

Arbeitspapier zur Tagung:

## **Globalisierung als Aufgabe**

### **Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik**

Expertenkolloquium der Evangelische Akademie Loccum  
vom 10. bis 12. Dezember 1999

**Lothar Brock**

### **Staatenpolitik in der Weltgesellschaft: "Government without governance"?**

Einer der meist zitierten Titel der politologischen Literatur über internationale Beziehungen war in der ersten Hälfte der 90er Jahre das von James Rosenau und Ernst-Otto-Czempiel herausgegebene Buch "Governance without Government" (Rosenau/Czempiel 1992). Wie in einem Brennglas erschien in dieser Formulierung die Lösung für die politischen Probleme einer immer breiter und tiefer verflochtenen Welt: Die Hervorbringung einer effektiven globalen Ordnung ohne Schaffung eines in vielerlei Hinsicht problematischen Weltstaates (Kohler-Koch 1993, Zürn 1998). Inzwischen ist die *Global Governance*-Diskussion ins Stocken geraten (Messner/Nuscheler 1996). Die Strukturveränderungen der Weltwirtschaft und die neuen Formen der globalen wirtschaftlichen Verflechtung stellen die Regelungskompetenz des Nationalstaates offenbar immer mehr in Frage, ohne daß es bisher gelungen wäre, funktionale Äquivalente für eine nationalstaatliche Regelung der Wirtschafts- und Sozialbeziehungen auf staatenübergreifender Ebene zu schaffen.

Verkehrt sich die von Rosenau und Czempiel geprägte Formel in ihr Gegenteil, nämlich "Government without Governance"? Erweist sich die Perspektive einer ständigen Ausweitung internationaler Politikkoordination und Regimebildung als unrealistisch (Hirsch 1995) und überdies zunehmend demokratieschädlich (Scharpf 1995; Brock 1998)? Sollte dementsprechend wieder größeres Augenmerk auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Nationstaates im Umgang mit den Folgen der Globalisierung gerichtet werden (Streek 1998)? Oder sollte auch die Wahrnehmung weltpolitischer Ordnungsfunktionen dereguliert und die Herstellung von *Global Governance* eher einer Allianz von Verbraucherverbänden als einem Koordinationsverbund von Nationalstaaten überlassen werden?

#### **1. Zur Konzipierung von Wandel in den internationalen Beziehungen**

Der Diskurs über Global Governance ist eng mit dem über Globalisierung verknüpft. Wer von Globalisierung spricht, betont den Wandel der internationalen Beziehungen. Zur Konzipierung des Wandels knüpfe ich an Überlegungen der *Forschungsgruppe Weltgesellschaft* an, die sich im Kontext einer Initiative des Landes Hessen zur Förderung neuer inter-universitärer Forschung im Jahre 1994 als ein politikwissenschaftlicher Arbeitsverbund zwischen der Technischen Universität Darmstadt und der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt gebildet hat. Die Forschungsgruppe untersucht die Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge auf staaten-

übergreifender Ebene (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996). Sie tut dies unter dem Gesichtspunkt der Interdependenz, der Regelbildung und der Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen und Beziehungsebenen. Interdependenz bezeichnet hier die wechselseitige Abhängigkeit zwischen souveränen Territorialstaaten. Sie ist konstitutiv für das mit dem westfälischen Frieden entstandene *internationale System*. Interdependenz heißt nicht, daß alle Staaten in gleichem Maße aufeinander angewiesen sind, der Begriff verweist vielmehr darauf, daß kein Staat für sich existiert, der Staat also nur als Teil einer Staatenwelt gedacht werden kann. Die Souveränität der Staaten schließt eine Regelung des Verhaltens zueinander nicht aus. Im Gegenteil: die wechselseitige Anerkennung von Staatlichkeit impliziert vielmehr, daß die Beziehungen der Staaten untereinander von Anfang an allgemein anerkannten Regeln unterworfen waren (Völkerrecht). Die Staatenwelt kann unter diesem Gesichtspunkt zugleich als Staatengesellschaft verstanden werden. Unter dem Einfluß der *Englischen Schule der Internationalen Beziehungen* wird in diesem Zusammenhang oft von *internationaler Gesellschaft* gesprochen (Bull 1977).

Die westfälische (Staaten-) Ordnung ist mit der Auflösung der Kolonialreiche und der Sowjetunion (bzw. des sozialistischen Lagers) zur Weltordnung geworden. Es gibt keinen Winkel der Welt, mit Ausnahme der hohen See, der Antarktis und des (erdnahen) Weltraumes, der nicht nach territorialstaatlichen Gesichtspunkten organisiert wäre. Aber die staatlichen Territorien werden von vielfältigen nicht-staatlichen Räumen des Öffentlichen durchschnitten und überlagert. Dies gilt in wirtschaftlicher ebenso wie in politischer und kultureller Hinsicht. Das bedeutet zugleich, daß Staaten und Staatenverbindungen nicht die einzigen Akteure sind, mit denen man es auf staatenübergreifender Ebene zu tun hat. Hinzu kommen nicht-staatliche Organisationen mit kommerziellen und nicht-kommerziellen Interessen, gemischte (öffentlich-private) Einrichtungen, transnationale Gemeinschaften, aber auch substaatliche administrative Einheiten, die sich transstaatlich (z.B. in Gestalt der Euroregionen) verbinden. Diese Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen und Handlungsebenen kann als weltgesellschaftliche Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge verstanden werden.

*Wandel* in den internationalen Beziehungen kann nun zweierlei bedeuten: Veränderungen in jedem der drei Strukturierungsmodi und Veränderungen in ihrem Verhältnis zueinander. Meine Arbeitshypothese lautet, daß es im Kontext der Globalisierung um beides geht: zum einen nimmt die zwischenstaatliche Interdependenz ebenso wie die Zahl zwischenstaatlicher Regelungen für bestimmte Sachbereiche (*internationale Regime*) zu und die globalen sozialen Handlungszusammenhänge werden, was Akteure und Handlungsebenen betrifft, immer komplexer. Zum zweiten gewinnt die weltgesellschaftliche Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge im Vergleich zu den beiden anderen Strukturierungsmodi an Bedeutung. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von einer *Entgrenzung* der Staatenwelt (Brock/Albert 1995, Albert 1998). Damit soll nicht ausgedrückt werden, daß die Staatengesellschaft tendenziell durch die Weltgesellschaft ersetzt wird, sondern daß der Regelungsbedarf in staatenübergreifenden Räumen wächst, während die Regelungskompetenz der Staaten abnimmt.

## **2. Nichts Neues unter der Sonne?**

### **Globalisierung als weltgesellschaftliche Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge**

Die kapitalistische Wirtschaft ist von Anfang an Weltwirtschaft. In dieser Hinsicht gilt, daß es nichts Neues unter der Sonne gibt. In jeder anderen Hinsicht gilt dies jedoch nicht. Zwar ist es richtig, daß die außenwirtschaftliche Verflechtung der sich industrialisierenden Staaten schon im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ein Niveau erreichte, das erst lange nach dem zweiten Weltkrieg wieder erreicht wurde (Hirst/Thompson 1996). Insofern trug die Liberalisierung der Au-

Benwirtschaftsbeziehungen in den 50er und 60er Jahren dazu bei, die Rückschläge der weltwirtschaftlichen Entwicklung durch Weltkriege und Weltwirtschaftskrise wieder auszugleichen. Aber schon die Wiederherstellung des früheren weltwirtschaftlichen Verflechtungsniveaus ging mit einem Strukturwandel der Weltwirtschaft einher. War die Internationalisierung der Produktion am Ende des 19. Jahrhunderts noch primär auf die Rohstoffgewinnung gerichtet, so gewann in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg die Globalisierung der Industrieproduktion selbst an Bedeutung, wobei diese Entwicklung im Verhältnis der (westlichen) Industrieländer zueinander durch Liberalisierung, im Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungsländern durch den Protektionismus aufseiten der Entwicklungsländer gefördert wurde (Umgehung von Handelsbarrieren im Rahmen der Importsubstitutions-Industrialisierung). Zugleich trug die Entkolonisierung zum Abbau politischer Restriktionen des Welthandels bei – eine Entwicklung, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in eine globale Ökonomisierung der internationalen Beziehungen einmündete. Der Übergang von einer überwiegend komplementären zur einer überwiegend substitutiven weltwirtschaftlichen Verflechtung bedeutet eine präzedenzlose Komplexitätssteigerung der Weltwirtschaftsbeziehungen, die in wachsenden Widerspruch zu politischen Steuerungs- und Kontrollansprüchen auf nationaler Ebene geriet. Der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems war ein Ausdruck dieser Entwicklung.

Die Freigabe der Wechselkurse zu Beginn der 70er Jahre leitete in Verbindung mit der technologischen Revolution auf dem Gebiet von Kommunikation, Datenverarbeitung und Verkehr und der ordnungspolitischen Entscheidung für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik ein neues Kapitel der Weltwirtschaftsbeziehungen ein. Über die bloße Verdichtung von Wirtschaftsbeziehungen zwischen Nationalökonomien hinaus kam es jetzt zur vermehrten Herausbildung von Wirtschaftsräumen, die die überkommenen territorialstaatlichen Räume durchschneiden oder überlagern. Kern dieser Entwicklung ist der sukzessive Übergang praktisch aller Staaten zu einer weltmarktorientierten Strukturanpassung in Wechselwirkung mit der Herausbildung eines Weltkapitalmarktes, der einerseits neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet, andererseits aber den währungspolitischen Handlungsspielraum der Einzelstaaten einengt. Hinzu kommt eine konzerninterne Arbeitsteilung auf globaler Ebene, die die Kontrolle der Einzelstaaten über einzelne Wirtschaftssektoren und die Fähigkeit zur Besteuerung dieser Sektoren zusätzlich einschränkt. Da der aus dem Bemühen um Einhegung von Währungsrisiken (hedging) hervorgegangene Handel mit neuen Finanzinstrumenten (Derivate, Futures etc) eine erhebliche Bedeutung für die Gesamtbilanz der großen Konzerne und ihren Börsenwert erreicht hat und das Volumen dieses Handels fast um Faktor 100 die Finanzierungsanforderungen des internationalen Warenhandels übersteigt, erscheint es angemessen, hier von einer relativen Entstofflichung der Hauptwirtschaftsaktivitäten (Tertiarisierung) zu sprechen – auch wenn man in Rechnung stellt, daß ein Großteil der Dienstleistungen weiterhin der materiellen Produktion zugeordnet bleibt (Entwicklung, Design, Vermarktung von materiellen Produkten) und die Aufwertung des tertiären Sektors zum Teil auf die bloße Auslagerung von Dienstleistungsaktivitäten aus den produzierenden Betrieben zurückzuführen ist.

In die von den multinationalen Konzernen angeführte Entwicklung sind über eine tief verschachtelte Zulieferindustrie auch mittelständische Betriebe einbezogen. Zugleich werden über die Pensionsfonds, die als institutionelle Investoren auf internationaler Ebene in Erscheinung treten, die Vorsorgemaßnahmen des einzelnen unmittelbar an die weltwirtschaftliche Entwicklung eingebunden. In rasch zunehmendem Umfang werden auch substaatliche administrative Einheiten zu "globalen Spielern", wobei die sogenannte Bürgermeister-Konkurrenz um Investitionskapital über den Staat hinaus auf die globale Ebene verlängert wird. Diese neuen Formen der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung gehen jedoch nicht mit einer allgemeinen Angleichung der

Lebensverhältnisse einher, vielmehr verschärfen sich die Entwicklungsdisparitäten sowohl auf Weltebene als auch innerhalb der einzelnen Länder, einschließlich der OECD-Staaten. Folge dieser ungleichen Entwicklung im Weltmaßstab ist eine neue Migration, die stärker als die traditionelle Migration transnationale Gemeinschaften quer zu den nationalen Gesellschaften entstehen läßt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die neue Migration unter Ausnutzung der modernen Kommunikations- und Verkehrsmöglichkeiten als eine Art "global sourcing von unten" erfolgt, wobei die Bildung und Aufrechterhaltung transnationaler Bindungen selbst als Wirtschaftsressource genutzt wird. Auch die verstärkte Berufung auf kulturelle Identität hat in diesem Sinne eine nicht zu unterschätzende wirtschaftliche Seite.

Die hier angesprochene Entwicklung hat sich keineswegs hinter dem Rücken der Politik vollzogen. Sie ist vielmehr selbst Ergebnis von Politik. Aber die Staaten haben an einem Wandel mitgewirkt, an den sie sich gleichzeitig anpassen müssen. Dies gilt selbst für die weltwirtschaftlich dominanten (OECD-) Staaten, auch wenn sie über größere Anpassungsspielräume als andere Staaten verfügen und eher in der Lage sind, Anpassungslasten auf andere abzuwälzen. Der *allgemeine* Anpassungszwang ergibt sich daraus, daß der territorialstaatliche Bezugsraum der Politik, wie er sich von Europa ausgehend weltweit herausgebildet hat, zu eng für die politische Steuerung makro-ökonomischer Prozesse wird und die Vorstellung einer territorialen Kongruenz von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Nation an Integrationskraft verliert. Insofern kann von einer verstärkten weltgesellschaftlichen Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge gesprochen werden.

### 3. Politische Optionen

Wie kann auf die verstärkte weltgesellschaftliche Strukturierung des Sozialen von seiten der Politik reagiert werden? In der gegenwärtigen Debatte lassen sich mindestens vier Positionen unterscheiden:

(1) Aus neo-liberaler Sicht stellt die wachsende Kluft zwischen Globalisierung der Wirtschaft und territorialstaatlicher Organisation der Politik insofern kein Manko dar als es nicht darum geht, funktionale Äquivalente für den Interventionsstaat auf internationaler Ebene zu finden, sondern darum, der Selbstregulierung der Marktkräfte durch Rückzug der Politik mehr Raum zu geben. Die Globalisierung erscheint hier also eher als Chance, im Verhältnis von Politik und Ökonomie das Pendel zugunsten der Ökonomie ausschlagen zu lassen. Dabei wird nicht der Staat, sondern der Interventionsstaat überflüssig (Ohmae 1993). Ungelöst bleibt bei dieser Sicht aber das Problem, wie der Staat seine Angebotsfunktionen für die Wirtschaft aufrechterhalten kann, wenn er nicht mehr über jene Instrumente verfügen kann, die er braucht, um den auch für das Funktionieren der Wirtschaft erforderlichen sozialen Frieden aufrechtzuerhalten oder herzustellen. Die Verunsicherung über einen neoliberalen Kurs dieser Art scheint denn auch zuzunehmen. So ist der sogenannte *Washington Consensus* von seiten der Weltbank selbst inzwischen in Frage gestellt worden.

(2) Eine gewerkschaftlich orientierte Gegenposition tendiert dahin, aus Enttäuschung über bestehende Ansätze der internationalen Organisation und Integration eine konsequente Absicherung und Stärkung der verbliebenen politisch-territorialen Handlungsfähigkeit des Nationalstaates zu fordern. So vertritt Wolfgang Streeck bezogen auf die EU die Auffassung, angesichts der Rückschläge bei der Errichtung einer europäischen Sozialunion müsse der Blick zurück auf den Nationalstaat fallen, dem es gelungen sei, sich aller Internationalisierung zum Trotz als die entscheidende politische Instanz zu behaupten. Wenn die Nationalstaaten es der Europäischen Uni-

on nicht erlauben wollten, zu einem Staat zu werden, dann gelte es, alle politische Energie darauf zu verwenden, die soziale Handlungsfähigkeit des Nationalstaates zu verteidigen (Streek 1998).

Diese Argumentation ist angesichts der Allgegenwart des Staates in der Geschichte der Moderne keineswegs abwegig. Sie benennt wichtige Defizite der Politik im Umgang mit der wirtschaftlichen Globalisierung. Ein konsequenter Rückzug auf diese Linie wäre aber widersprüchlich und im Kontext der gegenwärtigen weltpolitischen Entwicklung sogar bedenklich. Er wäre widersprüchlich, weil die Staaten als das Problem (Verweigerung angemessener Politikkoordination) und zugleich als dessen Lösung betrachtet werden. Er wäre bedenklich, weil eine entsprechende Politik eher geeignet wäre, die Defizite der internationalen Regulierung mit wohlfahrtsstaatlichen Begründungen zu vertiefen, als sie zu überwinden: Es bestünde die Gefahr, daß dem britischen De-Regulierungsnationalismus ein deutscher Sozial- und Ökoprotektionismus entgegengestellt würde. Das wäre zweifellos hoch problematisch.

Nun ließe sich argumentieren, daß die Stärkung oder Wiedergewinnung nationaler Handlungsfähigkeit keineswegs auf eine staatliche Abkapselung hinausliefe, sondern Grundlage für eine neue Form der internationalen Kooperation und regionalen Integration bilden könnte, die darauf ausgerichtet ist, die auf einzelstaatlicher Ebene in der Vergangenheit erreichten Standards gegen den globalen Wettbewerbsdruck abzuschirmen. Damit würde aber letztlich konzediert, daß eine sozial- und umweltpolitische Zählung der Marktökonomie unter den Bedingungen der Globalisierung eben doch nur durch Einbeziehung der internationalen Ebene möglich ist, die Stärkung der nationalen Handlungsfähigkeit also auch auf die Stärkung der Fähigkeit zu internationaler Politikkoordination gerichtet sein müßte.

(3) Eine dritte Position zielt darauf ab, die wirtschaftliche Internationalisierung auf das politisch Gestaltbare zu beschränken. Horst Afheldt begründet diese Position aus einer scharfen Kritik der Globalisierung heraus wie folgt: Die politische Macht, die dem Markt die gesellschaftlich wünschenswerten Ziele setzt, müsse ebenso weit reichen wie der Markt selbst. Könne die Politik nicht der Größe des Weltmarktes angepaßt werden, dann müsse der Markt auf die Reichweite möglicher Politik zurückgestutzt werden. Da die Nationalstaaten für die Rolle, solche Märkte zu formen, zu klein seien, wird ein Ausbau regionaler Wirtschaftsräume zu selbständigen Märkten vorgeschlagen "mit einer gemeinsamen politischen Instanz, die die sozialen und ökologischen Ziele vorgibt und der gesamten Wirtschaft in diesem Raum die gleichen sozialen und umweltschützenden Regeln setzt" (Afheldt 1997).

Das wäre sozusagen Fichtes geschlossener Handelsstaat als geschlossener Regionenstaat. Dieser wäre aber ebenso bedenklich wie jener es war. Hier bestünde nämlich die Gefahr einer regionalen Blockbildung, also eines nicht-kooperativen, *beggar-thy-neighbor*-Regionalismus, ja dieser müßte geradezu als Mittel zur Lösung der bestehenden Probleme gelten. Dementsprechend entschärft Afheldt seine Überlegungen durch den Zusatz, daß es nicht darum gehe, auf Kosten anderer gut zu leben, sondern darum, durch eine weltweite Regionenbildung ohne Diskriminierung die jeweiligen Schutzbedürfnisse der zusammengeschlossenen Staaten zu befriedigen. Unter den Prämissen jedoch, unter denen dieser Schluß gezogen wird, wäre das illusorisch, denn ein solcher kooperativer Regionalismus setzt wiederum eine globale Politikkoordination voraus. Die Idee einer Entflechtung der Weltwirtschaft unter ökologischen und sozialen Gesichtspunkten bietet Alternativen zur gegenwärtigen globalen Verkehrswirtschaft, die einer ernsthaften Erörterung wert sind. Der Regionalismus als solcher hilft hier aber nicht weiter wie sich nicht zuletzt darin zeigt, daß ein Großteil des wirtschaftlichen Wachstums nach Einführung des Europäischen Binnenmarktes auf vermehrte Verkehrsleistungen zurückzuführen ist.

(4) Damit kommen wir zu der vierten Position. Sie zielt auf eine Verteidigung und Weiterentwicklung des globalen Multilateralismus ab. (Bergsten 1997, vgl. Hankel 1997, Altva-

ter/Mahnkopf 1996). Das hier anstehende Arbeitsprogramm ist umfangreich. Es umfaßt die Einführung globaler Regelungen auf dem Gebiet der Währungspolitik, der Direktinvestitionen, der Kapitaltransfers, des Wettbewerbs, des Umweltschutzes, der Arbeitsstandards, der Korruptionsbekämpfung und schließlich der Harmonisierung regionaler Regelungen auf all diesen Gebieten. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Steuerung der Weltwirtschaft nicht allein den Märkten überlassen werden kann. Da die Gezeiten der privaten Märkte großen Schwankungen unterliegen, ist ein multilaterales Ordnungssystem erforderlich, das sozusagen im Wege einer weiteren "großen Transformation" (Polany 1978) eine neue, diesmal globale institutionelle Einbettung der kapitalistischen Marktwirtschaft ermöglicht.

Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem Multilateralismus der Nachkriegszeit spricht in der Tat vieles für die Einrichtung eines zweiten Bretton Woods-Systems. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit eine solche Perspektive ausreicht, um die nicht-intendierten Folgewirkungen einer verstärkten weltgesellschaftlichen Strukturierung des Sozialen in den Griff zu bekommen. Die Schwierigkeit der Aufgabe, politisch gestaltend in den globalen Strukturwandel einzugreifen, besteht ja gerade darin, daß es nicht nur um das Verhalten der Staaten zueinander geht, sondern um die Formulierung und Umsetzung von Regelungen, die tief in die innerstaatliche Ordnung eingreifen. Sie betreffen das Verhältnis von Staat und Markt, die innerstaatlichen Sozialbeziehungen und die Funktionsweise der politischen Systeme.

#### **4. Globaler Strukturwandel: Das Gebot eines mehrdimensionalen Ansatzes**

Schon die knappen Einwände gegen die vier Optionen legen den Schluß nahe, daß der globale Strukturwandel Anforderungen an das politische Handeln stellt, denen – wenn überhaupt – nur auf allen vier Ebenen – der nationalen, der regionalen, der inter-regionalen und der globalen – entsprochen werden kann. Die Notwendigkeit eines solchen Mehrebenenansatzes wird dadurch unterstrichen, daß die politisch relevanten Konfliktlinien nicht nur innerhalb der einzelnen Ebenen, sondern ebenso zwischen ihnen und zwischen verschiedenen Politikfeldern (Wirtschaft, Soziales, Recht, Umwelt, etc.) verlaufen.

So sind im ökonomischen Bereich die Interessenkonflikte zwischen sozialen Gruppen (Gewerkschaften, Unternehmen, Arbeitslose und Unterbeschäftigte) kaum von den Konflikten zwischen Kommunen, Ländern und zentralstaatlichen Bürokratien oder zwischen Ländern und Ländergruppen (EU-USA, USA-Japan, Nord-Süd) zu trennen. Die Staatenordnung hat historisch betrachtet stets die Möglichkeit eröffnet, soziale in internationale Konflikte umzuwandeln und dadurch komplexe Konfliktkonstellationen auf den Antagonismus nationaler Interessen zu reduzieren. Im Tauziehen um nationale Wettbewerbsfähigkeit wird diese Praxis heute fortgeschrieben. Staatenbezogene Konfliktkonstellationen stehen aber in einem sich rasch verschärfenden Spannungsverhältnis zur globalen wirtschaftlichen Verflechtung – und zwar ungeachtet des Sachverhalts, daß der Strukturwandel seinerseits auch politisch (also durch entsprechendes staatliches Handeln) induziert ist. Dies liegt daran, daß jede Form des Handelns mehr oder minder ausgeprägte nicht-intendierte Folgewirkungen hat, die ihrerseits als externe Daten auf das Handeln zurückwirken. In diesem Sinne stellen die zunehmende weltgesellschaftliche Strukturierung des Sozialen und die damit einhergehenden neuen Konflikte eine nicht-intendierte Folge jener Strukturanpassungspolitik dar, mit der die westlichen Industrieländer auf die Krise des Bretton Woods-Systems und die Selbsterschöpfung des auf Massenkonsum beruhenden Wachstumsmodells der "Nachkriegszeit" reagierten. Dementsprechend wird es schwieriger, auf nationalstaatlicher Ebene einen Ausgleich zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen in einer sozial integrativen Weise zu bewerkstelligen. "Nationale" Standortpolitik erscheint auf der einen Seite

als Politik der gesamtwirtschaftlichen Selbstbehauptung, auf der anderen Seite als Bedrohung der sozialen Errungenschaften, über die sich die westlichen Industrieländer in der Vergangenheit definiert haben, und – aus internationaler Sicht – als politische Verzerrung von Marktbeziehungen. Das sich daraus ergebende Dilemma politischer Legitimation ist auf einzelstaatlicher Ebene nicht lösbar. Zwar bestehen in jedem Staat je nach institutionellen Traditionen spezifische Möglichkeiten der Anpassung der Sozialsysteme an die weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen. Es kann also keine Rede davon sein, daß die Innenpolitik durch die internationalen Entwicklungen determiniert werde. Aber kein weltwirtschaftlich integrierter Staat hat die Fähigkeit, sich dem extern vorgegebenen Anpassungszwang prinzipiell zu entziehen. Mag die Anpassung auch unter Wahrung innergesellschaftlicher Gerechtigkeitsvorstellungen gelingen (Scharpf 1998), so würde sie doch politische Legitimationsprobleme schaffen, soweit sie mit einer generellen Verschlechterung der Lebensverhältnisse einherginge. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nationale Anpassungsstrategien mit systematischen Bemühungen um eine internationale Politikkoordination zu verbinden, die Handlungsspielräume für eine Verteidigung erreichter sozialer Besitzstände eröffnet.

Mehrebenen-Koordination ist auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten unerlässlich, weil die Politik eines Staates sich nicht nur auf die "eigene" Wirtschaft und Gesellschaft auswirkt, sondern auch auf die vieler anderer Staaten. Interdependenz bedeutet insofern eine grundlegende Einschränkung einzelgesellschaftlicher Selbstbestimmungsansprüche. Dies gilt zunehmend auch in ökologischer Hinsicht. Soll diese Einschränkung nicht zur Quelle gefährlicher Konflikte werden, so bedarf sie der Regulierung. Eine solche Regulierung kann aber, wie die Forschung über innergesellschaftliche Politikverflechtung (Scharpf 1985) und die Debatte über das Demokratiedefizit der EU zeigen, ihrerseits zu einer Einschränkung demokratischer Mitbestimmungsansprüche führen. Von daher erfordert internationale Politikkoordination eine Stärkung der gesellschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Außen- bzw. Außenwirtschaftspolitik. Dies kann wiederum die Politikkoordination selbst erschweren. Auch hier ergibt sich also ein Dilemma, daß nur durch einen Mehrebenenansatz bearbeitet, wenn schon nicht gelöst werden kann.

Auch die Probleme, die sich aus der neuen Migration ergeben, zeigen die Notwendigkeit eines Mehrebenenansatzes. Unter dem Druck der Globalisierung sind inter-kulturelle Konflikte z.T. an die Stelle der alten Sozialkonstellationen (Klassenkonflikte) getreten. In Westeuropa werden im Umgang mit dieser Problematik regionale Zugangsbeschränkungen (Schengener Abkommen) mit inter-regionalen Absprachen (Anrainerstaaten) und einer einzelstaatlich variierenden Anerkennungspraxis kombiniert. Es zeigt sich jedoch, daß die Migrationsströme nur in begrenztem Umfang durch Kontrollen wirkungsvoll gelenkt werden können. Letztlich bestimmend ist die allgemeine politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Ursprungs- und Zielregionen und das Entwicklungsgefälle zwischen beiden. Daraus folgt, daß Migrationspolitik staatenübergreifende Strukturpolitik sein müßte, um auf längerer Sicht die Migration in jenen Größenordnungen zu halten, die in den Zielländern politisch und ökonomisch verkraftet werden können.

Die Notwendigkeit einer Mehrebenenpolitik ist auch auf rechtlichem Gebiet offensichtlich. So ist zum einen durch die Wiener Menschenrechtskonferenz die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte anerkannt worden, auf der anderen Seite ist es mehr noch als auf innerstaatlicher Ebene unumgänglich, sich mit der Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze in je konkreten Kontexten auseinander zu setzen und sich über Möglichkeiten ihrer Umsetzung zu verständigen. Der in Rom 1998 beschlossene Internationale Strafgerichtshof stellt als Grundsatzentscheidung einen bedeutenden Schritt in dieser Richtung dar, wenn der Beschluß auch weit hinter dem zurückbleibt, was aus völkerrechtlicher Sicht erforderlich wäre. Bei dem durch den Wiener Konsens keineswegs abgeschlossenen Streit um die Menschenrechte geht es auch um wirt-

schaftliche Fragen. Dies wird insbesondere in der Verbindung zwischen der Menschenrechtsfrage mit der Frage sozialer und ökologischer Mindeststandards deutlich. Während die westlichen Industrieländer traditionelle den politische Rechten eine höhere Rechtsqualität zubilligen als den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, könnte die Forderung nach Einführung globaler Mindeststandards am ehesten unter Verweis auf diese Rechte begründet werden. Die Entwicklungsländer argumentieren demgegenüber, daß der Forderung von Mindeststandards protektionistische Interessen aufseiten der Industrieländer zugrunde liegen, die sich gegen Wettbewerbsvorteile der Entwicklungsländer richteten. Menschenrechtsorganisationen in der Dritten Welt pochen zwar gegenüber ihren Regierungen auf Einhaltung der Menschenrechte in ihrer ganzen Breite, unterstützten aber in der Regel Drittweltpositionen gegenüber den OECD-Ländern in Fragen der Mindeststandards.

Staatengesellschaftliche Antworten auf weltgesellschaftliche Entwicklungen sind prinzipiell unzureichend. Solange Alternativen in Gestalt neuer transstaatlicher Regulierungsformen (im Kontext internationaler Zivilgesellschaften) nicht in Sicht sind und in Gestalt eines Weltstaates nicht plausibel gemacht werden können, erscheint die Optimierung staatengesellschaftlicher Regulierung unausweichlich. Globale Regelbildung muß sich unter diesem Gesichtspunkt verstärkt den länder-, gruppen- und politikfeldspezifischen Wirkungen der globalen Liberalisierung zuwenden und allgemein geltende Prinzipien, Normen und Regeln mit Sonderregelungen für spezifische Ländergruppen (z.B. für die Less Developed Countries) und Problemfelder (Arbeits- und Sozialbeziehungen, Ökologie) verbinden. Internationale Regulierung heißt dementsprechend Differenzierung von Maßnahmen. Eine solche Differenzierung würde eine Abkehr von der Strukturanpassungspolitik bedeuten, wie sie bisher von Weltbank und IWF betrieben worden ist. Sie zeichnete sich dadurch aus, daß sie weitgehend standardisierte Maßnahmenpakete mit Hilfe von Land- zu Land-Verhandlungen durchzusetzen versuchte. Heute geht es umgekehrt darum, auf multilateraler Ebene das Prinzip der Differenzierung von länder-, gruppen- und problemfeldspezifischen Maßnahmen durchzusetzen.

## **5. Chancen einer neuen institutionellen Einbettung der Weltwirtschaft**

Inwieweit kann die Forderung nach einer neuen institutionellen Einbettung der Weltwirtschaft mit weltwirtschaftlich relevanten Interessenkonstellationen vermittelt und damit gegen den Vorwurf des blanken Idealismus gehärtet werden?

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

Die institutionelle Einbettung der internationalen Ökonomie ist jedoch kein technischer, sondern ein hoch politischer Akt. Sie bleibt also umkämpft, weil die Bandbreite konkreter Regelungsan-

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

Die Ausnutzung der hier bestehenden Handlungsmöglichkeiten hängt wiederum nicht allein von der besseren Einsicht der politischen Akteure in ihr wohlverstandenes Eigeninteresse ab, sondern vom Gang der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Verteilung von Ressourcen und die Geltung von Werten. Diese Auseinandersetzungen werden durch die zunehmende weltgesellschaftliche Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge in einen neuen Bezugsrahmen gestellt. Mehrebenenpolitik heißt in diesem Zusammenhang „mehr als Staatenpolitik“. Zwar ist weiterhin davon auszugehen, daß Politik immer wieder staatlich rückgebunden, also *dem Staat* in einem *Staatensystem* zugeordnet wird. Die soziale Konstruktion der Grenzen zwischen Staat und Markt, dem Öffentlichen und dem Privaten, Hoheitsakten und nicht kollektiv sanktionierter Machtausübung wird aber immer brüchiger. Der Staat selbst verliert seine Weihe als Träger eines kollektiven Willens und wird zum Dienstleistungsunternehmen in einem von scharfer Konkurrenz bestimmten globalen Dienstleistungsmarkt. Das heißt nicht unbedingt Auflösung öffentlich sanktionierter Ordnung, sondern bietet möglicherweise neue Ansätze für ein System von checks and balances, in das eine größere Bandbreite gesellschaftlicher Organisationen als bisher einbezogen wird. Daraus könnten sich auch Ansätze für die Selbstregulierung von Sozialbeziehungen entwickeln, zu deren Regulierung der Staat nicht mehr in der Lage ist. Solche Selbstregulierung verleiht der Gesellschaft mehr Kapazitäten zur Streßbewältigung, sie feht sie jedoch nicht gegen eine Chaotisierung sozialer Auseinandersetzungen in Krisensituationen. Eine solche Entwicklung könnte ihrerseits dazu beitragen, die in den achtziger und neunziger Jahre eingeleiteten weltweiten Demokratisierungsprozesse in ihr Gegenteil zu verkehren. Die verstärkte weltgesellschaftliche Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge ist also nicht gleichbedeutend mit einer evolutionären Zivilisierung der Sozialbeziehungen. Eine solche Zivilisierung muß politisch gewollt und durchgesetzt werden.

*Afheldt, Horst* 1997: *Wirtschaft für die Wirtschaft oder Wirtschaft für die Gesellschaft*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 38, 104-107.

*Albert, Mathias* 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29, 49-76.

*Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit* 1996: Grenzen der Globalisierung, Münster.

*Bergsten, C.Fred* 1997: Multilaterale Ordnungspolitik. Plädoyer für ein weltwirtschaftliches Ordnungssystem, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 38, 100-103.

*Brock, Lothar* 1998: Verweltlichung der Demokratie, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): Demokratie - eine Kultur des Westens?, Opladen. 39-54.

-./*Albert, Mathias* 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2, 259-285.

*Bull, Hedley* 1977: The Anarchical Society, London.

*Forschungsgruppe Weltgesellschaft* 1996: Weltgesellschaft - Identifizierung eines „Phantoms“, in: Politische Vierteljahresschrift 37, 5-26.

*Hankel, Wilhelm* (1996) :Entwicklung braucht Regeln - ein monetäres Völkerrecht, in: E+Z 1996:9, S. 238-242

*Hirsch, Joachim* 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin/Amsterdam.

*Hirst, Paul/Thompson, Graham* 1996: Globalization in Question, Cambridge.

*Kohler-Koch, Beate* 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): Regierung im 21. Jahrhundert, Opladen. 109-141.

*Messner, Dirk/Nuscheler, Franz* (1996): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn

*Ohmae, Kenichi* 1993: The Rise of the Region State,in: Foreign Affairs 7, 78-87.

*Polanyi, Karl* 1978: The Great Transformation, Frankfurt.

*Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.) 1992: Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

*Scharpf, Fritz* 1998: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt, 169-202.

- . 1995: Föderalismus und Demokratie in er transnationalen Ökonomie, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, 211-235.

- . Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.

*Streek, Wolfgang* 1998: Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? In: Ders. (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Frankfurt, 11-58.

*Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt.

Erschienen in:

Wolfgang Glatzer (Hrsg.): Ansichten der Gesellschaft  
Frankfurter Beiträge aus Soziologie und Politikwissenschaft  
Opladen, Leske und Budrich, 1999, S. 261 - 273

---

© beim Autor