auslandsmärkte stärker expandierten als die inländischen und daher als wichtigste Antriebskraft des amerikanischen Wirtschaftswachstums fungierten; dies alles vollzog sich ohne eine Abwertung des Dollar. Ein Blick auf die einzelnen Aggregate des Sozialprodukts zeigt, wie wichtig eine, den amerikanischen Interessen folgende Liberalisierung des Welthandels für die US-amerikanische Regierung und das US-amerikanische Kapital ist. Der gegenwärtige, auf die Konsumausgaben gestützte Boom kann nicht beliebig lange aufrechterhalten werden, obwohl er schon zwei Jahre länger dauert, als beinahe jeder erwartete. Das Wachstum der Investitionen während der letzten vier Jahre war zwar kräftig, aber nicht riesig: Die neuen Investitionsausgaben für Bauten und Ausrüstungen wuchsen zwischen 1996 und 1999 um 100 Mrd. Dollar pro Jahr auf einen Gesamtbetrag von 1,2 Billionen Dollar, der zumeist auf Hochtechnologie und Informationstechnologie entfiel. Fortdauernde Überkapazitäten in vielen Sektoren der Weltwirtschaft, wie in der Automobil- und der Stahlindustrie, entmutigen die Investoren und verhindern einen Investitionsboom; daher expandieren die Großunternehmen gegenwärtig hauptsächlich durch Fusionen und durch den Kauf anderer Unternehmen als durch den Bau zusätzlicher Fabriken. Höhere Zinssätze, höhere Löhne und Sozialabgaben und höhere Preise für Rohstoffe und Energie dämpfen zudem die Investitionsneigung. Ohne einen Bruch in der neoliberalen Fraktion des Kongres-

ses, die auf einem ausgeglichenen Haushalt insistiert, kann von den Staatsausgaben kein wesentlicher Impuls für die Binnennachfrage erwartet werden. Die einzige Möglichkeit für die USA, gleichzeitig ihr wirtschaftliches Wachstum aufrechtzuerhalten, den Dollar zu verteidigen und die Stabilität des inländischen Finanzsystems zu sichern, liegt – so scheint es – in der Liberalisierung des Welthandels und der Expansion der US-Exporte.

Während die amerikanische Regierung versuchte, den Rest der Welt von der Notwendigkeit zu überzeugen, den Handel für US-Exporte zu öffnen, wurden in der EU und in Asien Schritte unternommen, das regionale Wachstum und den regionalen Handel zu fördern, um auf diese Weise die Abhängigkeit vom US-Markt zu reduzieren. Die einfache Wahrheit besteht darin, daß die EU, Asien und weniger bedeutende Wirtschaftsmächte sich einfach weigern, im Interesse eines Wachstums der Weltwirtschaft zu agieren. Zum einen glauben sie, daß die Wirtschaft der USA als einzige groß genug und in der Lage ist, die Weltwirtschaft in Schwung zu bringen, und zum andern haben sie einfach andere Vorstellungen über die Zukunft. Eine davon besteht darin, regionale Ökonomien zu entwickeln: einen Wirtschaftsraum etwa, der Japans leistungsfähiges Finanzierungssystem, Chinas riesiges Arbeitskräftepotential und die weit ausgedehnten, noch zu entwickelnden asiatischen Märkte umschließt; oder Deutschland und die EU, deren Einfluß auf dem Balkan, in Osteuropa und Rußland zunimmt; dabei unternehmen diese Regionen oder Länder alle Anstrengungen, um möglichst viele unilaterale Geschäfte anzubahnen, wie etwa das Engagement Deutschlands und der EU im Handel mit Mexiko und ihre ökonomische Offensive in Asien zeigen.

Die Krise von Seattle war somit nicht nur das Ergebnis der Widersprüche im kapitalistischen Weltsystem, sondern auch ein Ausdruck dafür, wie die wirtschaftlich wichtigsten Regionen der Welt darauf reagierten. Intensivere Auseinandersetzungen in Europa und Asien über eigenständige Entwicklungspfade setzen zwar die bisherige Politik fort; betrachtet man diese Bestrebungen jedoch im Zusammenhang mit der Konferenz von Seattle, auf der die USA zuallererst Dank für ihre Rolle als Lokomotive der Weltkonjunktur erwarteten, dann aber nur schmähhliche Kritik erteten, so erhalten die Schritte in Richtung einer Regionalisierung und einer multipolaren Welt möglicherweise eine größere Bedeutung für die Zukunft als jemals zuvor.

### **3. Was wurde in Seattle geklärt?**

Die internationalistische Rhetorik von Seattle war außerordentlich, was man von der Praxis hingegen nicht behaupten kann. Nehmen wir zum Beispiel den Streit zwischen dem Gewerkschaftsbund AFL-CIO und den Internationalisten. Der Dachverband der Gewerkschaften formuliert einen „neuen Internationalismus, der sich darauf konzentriert, eine auf die internationale Soli-

darität gegründete Politik für die Umwelt und die Arbeiter zu entwickeln“. Tatsächlich wollte die AFL-CIO internationale Standards für die Arbeitsbedingungen mit der WTO durchsetzen; sie organisierte zahlreiche Kampagnen gegen die *sweatshops* und für die gewerkschaftliche Organisation und Solidarität, aber ebenso unternahm sie zahlreiche Versuche, China aus der WTO herauszuhalten. Welchen Sinn ergibt es, wenn man für die Einhaltung globaler Arbeitsstandards kämpft und dann eines der Länder ausschließt, das diese Standards am dringendsten benötigt? Die amerikanischen Arbeiter fürchten selbstverständlich, daß sie von den chinesischen Arbeitern im Weltmarkt unterboten werden, und die Grünen befürchten, daß eine expandierende Produktion in einem Land mit einer nur schwach ausgeprägten Umweltschutzgesetzgebung die Lage nur verschlimmern werde: die globale Erwärmung, die Erschöpfung der Ressourcen und der Verlust der Artenvielfalt würden schneller voranschreiten und so weiter. Offenbar wurde aber der Umstand nicht berücksichtigt, daß China als Mitglied der WTO viel eher in der Lage wäre, eine bessere Arbeits- und Umweltpolitik zu entwickeln.

Betrachten wir das wichtige Beispiel des Technologietransfers vom Norden in den Süden; dabei handelt es sich für die Regierungen des Südens um einen wichtigen Punkt, dem in den letzten Jahrzehnten vom Norden eine größere Beachtung geschenkt wurde. In unserem Beispiel geht es um den Technologietransfer im Zusammenhang mit den lokalen Wertschöpfungsanteilen für China. Die Internationalisten unterstützen die Forderung Chinas nach lokalen Anteilen an der Wertschöpfung bei der Produktion von Großraumflugzeugen, weil sie von solchen Regeln eine Umverteilung des technologischen Wissens, des Fixkapitals und – möglicherweise – des Wohlstands vom Norden in den Süden erwarten – also von Boeing und Seattle nach China. Die Gewerkschaften und die Grünen wenden sich gegen diese Regelungen, weil sie ihre guten Jobs im Norden nicht gegen schlechte Jobs in China tauschen wollen. Warum sollten sie auch?

Man beachte, mit welchen Argumenten jede Seite das verteidigt, was sie für eine gerechte Position erachtet. Die Gewerkschaften bringen vor, daß es keine Gründe dafür gibt, daß die Arbeiter im Norden die über viele Jahrzehnte des Kampfes erreichten Verbesserungen der Standards aufgeben sollten, damit die chinesische Regierung ihre Arbeiter besser ausbeuten kann, wobei die chinesischen Arbeiter nur einen geringen sozialen und rechtlichen Schutz genießen und die Situation bei den Menschenrechten noch schlechter ist. Eine gewerkschaftliche Unterstützung für die Regelung der regionalen Wertschöpfungsanteile hätte offenbar selbstzerstörerische Züge. Auf der Seite der Internationalisten stellt sich die Frage, warum der reiche Norden die Luftfahrttechnologie, die Produktionsanlagen und die Arbeitsqualifikation monopolisieren sollte? Wenn Boeing Flugzeuge in China verkaufen will, so wird argumentiert, dann sollte das Unternehmen auch bereit sein, einige seiner

Produktionskapazitäten nach China zu verlagern. Eine Weigerung von Boeing würde die Ungleichheiten im Verhältnis zwischen dem Norden und dem Süden nur verfestigen, so daß die Schwierigkeiten für den Süden um so größer würden, sich zu industrialisieren. Wollen wir China wirklich davon abhalten, von einem Fertigungsstandort kapitalistischer Unternehmen für die exportorientierte Produktion sich zu einem Land zu entwickeln, das eine ausgewogenere und besser integrierte Ökonomie besitzt? Die Antwort auf diese Frage ergibt sich von selbst. (Das ökologische Argument, daß die Welt keine weiteren Großraumflugzeuge mehr benötigt, ist nur dann schlüssig, wenn nicht nur der Süden, sondern auch der Norden auf ihre Produktion verzichtet.)

Die Arbeiter von Boeing könnten sagen: „Wir sind nicht gegen die Industrialisierung in China oder irgendwo sonst auf der Welt, aber wir sind diejenigen, die unter den negativen Folgen des Technologietransfers zu leiden haben werden.“ Die Internationalisten erwidern darauf: „Ihr müßt nicht den gesamten Verlust selbst tragen. Nehmt an unserer Bewegung teil, und wir können politisch durchsetzen, daß der Verlust in Form von höherem Arbeitslosengeld, besseren Weiterbildungsprogrammen und Investitionen in den Umweltschutz, die von der Regierung unterstützt werden, von der gesamten Gesellschaft getragen werden muß.“ Auf die Frage jedoch, wie dies alles politisch erreicht werden soll, gibt es keine positive Antwort. Die kompensatorischen Maßnahmen, die den vertriebenen Arbeitern und den verarmten Kommunen im Rahmen der NAFTA angeboten wurden, erwiesen sich als schlecht und ungenügend, weil es keine Bewegung und keine politische Partei gab, die willens und fähig war, ein ernstzunehmendes Kompensationsprogramm durchzusetzen. Die einzigen Länder, die in der Vergangenheit auf systematische Weise versuchten, die regionalen und sektoralen Ungleichheiten aufzufangen und zu mildern, waren die UdSSR, Jugoslawien und einige andere ehemals sozialistische Staaten, die sich einem Programm zur Verminderung der Ungleichheit verpflichtet fühlten. Zu den teilweisen Ausnahmen gehört auch die EU mit ihren sozialdemokratischen Parteien und die Gewerkschaften sowie Japan.

Woher kommt die Uneinigkeit zwischen den Gewerkschaften und den Internationalisten? Warum können sie diese Streitfrage noch nicht einmal diskutieren? Der entscheidende Grund liegt wohl darin, daß die Gewerkschaften sich gegenüber Boeing, der US-amerikanischen Regierung und der WTO als *free rider* verhalten, denn die Regeln der letzteren schließen regionale Wertschöpfungsanteile aus; auf der anderen Seite verhalten sich die Internationalisten als *free rider* gegenüber der chinesischen Regierung und anderen Regierungen des Südens, die solche Wertschöpfungsanteile generell befürworten. Wenn die politische Organisierung und die ideologische Einheit fehlen, um eine *unabhängige* Position zu den Problemen der Regulierung der Arbeit und des Umweltschutzes, zu den Nord-Süd-Beziehungen und anderen Fragen zu entwickeln, und man sich stattdessen als Trittbrettfahrer einer oder mehrerer

anderer Parteien verhält, die an diesem Streit beteiligt sind, dann werden die eigenen Intentionen den Zielen der anderen Parteien untergeordnet. Dies geschah einige Wochen nach der Konferenz von Seattle, als die Gewerkschaften und die Grünen sich entschieden, daß das „nächste Ziel“ China sei und nicht die WTO, wodurch die fragile Einheit zwischen der gewerkschaftlichen Position und der internationalistischen innerhalb der Anti-WTO-Bewegung ausgehöhlt wurde. Es ist kein Zufall, daß eine führende Gruppe der Internationalisten sich entschloß, nicht China selbst zum Gegenstand der politischen Arbeit zu erklären, sondern das global operierende Kapital, welches das Niedriglohnland China als Fertigungsstandort für seine weltmarktorientierte Produktion benutzt, wohingegen eine andere Gruppe zunächst den Versuch unternimmt, die WTO zu reformieren, und erst wenn dies scheitern sollte, für eine Abschaffung der WTO agitieren will – womit die Welt wieder beim GATT angelangt wäre.

Während also die Arbeiter bei Boeing sich den von China geforderten Wertschöpfungsanteilen widersetzen, um die bislang erreichten Verbesserungen und ihre gegenwärtigen Jobs zu schützen, ist das Unternehmen Boeing gegen diese Regeln, um die Kontrolle über die Flugzeugtechnologie und den Flugzeugbau innerhalb der USA zu halten. Die US-Regierung wendet sich aus demselben Grund gegen diese Regeln und möchte darüber hinaus den Kurs der industriellen Entwicklung in China in eine bestimmte Richtung steuern. Ein Votum der Gewerkschaften erscheint in diesem Zusammenhang als „Unternehmensvotum“ und zugleich als „Regierungsvotum“. Auf der Gegenseite ist es aber so, daß die Internationalisten gegen das nationale Monopol der Firma Boeing beim Bau von Großraumflugzeugen mit dem Ziel opponieren, die Arbeiter und die Entwicklung des Südens besserzustellen, während die chinesische Regierung die Regelung der Wertschöpfungsanteile fordert, um ihre eigene Macht zu erweitern. Wenn man der Juniorpartner einer Partei ist, welche die gleichen schönen Dinge fordert, wie man selbst, aber aus den falschen Gründen, dann wird man sich dabei aufreiben, Positionen zu vertreten, die man eigentlich ablehnt.

Um es zu wiederholen: Dies ist so, weil die Arbeitervertreter – und die Grünen – und insbesondere die Internationalisten nur eine verschwindend geringe *unabhängige* Macht sowohl innerhalb als auch außerhalb der WTO besitzen. In dieser Auseinandersetzung haben Boeing und die US-Regierung Macht und – auf der Gegenseite – die Eliten der südlichen Staaten und die herrschende Klasse in China. Das führt in ein eigenartiges Dilemma: Wenn sich die Gewerkschaften auf die Seite von Boeing und anderen stellen, dann beziehen sie eine Position gegen die Umverteilung von Technologie und Kapital nach China; wenn die Internationalisten sich gegen Boeing und andere Firmen stellen, dann stehen sie den Eliten des Südens gegen die Arbeiter des Nordens zur Seite.



Weder die Gewerkschaften noch die Internationalisten entscheiden über die Voraussetzungen und die Bedingungen, unter denen die Debatten geführt werden. Wie bereits hervorgehoben wurde, sind beide *free riders*, die versuchen, ihre Sicht der Dinge in die tatsächliche Debatte und die wirkliche Auseinandersetzung zwischen dem Großkapital und den Nationalstaaten einzuspeisen. Solange es andere Kräfte sind, die bestimmen, in welchem Rahmen sich die Diskussion bewegt, werden sich die Gewerkschaften und die Internationalisten (und die Grünen) nicht auf einen gemeinsamen Katalog von Forderungen einigen können. Wenn beide oder alle drei Fraktionen in der Lage wären, ihre eigene Position unabhängig von der „offiziellen“ und hegemonialen Linie zu formulieren, dann könnte „unsere Seite“ in diesen Auseinandersetzungen ihre Differenzen diskutieren und sich auf einen Kompromiß einigen, denn die Gewerkschaften kümmern sich in der Tat um die Arbeitsplätze, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und um die Rechte der Arbeiter und die Umweltbedingungen in China; die Internationalisten wollen eine Verbesserung, nicht jedoch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bei Boeing. Beide - oder alle drei - Fraktionen könnten sich auf eine Strategie für den Technologietransfer nach China verständigen, die in beiden Teilen der Welt die Beschäftigung, die Löhne, die Rechte der Arbeiter und den Umweltschutz voranbringen würden. Wie sieht die Lage aber gegenwärtig aus? Anstelle einer unabhängigen Bewegung in der Auseinandersetzung mit der WTO finden wir bislang nur Trittbrettfahrer: die einen bei Boeing, die anderen bei der chinesischen Regierung.

Die Widersprüche in der ökonomischen und politischen Konstellation, die oben angesprochen wurden, verweisen darauf, daß durch die Allianz, die in Seattle erreicht wurde, nichts wirklich geklärt wurde, die relevanten Probleme haben sich eher verkompliziert. Der überwiegende Teil der Gewerkschaften und der Grünen ließ in Seattle die Internationalisten hinter sich zurück, kehrte in jenen sicheren Hafen für die Lobbyisten der Grünen und der Gewerkschaften zurück: Washington D.C. Sie rückten ohne große öffentliche Diskussion mit dem „nächsten Ziel der Bewegung“ heraus. Die Gewerkschaften und die Grünen setzen an die Stelle der WTO nun China als ihren Hauptfeind, anstatt die WTO weiterhin im Visier zu halten. Sie haben es geschafft, ihre Verbündeten bei der Konferenz von Seattle in Gegner zu verwandeln. Zu ihren Verbündeten kann man all jene zählen, die nicht nur regionale Wertschöpfungsanteile fordern, sondern auch die Bauern und die „indigenen Völker“ gegen den Imperialismus des Nordens und der WTO verteidigen.

#### 4. Konsequenzen aus dem Fehlen einer unabhängigen Politik

Die Grünen möchten nicht, daß die EU das hormon-behandelte Fleisch und die genetisch veränderten Soyabohnen aus den USA kaufen muß. Das *Agro-*

*business* der USA besteht darauf, daß diejenigen Waren, die gut für die USA sind, auch für den Rest der Welt gut genug sein sollten. Die Grünen streben an, für Produkte dieser Art auch in den USA eine Auszeichnungspflicht einzuführen. Mittlerweile ist es aber so, daß die EU und die USA sich weigern, die staatlichen Subventionen für ihre Landwirtschaften abzuschaffen, wobei man davon ausgehen kann, daß beide Regionen einen großen Überschuß an Lebensmitteln erzeugen, der an den Weltmärkten verkauft werden soll; auf diese Weise ist die Landwirtschaft in beiden Ländern bedroht und darüber hinaus die Existenz unzähliger kleiner Landwirte im Süden. Wie begründet die EU ihre Subventionen? Die Europäer argumentieren, daß der Schutz ihrer Landwirtschaft nicht nur ökonomischen, sondern auch sozialen Zielen sowie dem Umweltschutz diene. Die EU betrachtet ihre Unterstützungszahlungen als einen Weg, um das Leben auf dem Lande und in den kleinen Städten zu bewahren, die Wasser- und Bodenqualität zu sichern und die Landschaft zu pflegen. Wie bereits erwähnt, kämpfen die USA – das einzige Land, das die Subventionen für die Landwirtschaft heraufgesetzt hat – einen immer härter werdenden Kampf mit der EU, und werfen ihr vor, daß ihre „Politik der Bewahrung“ nur Handelsschranken aufrichte und daher abgeschafft werden müsse. Es heißt, daß es in der EU sieben Millionen Landwirte gibt, die ungerechtfertigt auf versteckte oder offene Weise subventioniert werden, und daher sowohl in Europa als auch auf den Märkten dritter Länder in einen unfairen Wettbewerb mit der amerikanischen Landwirtschaft eintreten. Und wie rechtfertigen die USA *ihre* eigenen Subventionen? Die amerikanische Landwirtschaft werde benötigt – so heißt es –, um die „hungrige Welt zu ernähren“. Die Kritik lautet, daß die EU-Politik die Lebensmittelpreise hoch hält und daher der Lebensmittelverbrauch im Süden niedrig sei. In diesem Streit stellt sich ebenfalls die Frage, auf wessen Seite man sich stellen soll. Beide Seiten lügen, aber wenn ich vor die Wahl gestellt wäre, würde ich mich auf die Seite der EU stellen, weil deren Lügen weniger unangenehm sind und meinen Vorurteilen entgegenkommen.

Warum sollte man sich aber überhaupt auf die Seite der USA oder der EU stellen? Der pragmatische Grund besteht darin, daß die Debatte zwischen den USA und der EU die einzige wesentliche Debatte dieser Art ist: Wenn man gehört werden möchte, dann muß man auf einer der beiden Seiten in die Auseinandersetzung eintreten. Die ökologisch und sozial wünschenswerte Lösung bestünde allerdings darin, die Ressourcen umzuverteilen, eingeschlossen die Arbeit, die gegenwärtig dazu verwendet wird, um das Vieh mit zweifelhaften Substanzen zu mästen und, mit unabsehbaren langfristigen Folgen, genmanipuliertes Getreide anzubauen, und stattdessen eine ressourcenschonende, alternative Landwirtschaft zu entwickeln. Ein rot-grüner Plan, der darin bestünde, die Subventionen für die herkömmliche Agrikultur zu benutzen, um in großem Umfang in eine alternative Agrikultur zu investieren, würde in

einem Streich die schlechte Agrikultur beseitigen und eine alternative Landwirtschaft fördern. Hohe Investitionen in einen solchen Typus von Agrikultur sind nötig, um steigende Skalenerträge zu erreichen, die es ermöglichen, mit der üblichen, auf die chemische Industrie angewiesenen, Landwirtschaft zu konkurrieren. Die Elemente eines solchen Planes waren jedoch in den Diskussionen der Internationalisten nur in fragmentarischer Weise vorhanden. Ohne eine unabhängige politische Bewegung wird ein solcher Plan nur Wunschdenken bleiben.

Wenn überhaupt, dann haben nur wenige Kommentatoren die großen Widersprüche analysiert, die bei der Festlegung und der Durchsetzung der WTO-Regeln auftreten. Man betrachte das Beispiel der japanischen Schutzbestimmungen gegen Rückstände von Pestiziden in Lebensmitteln. Die US-amerikanischen Produzenten erklären, daß solche Standards ungerecht seien und ihre Exporte nach Japan verminderten. Die WTO stimmte diesem Einwand zu und erklärte die japanischen Standards zu Handelsbarrieren. Hier stolpert die WTO tatsächlich in beträchtliche konzeptuelle Schwierigkeiten. Sie trifft keine klare Unterscheidung zwischen Bestimmungen, welche lediglich zum Schutz lokaler Produzenten vor ausländischer Konkurrenz getroffen werden, und Gesetzen, die der öffentlichen Gesundheitsvorsorge gelten und ebenfalls als Handelshemmnisse wirken können. Es dürfte schwierig sein zu entscheiden, welche Motivation im einzelnen Fall den Ausschlag gegeben hat.

Im Welthandel ist von einer ethischen Bindung des Handelns wenig zu spüren. Beim Handel geht es grundsätzlich darum, daß beide Seiten ihren größtmöglichen Vorteil erhalten wollen. Man erwartet Schwindeleien, und in der Geschäftswelt gibt es nichts rührenderes als einen zart besaiteten Verkäufer. Die Wirtschaftswissenschaftler versuchen uns einzureden, daß dieser Mangel an ethischer Bindung des Handels dadurch kompensiert werde, daß die unsichtbaren Hände des Marktes alles so einrichteten, daß alle nach dem Austausch besser gestellt seien als vorher, wenn jeder einzelne nur seinen eigenen Interessen folgt. Nichtsdestoweniger lautet die Wahrheit über den Kapitalismus, daß Handel und Konkurrenz im Markt die Methoden sind, durch welche die Privateigentümer das gesellschaftliche Verbot des Diebstahls überwinden. Die Daten der WTO, die sich auf die Rückstände von Pestiziden beziehen, sind daher wohl ziemlich bedeutungslos. Die japanische Regierung unterläuft die Spielregeln ebenso wie die USA und die WTO. Es kommt nicht so sehr darauf an, wer Recht hat, sondern darauf, wer Macht hat und wer nicht. Die USA haben der Welt die Regelungen der WTO aufgezwungen, nicht umgekehrt.

Was hätte also eine unabhängige Bewegung in diesem Falle zu tun? Nichts! Die WTO zerstört sich selbst und unterdessen wird ihre Tagesordnung um viele Streitfragen und Beschwerden erweitert, bis diese Organisation schließlich mit Problemen so überfrachtet ist, daß sie funktionsunfähig wird.

Die Anti-WTO-Bewegung in den USA ist eine Koalition aus organisierter Arbeiterbewegung (den „Roten“), organisierter Umweltschutzbewegung (den „Grünen“) und den Internationalisten (den „roten Grünen“). „Rot“ bedeutet hier die Umverteilung des Reichtums in seiner kapitalistischen Form, nämlich in der Warenform. „Grün“ bezeichnet den Kampf um die Neudefinition des kapitalistischen Reichtums in einer ökologisch verträglichen Form. „Rot-Grün“ bezieht sich auf den gleichzeitigen Kampf zur Umverteilung und Neudefinition des Reichtums – auf die Forderung nach Gleichheit und Nachhaltigkeit der Entwicklung; diese Forderung schließt Elemente des roten und des grünen Denkens in einem Projekt zusammen, das sowohl den Gewerkschafts- als auch der Umweltschutzbewegung überlegen ist und über diese hinausweist. Das „rote Element“ im Kampf der Internationalisten besteht in der Umverteilung des Reichtums vom Kapital zur Arbeit, von den Reichen zu den Armen, vom Norden in den Süden; das „grüne Element“ der Internationalisten findet sich in dem Versuch, ökologische Gesellschaften aufzubauen, in denen der Tauschwert dem Gebrauchswert untergeordnet wird.

Dieses Schema ist zwar einfach, aber nicht einfältig. Man berücksichtige beispielsweise die Koalition aus der organisierten Arbeiterbewegung und den Internationalisten. Ein wichtiges Ziel besteht darin, die Löhne und die Arbeitsbedingungen im Süden zu verbessern. Die Internationalisten betrachten dies als einen moralischen Kreuzzug, der in klaren Vorstellungen über die Rechte der Arbeiter und in den Menschenrechten verankert ist, während die organisierte Arbeiterbewegung diesen Kampf um bessere Arbeitsbedingungen als gute Gewerkschaftsarbeit in einem weltweiten Maßstab ansieht. (Diese Entgegensetzung bedeutet natürlich nicht, daß Gewerkschafter keine moralischen Überzeugungen und die Internationalisten keine Interessen hätten.) Dieser Kampf beruht sowohl auf kulturellen Werten als auch auf eigenen Interessen – wie ein Sprecher der Gewerkschaften es formuliert hat. Es ist aber klar, daß die Grenzen der gewerkschaftlichen Organisation auch den Bestrebungen der Internationalisten nach Umverteilung des Reichtums definitive Grenzen setzen. Ich kenne kein Beispiel dafür, daß die Gewerkschaften die Forderung nach einem Technologietransfer von Nord nach Süd unterstützt hätten.

Der internationalistische Flügel der Anti-WTO-Bewegung hat die seltene Chance, einen anderen Weg zu finden, der aus diesen Schwierigkeiten herausführt. Denn nur die Internationalisten (vertreten durch das *Direct Action Network* und andere Gruppen) haben die Fähigkeit zum unabhängigen Handeln und sind daher in Lage, Alternativen zu entwickeln. Ohne die politische Unabhängigkeit ist keine radikale Alternative möglich; ohne eine radikale Alternative kann es aber auch keine reale politische Unabhängigkeit geben. Was fehlt, ist die Organisation.

*Übersetzung aus dem Amerikanischen: Klaus Schabacker*

**Christoph Scherrer: Global Governance: From fordist Trilateralism to neoliberal Constitutionalism.** The paper questions the emphasis proponents of global governance place on form over content as well as their narrow view of hegemony. Their theoretical approach, regime theory, originated in the policy community of internationally oriented capital groups who had gained hegemony within the USA. Regime theory was first used in support of international fordism. After this failed, these groups pushed for a neo-liberal global constitutionalism of property rights. The complex interplay between the hegemony of transnational corporations and the U.S. state becomes apparent in the struggle for a labor rights clause in the WTO.

**Heribert Dieter: Re-Regulation of international financial markets?** The financial crises of the 90s have underlined the need for a comprehensive re-regulation of international financial markets. Although a number of measures addressing both the erratic developments of exchange rates and the volatility of capital flows could be implemented, it is unlikely that we will witness a substantial change of the current system, which produces instability and enormous opportunities for profits at the same time. The main obstacles for a re-regulation of the international financial markets are not of a technical nature, but are the results of vested interests in the USA, namely of the "Wall Street Treasury Complex" (Jagdish Bhagwati).

**Susanne Lütz: Recognition, Globalization and the Political Regulation of Financial Markets.** The development of regulatory instruments and regulatory groups during the last three decades is discussed. The increasing complexity of financial markets was answered by an extension of formal and informal approaches to their political regulation but still there are a lot of unsolved fundamental problems.

**Ulrich Brand, Christoph Görg: The Regulation of the Market and the Transformation of the Societal Relations with Nature.** In the current debate on globalisation the concept of "Re-embedding" plays a prominent role. The authors criticise this term - which derives from Karl Polanyi - and confront it with the approach of "regulation theory". Regulation theory offers a more precise way of analysing the actual transformation processes as well as the possibilities and limitations of political and intentional regulation. It is argued, that in the emerging postfordist mode of regulation „the political“ does not stand opposite „the economic“ but both spheres have a contradictory relationship: The political sphere develops institutional ensembles which enable the creation and stabilisation of markets. This relationship is demonstrated by the transformation of the societal relationships with nature especially the conflicting field of biodiversity politics.

**Cord Jakobeit:** The paper starts with a presentation and critique of regime theoretical approaches to the understanding of world economic developments after 1945. Within the debate on re-regulation, the normative-idealistic calls for a global environmental organisation seem to ignore what we have learned so far about the change and the effectiveness of international regimes. A fundamental regime change requires the consensus of the hegemon and/or the hegemonial group. And regime effectiveness does not primarily depend upon hierarchical organisational structures. Rather than advocating a global environmental organisation, from an ecological perspective the reform-minded transnational discourse networks would be better advised to work for the acceptance of ecologically oriented indicators for economic development within all existing organisations of the world economy.

**Dirk Messner Is foreign policy still foreign policy ... and what exactly is domestic policy? Some Observations on the Transformation of Politics in the „Era of Globalism“.** Globalization processes are emphatically changing the coordinate system of politics. The „epoch of the nation state“ is drawing to its end. Dirk Messner discusses four core elements involved in the change of the architecture of politics in the „era of globalism“: (1) the

rapidly growing differentiation of the foreign relations of nation states as an indicator of the erosion of the classical bounds of domestic and foreign policy; (2) the trend toward the formation of a world society; (3) the growing density of transboundary networks and global problems that lead not only to an increase of international relations based on interdependency (a phenomenon long familiar to us) but to an erosion of the „internal sovereignty“ of nation states, which is turning the rules of international and global politics upside down; (4) the change of the form of political power under the conditions of globalization.

**Jim O’Conner: Seattle and the Anti-WTO Movement.** The article describes the political and economic contradictions underlying the Seattle conference of the WTO. He outlines that the US aimed at a further liberalization of world markets in order to stabilize the national economy which is exposed increasingly to threats of financial instability. The Anti-WTO movement is fragmented; three major parts exist: labour movement, the greens and the internationalists. As O’Conner points out the discussion between these different movements were dominated by considerable differences of opinion; further more labour and the greens face free rider problems, which hamper building up an independent Anti WTO movement.

## Zu den AutorInnen

*Ulrich Brand* arbeitet am Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse der Universität Frankfurt/M., u.brand@soz.uni-frankfurt.de

*Heribert Dieter* arbeitet am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg, Heribert.Dieter@unidui.uni-duisburg.de

*Christoph Görg* arbeitet am Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse der Universität Frankfurt/M., goerg@soz.uni-frankfurt.de

*Cord Jakobeit* lehrt z.Zt. am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg, jakobeit@zedat.fu-berlin.de

*Susanne Lütz* arbeitet am Max Planck Institut für Gesellschaftswissenschaften, Köln, luetz@mpi-fg-koeln.mpg.de

*Dirk Messner* arbeitet am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg, messner@uni-duisburg.de

*Franz Nuscheler* arbeitet am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg, inef@unidui.uni-duisburg.de

*Jim O’Connor* ist Herausgeber von *Capital, Natur, Socialism* und lehrt Soziologie an der University of California, Santa Cruz.