

Ökonomische Globalisierung

Konsequenzen für den Staatsbegriff und die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten

Der Begriff „wirtschaftliche Globalisierung“ hat seit einiger Zeit in der wirtschaftlichen und politischen Diskussion offenbar Hochkonjunktur. Es gibt jedenfalls kaum eine größere Veranstaltung oder Mediendiskussion mehr, in der nicht auch das Phänomen Globalisierung und seine Folgen Gegenstand der Auseinandersetzung sind. Das jüngste Weltwirtschaftsforum in Davos mit dem engagierten Plädoyer von US-Präsident Clinton und die schon zuvor bei der Welthandelskonferenz in Seattle deutlich gewordenen Reaktionen haben das erneut gezeigt.

An sich sind weder das Phänomen noch der Begriff neu. Dennoch stand bis weit in die 80er Jahre der Begriff „Internationalisierung“ im Vordergrund. Erst in den 90er Jahren hat sich – insbesondere aufgrund der Beschleunigung und der Erweiterung der dahinterstehenden Entwicklung – der Begriff der Globalisierung durchgesetzt.

Stärker noch als der damalige Terminus Internationalisierung löst der Begriff der Globalisierung heute eine ambivalente Reaktion aus. Neben der überwiegend positiven Bewertung durch die Ökonomen verbinden damit immer mehr Menschen auch Sorgen und Ängste. Globalisierung der Wirtschaft bedeutet für sie auch ein zunehmendes Ausgeliefertsein an die Entwicklungen anonymer Märkte mit unübersehbaren Konsequenzen für ihre eigene Zukunft. Diese Unsicherheit wird vielfach noch verstärkt durch einseitig formulierte Negativthesen, die von der zunehmenden Ohnmacht der Politik, dem vorgezeichneten Weg in mehr Ungerechtigkeit, ja sogar vom Ende der Demokratie sprechen.

Zur Geschichte der ökonomischen Globalisierung

Angesichts dieser ambivalenten, ja zunehmend negativen Bewertung des Begriffes dürfte es zunächst nützlich sein, etwas näher zu analysieren, was der Vorgang der ökonomischen Globalisierung eigentlich meint.

Grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten, insbesondere in der Form des wechselseitigen Handels, gibt es in der Geschichte der Menschheit praktisch schon immer. In Italien ist bis heute die Renaissance als eine der Hochzeiten des

schon damals nahezu weltweit operierenden Handelssystems lebendig. Der Ausbau wichtiger Schiffswege wie zum Beispiel der Suezkanal, die Entwicklung des Eisenbahnwesens und insbesondere die Industrialisierung haben im vergangenen Jahrhundert den internationalen und auch interkontinentalen Handel ständig weiter ausgedehnt.

Zwar hat es zwischen den beiden Weltkriegen in den internationalen Handelsbeziehungen eine zeitweilige Verlangsamung, sogar einen gewissen Rückgang gegeben. Aber nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs setzte schon in den 50er Jahren eine neue Dynamik ein. Zunächst in Europa, dann aber auch in anderen Teilen der Welt entwickelten sich neue Formen der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Kooperation und Integration.

Flankiert und stimuliert zugleich wurde diese regionale Entwicklung durch ein zunehmendes Drängen in Richtung weltweiter Öffnung der Handelsgrenzen, einem Ziel, das schon 1947 mit dem Abschluß des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) etabliert worden war. Nicht nur die Industrieländer sollten ihre Märkte öffnen; auch die Entwicklungs- und insbesondere die Schwellenländer sollten zunehmend in den Welthandel einbezogen werden. Die dem sozialistischen System des Ostens angehörenden Länder konnten in diesen Öffnungsprozeß allerdings erst nach dem Zusammenbruch des Eisernen Vorhanges ab 1990 einbezogen werden.

Schon diese wenigen Hinweise erinnern daran, daß der Prozeß der Grenzüberschreitung und damit auch der Globalisierung im Handel alles andere als grundsätzlich neu ist. Auffallend ist jedoch seine starke Beschleunigung in den letzten Jahren sowie die Tatsache, daß dieser Prozeß dabei auch eine neue Qualität gewonnen hat. Man kann geradezu von einer revolutionären Entwicklung insbesondere in der letzten Dekade des zu Ende gegangenen Jahrtausends sprechen.

Ursachen und Erscheinungsformen

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Einige sind schon seit längerem wirksam, andere haben erst in jüngerer Zeit ihre Explosivkraft entfaltet. Wichtig ist jedoch, daß die verschiedenen Kausalitäten sich dabei nicht selten wechselseitig verstärkt haben und weiter verstärken.

Eine der Hauptursachen für die starke Zunahme des internationalen Handels in den letzten fünf Jahrzehnten war und ist zweifellos die Politik der progressiven Öffnung der Grenzen. EG, OECD und viele andere regionale Kooperationen, vor allem aber die mehrfachen Liberalisierungsrunden des GATT haben dem grenzüberschreitenden Handel immer mehr Spielraum geschaffen und immer mehr Länder in den wirtschaftlichen Freiverkehr einbezogen. Gleichzeitig hat der Ausbau der Transportsysteme zu Land, zu Wasser und vor allem in der Luft

den Waren- und Leistungsaustausch technisch vereinfacht, beschleunigt und ihn auch deutlich verbilligt.

Die entscheidende Triebkraft technischer Art war und ist jedoch die geradezu explosionsartige Entwicklung der neuen Informationstechnologien. Sie haben insbesondere bis dahin unmöglich erscheinende neue weltweite Kommunikationsmöglichkeiten ohne Zeitverzögerung geschaffen – und tun das offenbar noch immer. Jedenfalls scheint der Innovationsprozeß in diesem Bereich noch eher am Anfang als bereits am Ende zu stehen.

All diese Kausalitäten haben die internationalen Wirtschaftsbeziehungen auch in ihren Erscheinungsformen weitgehend verändert und tun das jeden Tag mehr. So hat sich der intraindustrielle Handel in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Wurden ursprünglich vor allem Fertigwaren gegen Rohstoffe getauscht, so hat sich daraus im Lauf der Jahrzehnte immer mehr ein Handel mit weitgehend gleichen oder ähnlichen Produkten entwickelt.

Die letzten beiden Jahrzehnte sind vor allem gekennzeichnet durch die grenzüberschreitenden Verflechtungen der Produktion selbst. Durch die Aufspaltung von Wertschöpfungsketten entstehen immer mehr Produkte aus Teilen, die in unterschiedlichen Ländern hergestellt werden, und zwar nicht nur in Nachbarländern, sondern weltweit verstreut. Die komparativen Vorteile der unterschiedlichen Standorte (unterschiedliche Arbeitskosten, unterschiedliche Qualifikationen der Arbeitskräfte, unterschiedliche Reglementierungen sowie Steuern und Abgabensysteme usw.) werden zunehmend weltweit ausgenutzt, weil die rasante Entwicklung der Informationstechnologie und der Verkehrssysteme das ermöglichen.

Dieser neue Wettbewerb findet dabei nicht nur zwischen den sogenannten Industrieländern statt, sondern in gleichem Maß auch zwischen und mit den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den sogenannten Transformationsländern. Er ist im vollen Sinn des Wortes global, denn er läßt – zumindest im Prinzip – keines dieser Länder mehr außen vor. Alle Länder und Ländergruppen sind in diesen neuen Wettbewerb einbezogen. Jedenfalls haben sich grundsätzlich absondernde Außenseiterländer wie zum Beispiel Kuba und Nordkorea keine eigenständigen Chancen mehr.

Am weitesten fortgeschritten im wirtschaftlichen Globalisierungsprozeß sind zweifellos die Finanzmärkte. Als sogenannte „Frontrunner“ sind sie zugleich eine der stärksten Triebkräfte für andere Wirtschaftsbereiche.

Zwar haben viele Länder in den ersten Nachkriegsdekaden lange versucht, ihre nationalen Finanz- und Kapitalmärkte durch Reglementierung des Kapitalverkehrs nach außen zu schützen. Die technologischen Entwicklungen sowie die zunehmende Öffnung der Grenzen für andere Bereiche haben aber im Lauf der Zeit diese Reglementierungen stark erodiert, was nicht selten für die betroffenen Länder zu kontraproduktiven Entwicklungen geführt hat.

Deswegen war auch hier der Liberalisierungsprozeß letztlich unausweichlich,

wenngleich gerade für die sogenannten „emerging countries“, die Schwellenländer, das richtige „sequencing“, die richtige zeitliche Abfolge bei der Liberalisierung außerordentlich wichtig ist.

Kapital ist nicht nur extrem mobil; es wird auch zunehmend an hochprofessionalisierten Märkten in teilweise hybriden Anlageformen gehandelt. Das Ergebnis ist dann nicht nur ein hohes Maß an Mobilität, sondern nicht selten auch an Volatilität an den Finanzmärkten. Das kann insbesondere für all diejenigen, die darauf nicht eingestellt sind, außerordentliche Probleme aufwerfen.

Konsequenzen der zunehmenden Globalisierung des Wirtschaftsprozesses

Es ist unbestreitbar, daß die Märkte insgesamt größer und auch tiefer werden. Für den marktwirtschaftlichen Prozeß bedeutet das zweifellos ein Mehr an Wettbewerb mit der Konsequenz einer effizienteren Allokation der Ressourcen im Sinn der ökonomischen Effizienz. Diese Steigerung der Effizienz bedeutet zugleich ein Mehr an weltweitem Wohlstand.

Wohl hängt die Verteilung dieses wachsenden Wohlstandes in stärkerem Maße noch als bisher von der Leistungs- und Wettbewerbskraft der Player ab. Insgesamt bedeutet jedoch die progressive wirtschaftliche Globalisierung kein Nullsummenspiel, bei dem Gewinne und Verluste sich letztlich ausgleichen, ohne daß es einen Vorteil für die Gesamtheit gibt. Im Gegenteil! Das Mehr an weltweitem Wettbewerb wird grundsätzlich auch ein Mehr am weltweiten Sozialprodukt. Natürlich heißt das nicht, daß die Globalisierung damit auch für alle Beteiligten nur Vorteile bringt. Wie bei jeder Intensivierung des Wettbewerbs gibt es neben den Gewinnern immer auch Verlierer. Hier muß man aber sorgfältig unterscheiden.

In der gegenwärtigen Diskussion wird die Globalisierung zum Beispiel nicht selten für Probleme verantwortlich gemacht, die ihre Ursachen eigentlich ganz woanders haben. Wenn etwa in den Alterssicherungssystemen mancher Industriestaaten aufgrund der veränderten demographischen Strukturen Finanzierungsprobleme auftauchen, oder wenn das bisherige Wachstum der Staatsverschuldung zunehmend an Grenzen stößt, oder wenn aufgrund von gesellschaftlichen oder politischen Verkrustungen die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zunehmend gefährdet wird, dann haben solche Vorgänge nichts – jedenfalls unmittelbar nichts – mit der Globalisierung zu tun. Solche Probleme sind das Ergebnis von Fehlentwicklungen, die ohnehin korrigiert werden müssen. Politiker neigen allerdings gegenwärtig oft dazu, auch diese aufgestauten Probleme einfach als eine Konsequenz der Globalisierung darzustellen.

Richtig ist allerdings: Die Globalisierung legt solche internen Schwächen und Probleme schneller und konsequenter offen. Inflexible Strukturen am Arbeitsmarkt werden durch den globalen Wettbewerb an den Märkten und zwischen den

Investitionsstandorten rascher und nachhaltiger bestraft als bisher: nämlich durch wachsende Arbeitslosigkeit. Die Finanzmärkte drängen auf dauerhafte Disziplin der nationalen Geld- und Finanzpolitik; und sie beschränken damit den bequemen Ausweg für den Staat, die Lasten durch mehr Staatsverschuldung einfach an die nächste Generation weiterzugeben.

Richtig ist natürlich auch: Die Globalisierung gibt vielen Unternehmen bessere Chancen, ihre Erträge in andere Länder zu verlagern und so Steuern und Abgaben zu sparen. In Ländern mit hohen Steuern und Abgaben werden dadurch die Finanzierungsprobleme für den öffentlichen Sektor noch verschärft. Ursache und Wirkung dürfen hierbei jedoch nicht verwechselt werden. Der global härtere Wettbewerb ist nicht die eigentliche Ursache der Probleme. Er legt sie nur konsequenter offen und sanktioniert sie vor allem schneller.

Eine neue Dimension des Wettbewerbs

Mit der Globalisierung entsteht aber auch eine ganz neue Dimension des Wettbewerbs selbst. Wohl am deutlichsten zeigt sich das bei dem verstärkten Aufeinandertreffen von weltweit hochmobilem Kapital einerseits und dem vor allem in vielen europäischen Ländern zweifellos weniger mobilen und flexiblen Faktor Arbeit. Die Arbeitskosten bekommen vor allem in den Ländern mit relativ geringer beruflicher, regionaler und sozialer Mobilität eine immer zentralere Funktion als Wettbewerbsfaktor. Diese neue Situation kann zu weitreichenden Veränderungen führen. Das gilt vor allem auch für den bisherigen Lohnbildungsprozeß, jedenfalls dort, wo bisher Kollektivvereinbarungen dominieren. Und das Ergebnis kann sehr wohl für manche Länder ein höheres Maß an Differenzierung in der Verteilung der Arbeitseinkommen bedeuten als bisher.

Darüber hinaus gewinnen im globalen Wettbewerb für Investitionen zweifellos auch die sogenannten Standortfaktoren insgesamt eine zunehmende Bedeutung. Im globalisierten Wettbewerb können Investoren den Standort für ihre Investitionen zweifellos freier wählen als bisher. Tradition, regionaler und nationaler Bezug spielen schon heute vor allem bei Großunternehmen eine immer geringere Rolle. Dagegen haben Arbeitskosten, Steuern und Abgaben, Regulierungen und nicht zuletzt auch die Glaubwürdigkeit der gesamten Politik inzwischen eine viel größere Bedeutung gewonnen als früher. Insgesamt ist das durchaus nicht negativ. Allerdings können hier auch Probleme entstehen, wenn zum Beispiel einzelne Länder bewußt auf Verzerrungen und Diskriminierungen zu ihren Gunsten setzen, indem sie sich internationalen Mindestvereinbarungen wie Umweltschutzregeln oder auch Kinderarbeitsverboten widersetzen oder sie nicht anwenden.

Ungerechtfertigte Wettbewerbsprobleme können auch entstehen, wenn durch zu kurzatmige Entwicklungen an den Finanzmärkten ungerechtfertigte, d. h. der

tatsächlichen Entwicklung nicht genügend Rechnung tragende Übersteigerungen entstehen. Zu solchen zeitweisen Übersteigerungen kann es – nicht zuletzt aufgrund des dort oft vorherrschenden Herdenverhaltens – vor allem leicht bei einer zu kurzfristigen Verschuldungsstruktur eines Landes kommen. Neben der Vermeidung von zu starker Kurzfristorientierung der Schulden ist vor allem ein hohes Maß an ökonomischer Glaubwürdigkeit der Politik für die Vermeidung gefährlicher Überreaktionen der Finanzmärkte wichtig.

Für das dauerhafte Funktionieren der globalen Finanzmärkte ist allerdings auch ein Mindestmaß an Regelbindung für die dort handelnden Akteure und Institutionen notwendig. Die bisherigen nationalen Aufsichtssysteme stoßen hier im globalen Wettbewerb zunehmend an ihre Grenzen. Deswegen sind hier weitere Bemühungen wichtig.

Eine neue Dimension stellt sich im globalen Wettbewerb auch für die sogenannte Antimonopolpolitik. Die täglich neuen Meldungen über grenzüberschreitende Megafusionen sowohl im Finanz- als auch im Realsektor werfen jedenfalls die Frage auf, ob und ab wann der Oligopolisierungs- bzw. Monopolisierungstrend in Einzelbereichen der Weltwirtschaft die Funktionsfähigkeit des künftigen Wettbewerbs untergraben kann. Das gilt letztlich auch für die Frage, ob die schon oft zitierte „to big to fail-These“, daß ab einer gewissen Größe ein Scheitern nahezu unmöglich sei, nicht auf Dauer den Wettbewerb und damit das freiheitliche Wirtschaftssystem gefährden kann. Für mich als überzeugten Befürworter eines dauerhaft wettbewerbsorientierten Systems entstehen in diesem Bereich jedenfalls zunehmend Fragen, die meines Erachtens internationale oder gar supranationale Antworten erfordern.

Neue Herausforderungen

Insbesondere diese neuartigen Dimensionen des Wettbewerbs konfrontieren das Konzept und die Realität des heute in der Welt vorherrschenden Nationalstaates mit neuen und weitreichenden Herausforderungen.

Der moderne Staat definiert sich im wesentlichen durch drei Elemente: ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt. Bei der Ausübung der Staatsgewalt ist er dabei im Rahmen des Völkerrechtes souverän, d.h. er kann selbst über seine eigene Ordnung und sein eigenes Regelwerk entscheiden. Diese Ordnung und dieses Regelwerk müssen jedoch beachten, daß der heutige Staat zugleich ein Solidarverband ist, bei dem die Mitglieder in wichtigen Bereichen füreinander und für das Ganze einstehen müssen, und zwar generationsüberschreitend.

Die Realität des heutigen Nationalstaates zeigt – je nach der Historie, aber auch den vorherrschenden gesellschaftlichen und religiösen Wertvorstellungen – in der konkreten Ausgestaltung allerdings große Unterschiede. Selbst zwischen

den traditionellen westlichen Demokratien gibt es nicht nur erhebliche verfassungsrechtliche Unterschiede. Besonders ausgeprägt sind auch die Unterschiede in den jeweiligen konkreten Wirtschafts- und Sozialordnungen. Das beginnt schon bei der teilweise erheblichen unterschiedlichen Abgrenzung zwischen den staatlichen und den privaten Kompetenzbereichen. Und es konkretisiert sich dann vor allem in den Wettbewerbsregeln, dem Steuer- und Sozialabgabensystem und nicht zuletzt auch in den für den Arbeitsmarkt so wichtigen Praktiken der Lohn- und Arbeitszeitregelungen.

Schon in den letzten Jahrzehnten mußte die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik bei ihren Entscheidungen zunehmend auch die tatsächlichen oder potentiellen Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft beachten. Insofern war die nationale Politik schon bisher de facto nicht mehr wirklich souverän. Mit der eskalierenden ökonomischen Globalisierung und der weiter vordringenden Internationalisierung der Märkte hat diese Entwicklung jedoch eine neue Qualität angenommen. Der Handlungsspielraum der nationalen Politik ist jedenfalls schon in den letzten Dekaden deutlich geringer geworden. Und wenn nicht alles täuscht, wird dieser tatsächliche Erosionsprozeß der nationalen Politik in Zukunft eher noch weiter zunehmen. Reduziert sich zum Beispiel infolge bestehender oder neuer Soziallasten oder Reglementierungen für Investoren die Attraktivität des nationalen Standortes im Vergleich zu anderen, dann ist die Wachstumsschwäche mit steigender Arbeitslosigkeit zumindest auf Dauer kaum zu vermeiden. Oder beurteilen die Akteure an den Finanzmärkten die nationale Politik im Vergleich zu anderen Ländern als weniger wachstums-, stabilitäts- und beschäftigungsfreundlich, dann hat das Rückwirkungen auf die Finanzströme und damit auf die Wechselkurs- und Preiseffekte.

Gewiß, der Zusammenschluß von elf EU-Ländern zur gemeinsamen Währung Euro und die Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Zentralbank gibt den Teilnehmerländern jetzt bei den Wechselkurseffekten ein wenig mehr Schutz. Aber die Währungsunion ist auch – wie ich es oft gesagt habe – eine Risiko- und Solidargemeinschaft der beteiligten Staaten. Für Fehler einzelner Mitgliedstaaten müssen jetzt alle einstehen. Die derzeitige Euroschwäche hat dies allen Beteiligten – zum Teil schmerzlich – deutlich gemacht.

Wie auch immer – ob als Nationalstaat oder als regionaler Zusammenschluß mit teilweise supranationaler Struktur –, im Zeitalter der ökonomischen Globalisierung und der täglichen Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Märkte ist der Handlungsraum der wirtschaftsrelevanten Politik zweifellos kleiner geworden.

Die Politik muß sich bewußt sein: Sie steht im ständigen Test der Märkte, und zwar weltweit. Deswegen muß sie die dadurch enger gewordenen Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit beachten. Dies darf aber nicht als ein Verlust an Politik schlechthin interpretiert werden. Politik als Ringen um die besten Bedingungen

für die Gestaltung der Gesellschaft wird es auch in Zukunft geben, ja, vielleicht sogar noch mehr als bisher. Denn das globalisierte Umfeld und der globalisierte Wettbewerb werden keine Ruhe geben, sondern ständig neue Herausforderungen bringen.

Das gilt gerade auch für die Gestaltung des Sozialstaates. Die These von der unausweichlichen Egalisierung auf niedrigstem Niveau halte ich nicht für überzeugend. Auch ist der Weg zurück in den Manchester-Liberalismus nach meinem Urteil keineswegs ein unausweichliches Schicksal. Ich bin vielmehr überzeugt: Es wird auch in Zukunft je nach Tradition, gesellschaftlicher Struktur und auch der vorherrschenden Wertvorstellungen unterschiedliche Sozialsysteme geben. Entscheidend aber ist, daß diese Sozialsysteme mit ihren Anreizeffekten und in ihrer ökonomischen Effizienz tatsächlich im weltweiten Wettbewerb bestehen können.

Die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik muß unter den Bedingungen der ökonomischen Globalisierung ihre Bemühungen vor allem auf eine doppelte Aufgabe konzentrieren: Sie muß erstens in allen Bereichen von der Bildungs- bis zur Sozialpolitik die Kräfte der Innovation und der Flexibilität sowie der eigenständigen Leistung fördern. Und sie muß zweitens die bestehenden Regelungen und Systeme den sich ständig verändernden Bedingungen anpassen. Unveränderbare soziale Besitzstände kann es in der Welt von heute und morgen nicht mehr geben. Beide Aufgaben sind in der Massendemokratie von heute nicht leicht zu erfüllen. Sie fordern politische Verantwortungsträger, die einerseits hinreichende Kenntnisse über ökonomische Gesamtzusammenhänge, aber andererseits auch den Mut zur rechtzeitigen und nachhaltigen Veränderung haben.

Formen internationaler Kooperation

Verantwortungsbewußte Politik muß dabei auch bereit sein, einen vielleicht immer größer werdenden Teil der Politik aus dem „Gehäuse des Nationalstaates“ herauswachsen zu lassen, und zwar in Form verstärkter internationaler Kooperation oder gar teilweise auch durch ihre Zuordnung auf supranationale Strukturen.

Unter dem Stichwort „Global Governance“ (Weltordnungspolitik) wird gegenwärtig weltweit eine Diskussion geführt, die leider unter der Unschärfe der bisher verwendeten Begriffe leidet. Da ist einerseits von der Notwendigkeit eines „internationalen Systems“ die Rede, während andererseits auch Begriffe wie Weltgesellschaft, Weltregierung oder gar Weltstaat als Forderungen auftauchen. Diese abstrakte und zugleich extrem ambitionöse Diskussion führt jedoch meines Erachtens nicht weiter. Schon die These von der „Entkopplung von Staat und Nation“ (zum Beispiel Martin Albrow, Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt 1998) geht mir zu weit. Der Nationalstaat wird auf absehbare Zeit auch weiterhin – jedenfalls weltweit – die dominante politische Struktur darstellen. Einen „Welt-

staat“ kann ich mir unter den heute erkennbaren Bedingungen jedenfalls kaum vorstellen. Er könnte wegen der extrem großen Heterogenität des „Weltvolkes“ wohl auch kein demokratisch geführter Staat sein. Ich halte den Weltstaat deswegen auch nicht für wenig attraktiv, sondern vor allem für eine Illusion – jedenfalls soweit das heute absehbar ist.

Grundlage der internationalen Kooperation – und um deren Weiterentwicklung geht es letztlich – werden jedenfalls weltweit auf absehbare Zeit vor allem die Nationalstaaten bleiben, was allerdings gewisse supranationale Strukturen in Einzelbereichen und insbesondere in Teilregionen wie in Europa nicht ausschließt.

Internationale Kooperation ist allerdings bei der Erstellung und Durchsetzung von Regeln für die Wirtschaft und den Sozialstaat alles andere als leicht. Zwischen den Staaten und ihren Gesellschaften gibt es nämlich häufig sehr unterschiedliche Vorstellungen und Erfahrungen. Die zum Beispiel in den angelsächsischen Ländern vorherrschenden Wertvorstellungen unterscheiden sich von denen in Kontinentaleuropa, Asien oder Lateinamerika nicht selten erheblich. Hinzu kommen die unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen sowohl in der Wirtschaft selbst als auch zwischen Wirtschaft und Politik.

Das alles bedeutet nicht, daß eine Kooperation bei der Erstellung und Durchsetzung von internationalen Regeln unmöglich ist. Im Gegenteil! Sie ist möglich, aber sie ist alles andere als einfach. Kaum etwas ist gefährlicher als sich darüber Illusionen zu machen. Allgemeine Postulate oder große Entwürfe für neue Architekturen führen nur selten weiter; wohl aber schaffen sie leicht Frustration und nicht selten auch Irritationen, nämlich insbesondere dann, wenn sie nicht realisiert werden können.

Was wirklich not tut, ist nach meinem Urteil vor allem eine sinnvolle, graduelle und realistische Weiterentwicklung bereits bestehender Regeln und Systeme in Teilbereichen. Den Versuch, im Rahmen und unter der Führung der Vereinten Nationen ein generelles und umfassendes Regelwerk zu schaffen, halte ich dagegen – insbesondere auch im Licht der bisherigen Erfahrungen mit den Vereinten Nationen – für problematisch.

Die Überprüfung bzw. Weiterentwicklung der bisherigen Ansätze sollte sich vor allem auf folgende drei Aktionsbereiche konzentrieren: eine Weiterentwicklung der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO), eine kritische Überprüfung der Arbeit des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, eine Weiterentwicklung der Kooperation zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden für die Finanzinstitute.

Die WTO sollte sich zwar auch weiterhin für den Abbau von Protektion und für eine fortschreitende Handelsliberalisierung einsetzen. Darüber hinaus stellen sich für sie nach meinem Urteil immer deutlicher zwei Aufgaben:

Die gerade in letzter Zeit zunehmende Zahl von Megafusionen wirft immer

mehr auch die Frage auf, ob dadurch auf Dauer der Wettbewerb gefördert oder beeinträchtigt wird. Zurecht haben die meisten großen Industriestaaten (einschließlich der EU) schon bisher sogenannte Wettbewerbs- oder Fusionskontrollbehörden eingerichtet. Infolge der Globalisierung vieler Märkte sollte meines Erachtens geprüft werden, ob diese bisherigen nationalen bzw. regionalen Regelungen noch ausreichen oder ob nicht auch im Rahmen der WTO ein ergänzendes Regelwerk mit einer gewissen Entscheidungskompetenz erforderlich ist.

Im Hinblick auf die soziale Verantwortung der Wirtschaft halte ich es auch für legitim, zwischen den Regeln der WTO für Handel und Investitionen und dem sozialen Mindeststandard der „International Labour Organisation“ (ILO, Internationale Arbeitsorganisation) eine Verbindung herzustellen und sie zugleich um einen elementaren Katalog von Umweltnormen zu ergänzen. Hierbei ist allerdings große Behutsamkeit nötig, denn diese Mindeststandards und Normen dürfen nicht mißbraucht werden als Schutz der Industrieländer gegen den Wettbewerb der Entwicklungsländer oder umgekehrt.

Die auf das sogenannte Bretton-Woods-Abkommen von 1944 zurückgehenden Institutionen IWF und Weltbank waren und sind in den letzten Jahre nicht selten Gegenstand heftiger Kritik. Insgesamt haben sie jedoch nach meinem Urteil – trotz aller auch von mir nicht selten vorgetragenen Kritik – eine durchaus positive Arbeit geleistet. Jedenfalls halte ich eine grundlegende Änderung ihrer Aufgabenstellung und ihrer Architektur weder für notwendig noch für sinnvoll.

Allerdings sollten folgende drei Aspekte stärker beachtet werden:

1. Der IWF sollte seine Aufgaben vor allem in der regelmäßigen und kritischen Surveillance der makroökonomischen Politik der Mitgliedsländer sehen. Die inzwischen eingeleitete Verstärkung der Transparenz der Daten sowie auch ihrer Bewertung kann dabei Fehlentwicklungen sowohl an den Märkten selbst als auch in der Politik verstärkt entgegenwirken.

2. Soweit in Fällen von dennoch entstehenden Krisensituationen IWF-Hilfen notwendig werden, müssen diese künftig noch deutlicher als bisher an strenge Auflagen zur Korrektur der tatsächlichen Fehlentwicklungen gebunden werden. Darüber hinaus müssen sie so bemessen werden, daß dadurch andere Länder nicht zu leichtfertigem Handeln verleitet werden (Moral Hazard Probleme). Die Aufgabe des IWF besteht vor allem in der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des internationalen Währungssystems, dessen internationaler Wächter er ist.

Davon zu unterscheiden ist die Aufgabe der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken. Sie sollen dazu beitragen, durch Kredithilfen und Beratung die wirtschaftliche Entwicklung in den sogenannten Entwicklungsländern zu fördern und so auch die dort oft vorherrschende Armut zu überwinden. Die Aufgabe von IWF und Weltbank sind zwar in gewissem Maß komplementär; die Kompetenzabgrenzungen sollten aber nicht verwischt werden.

Ein besonders schwieriges Thema angesichts der Globalisierung der Finanz-

märkte ist die regulatorische Beaufsichtigung der an den Märkten operierenden Finanzinstitute. Die bisherigen regulatorischen Systeme sind fast alle auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt und nicht selten gegliedert nach den verschiedenen Sektoren: Banken, Börsen, Versicherungen usw. Zwar arbeiten schon seit den 80er Jahren vor allem die Regulationsbehörden der G10-Staaten für den Bankbereich relativ eng zusammen und haben inzwischen auch sogenannten „core principles“ (Grundprinzipien) bzw. gemeinsame Mindestregeln für die Aufsicht entwickelt. Diese informelle Zusammenarbeit, die sich insbesondere mit Unterstützung der BIZ (Bank für internationalen Zahlungsausgleich) in Basel entwickelt hat, soll jetzt in einem größeren Rahmen weiterentwickelt werden.

Auf meinen Vorschlag hin haben die G7-Staaten im vergangenen Jahr ein sogenanntes *internationales Stabilitätsforum* eingerichtet mit dem Ziel, die Zusammenarbeit der nationalen Regulationsbehörden mit dem IWF, der Weltbank, der OECD und der BIZ zu intensivieren und rechtzeitig möglichen Fehlentwicklungen und Krisen entgegenzuwirken.

Dieses Forum, dem inzwischen auch eine Reihe der sogenannten „emerging countries“ angehören, ist gegenwärtig dabei, zu einer Reihe von besonders aktuellen Fragen wie Einbeziehung der „offshore center“, der Hedge Funds (Absicherungsfonds) und größere Transparenz der „capital flows“ (Kapitalflüsse) konkrete Vorschläge zu entwickeln. Hauptziel ist dabei nicht ein Mehr an Regulierung. Es geht vielmehr vor allem darum, Vorsorge zu treffen, um die Finanzmärkte dauerhaft funktionsfähig zu erhalten und sie weniger abhängig von Kurzfristreaktionen zu machen. Wichtig für die Effizienz dieses Forums ist insbesondere seine Informalität. Ich habe bewußt davon abgesehen, eine neue formelle internationale Institution vorzuschlagen. Deren Realisierung hätte nicht nur viel Zeit gefordert, sondern – zumindest in der Anfangsphase – politische Rivalitäten und Kontroversen ausgelöst. Die jetzt realisierte Form des regelmäßig zusammentreffenden sogenannten Runden Tisches (mit einem kleinen Sekretariat in der BIZ) ist, zumindest für den Beginn, die eindeutig effizientere Form der Zusammenarbeit zwischen den Nationalstaaten und den internationalen Organisationen.

Insgesamt halte ich eine vorsichtige Weiterentwicklung des internationalen Systems für den angemessenen Weg. Zu ambitionierte Reform- und Neubaupläne laufen nicht nur Gefahr, langwierige und kontroverse Diskussionen auszulösen; sie produzieren am Ende nicht selten schwerfällige, kostspielige und meist kaum handlungsfähige Organisationen. Oft verbergen sich hinter allzu ambitionierten Ideen auch gleichmacherische Zielsetzungen gegenüber anderen Kulturen, Nationen und Strukturen. Gerade in Europa, aber auch in den USA sind gelegentlich missionarische Eiferer am Werk, deren Vorstellungswelt bisweilen geradezu von neokolonialistischen Ideen beherrscht wird.

Selbst bei den meines Erachtens grundsätzlich richtigen Bemühungen um die Entwicklung eines Katalogs für ein neues Weltethos (vgl. Hans Küng) halte ich

ein behutsames Vorgehen für wichtig. Denn Globalisierung ist nicht von vornherein auch identisch mit Universalisierung im Sinn einer einheitlichen Wertorientierung.

Auch in der Welt von morgen wird letztlich die Vielfalt der Traditionen und Kulturen dominant bleiben. Deswegen werden auch weder der Nationalstaat noch nationale Politik in Zukunft verschwinden. Aber sie werden stärker als bisher im globalen Wettbewerb stehen. Denn die ökonomische Globalisierung ist und bleibt unumkehrbar. Auch ihre Weiterentwicklung ist unaufhaltbar. Die Nationalstaaten müssen sich in ihrer internen Politik dieser Herausforderung stellen und zugleich durch grenzüberschreitende Kooperation dazu beitragen, im internationalen Bereich ein Mindestmaß an Regeln zu etablieren und durchzusetzen, um die mit der Globalisierung verbundenen Risiken und Probleme in Grenzen zu halten.