



Globalisierung politisch steuern?

RENATE MAYNTZ

Die Vereinten Nationen bekämpfen Aids in Afrika, Greenpeace protestiert gegen die Verschmutzung der Meere und die Welthandelsorganisation WTO bemüht sich um den Abbau von Handelsschranken. Dies alles gehört zu den vielfältigen Versuchen, die Globalisierung und ihre Folgen zu steuern. In einem Forschungsprojekt hat Renate Mayntz die Ergebnisse zahlreicher Einzelstudien in einer Zusammenschau ausgewertet. Ergebnis ist das Bild einer funktional, vertikal und territorial gegliederten globalen Regulationsstruktur, die sich dynamisch fortentwickelt.

Globalisierung ist ein Prozess mit vielen Facetten – auch Tourismus, Internet und Al Qaida gehören dazu.

Das Ziel: Ein zusammenfassendes Bild

Es gibt viele gute Untersuchungen einzelner Aspekte von Globalisierung und einzelner internationaler Institutionen, aber es ist schwierig, daraus ein Gesamtbild der entstehenden „globalen“, supra-, trans- und internationalen Regulationsstruktur zu gewinnen. Eine solche „synthetische“ Zusammenschau war das Ziel eines Forschungsprojekts am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, das die Ergebnisse eines interdisziplinären Forschungsprogramms der VolkswagenStiftung zum Thema „Globale Strukturen und ihre Steuerung“ auswertete. Die Ergebnisse

der Einzelprojekte dienen dabei als Datenbasis für die Beantwortung einiger allgemeiner Fragen zur politischen Steuerung von Globalisierungsprozessen. Wie sieht die „globale“ Regulationsstruktur aus? Wie hängen ihre verschiedenen Bestandteile zusammen, welchen Triebkräften verdanken sie ihr Entstehen und auf welche Probleme wird damit reagiert?

Die Globalisierung der Wirtschaft im Zentrum des Interesses

Die sogenannte Globalisierung ist ein Prozess, der viele Facetten hat – auch der internationale Tourismus, das Internet und Al Qaida gehören dazu. Im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses steht jedoch ohne Zweifel die ökonomische Globalisierung: die zunehmende Ausdehnung von Märkten, Produktionssystemen und nicht zuletzt von Finanztransaktionen über nationale Grenzen hinweg. Verschiedene Disziplinen beleuchten verschiedene Aspekte dieses Prozesses. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bringt die Globalisierung Effizienzgewinne: In einem größeren Wirtschaftsraum kann man billiger einkaufen und billiger produzieren. Fehlende politische und rechtliche Voraussetzungen einer sich weiter internationalisierenden Wirtschaft hemmen diese Entwicklung; nationale Politik ist oft protektionistisch.

Die Offenheit kapitalistischer Volkswirtschaften, die sowohl Voraussetzung wie Folge ökonomischer Globalisierung ist, schränkt allerdings die wirtschafts- und finanzpolitische Steuerungsfähigkeit nationaler Regierungen ein. Von internationalen Institutionen erwarten Ökonomen vor allem den weiteren Abbau von Globalisierungshindernissen, aber zugleich die Gestaltung einer Marktordnung, die auch Vorkehrungen zur Abwehr von Krisen trifft.

Die problematischen Folgen der Globalisierung und die Versuche, ihnen zu begegnen, werden von Juristen, Politikwissenschaftlern und Soziologen untersucht. Die als global bezeichneten, die Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen überfordernden Probleme sind vielfältiger Natur. Sie sind nur teilweise direkt durch Globalisierungsvorgänge erzeugt, so wie das für Krisen im internationalen Finanzsystem gilt. Globale Umweltprobleme erwachsen aus den modernen Produktionstechniken, die in immer mehr Ländern benutzt werden. Nationale und internationale Unternehmen verursachen diese Umweltschäden, häufig geduldet von den nationalen Regierungen.

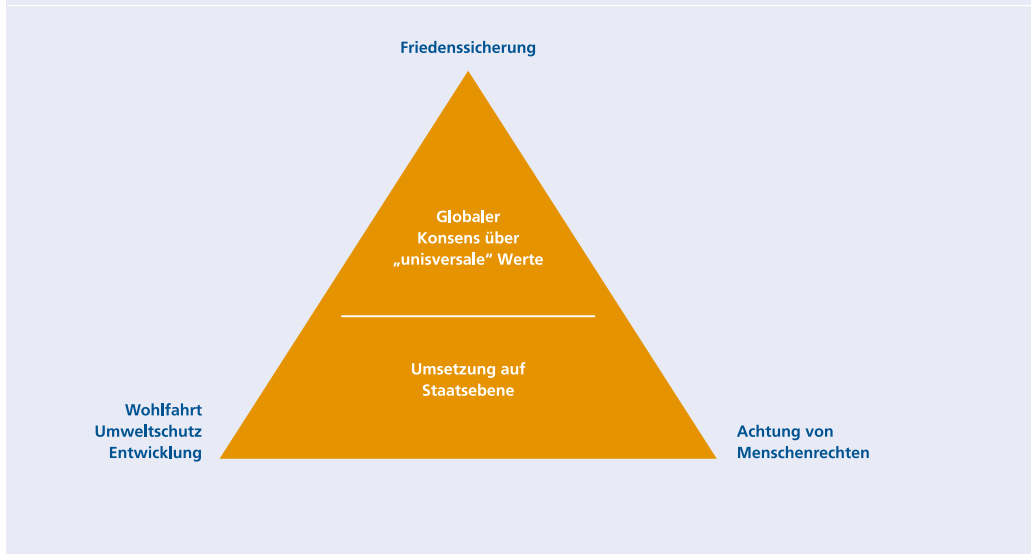
Viele Probleme sind „hausgemacht“. Zum globalen Problem werden sie erst durch internationale Aufmerksamkeit.

Die Verletzung von Menschenrechten, mit denen sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGO) ebenso wie Untergliederungen der Vereinten Nationen (UN) beschäftigen, ist ebenfalls kein speziell durch die Globalisierung erzeugtes Problem. Vielmehr ist die Diskriminierung von Frauen, ethnischen und religiösen Minderheiten ebenso wie Armut und Vertreibung in vielen Ländern „hausgemacht“. Zu einem globalen Problem werden sie durch die ihnen international geschenkte Aufmerksamkeit, die eine Folge der globalen kommunikativen Vernetzung ist.

Eine internationale Rechtsordnung entsteht

Die politische Steuerung der Globalisierung gründet auf der sich entwickelnden globalen Rechtsordnung. Diese Rechtsordnung ist zum guten Teil das Ergebnis internationaler Verträge. Zunehmend beteiligen sich jedoch auch internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation (WTO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an der Normsetzung. Diese Institutionen haben zum Teil eine gewisse Handlungsautonomie entwickelt und besitzen insofern, juristisch gesprochen, eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Regelungen, die sie entwickeln, gelten als *soft law*, als nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, Absichtserklärungen oder Leitlinien. Fragwürdig ist, ob die sich entwickelnden internationalen Rechtsordnungen wirkungsvoll sind und ob sie sich tatsächlich an einem Allgemeininteresse orientieren – das ja auf globaler Ebene besonders schwer zu bestimmen ist.

Abb. 1 Problemkategorien der politischen Steuerung



Internationale Rechtsordnungen müssen wirkungsvoll sein und sich am Gemeinwohl orientieren.

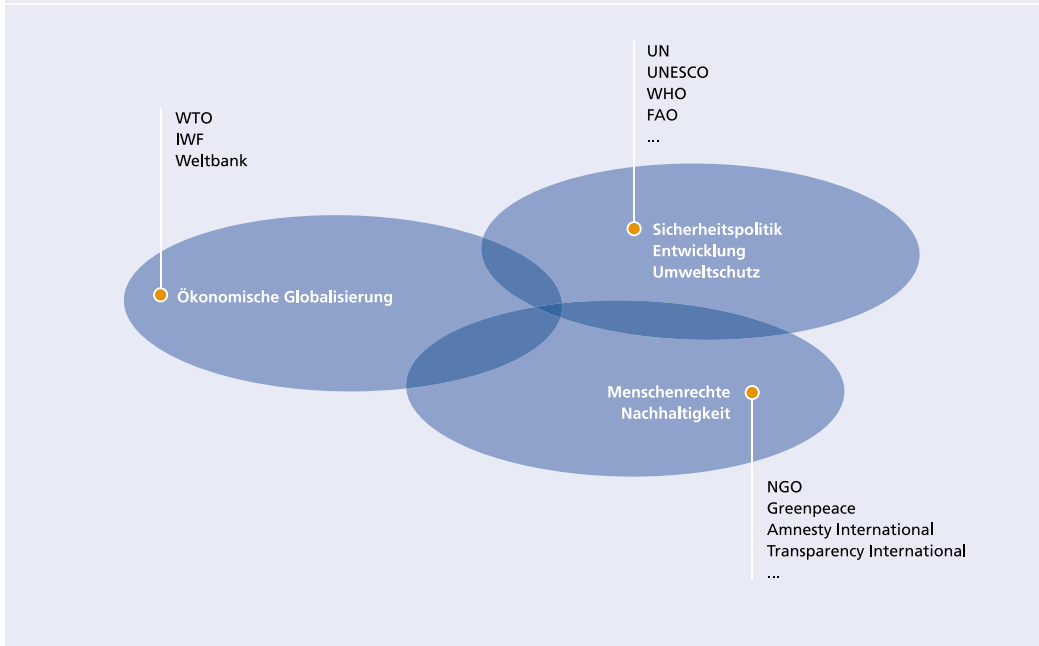
Die Ordnung schaffende und sichernde Funktion eines am Allgemeinwohl orientierten Rechts war bislang an die Rechtssetzung durch demokratisch legitimierte Legislativen und die Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Vollzugsorgane gebunden. Die internationale Rechtsordnung bildet kein kohärentes System. Sie ist nicht durch demokratische Wahlen legitimiert, und es fehlt ihr die Sanktions- und Durchsetzungsfähigkeit einer staatlichen Instanz. Gleichzeitig unterhöhlt die Entwicklung der immer umfangreicher werdenden internationalen Regelungen das legitime

Regelungsmonopol, das der moderne Nationalstaat bisher besaß. Die staatliche Steuerungsfähigkeit dem eigenen Gemeinwesen gegenüber wird dabei nicht nur dadurch beschränkt, dass Regelungskompetenzen an internationale Institutionen übertragen werden. Auch die Unfähigkeit des einzelnen Staats, Probleme wirksam zu lösen, deren Ursachen sich zunehmend seinem Zugriff entziehen, schwächt den Nationalstaat. Der Konflikt zwischen dem Bemühen, eine effektive internationale Rechtsordnung zu schaffen, und der Bewahrung der einzelstaatlichen Steuerungsfähigkeit ließe sich nur im Rahmen eines komplexen Beziehungsgefüges verschiedener horizontaler und vertikaler politischer Entscheidungsstrukturen lösen. In einem solchen Mehrebenensystem würde die jeweils höhere Ebene sich (nur) mit Aufgaben befassen, die auf der darunterliegenden Ebene nicht zu leisten sind.

Regelungsbedarf bei Frieden und Sicherheit, Wohlfahrt und Menschenrechten

Wendet man sich den Problemen zu, die Gegenstand politischer Steuerung durch supra-, inter- und transnationale Institutionen und Organisationen sind, dann erkennt man drei große Kategorien. Die Probleme von Frieden und Sicherheit sind nicht neu; neu ist, dass Friedenssicherung, die früher allenfalls im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge gesucht wurde, heute zur Aufgabe internationaler Institutionen wie der Vereinten Nationen (UN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) geworden ist.

**Abb. 2 Globale Regelungsstruktur:
Netzwerk der internationalen und transnationalen Organisationen**



Beim zweiten Problemkomplex geht es um Wohlfahrt, Umweltschutz und Entwicklung – drei eng miteinander verknüpfte Aspekte des Globalisierungsprozesses. Beim dritten Problemkomplex geht es schließlich um individuelle Menschenrechte. In allen drei Kategorien steht das Erreichen von Zielen im Vordergrund: Werte, die im globalen Maßstab nur durch kollektives Handeln erreichbar sind, sollen realisiert werden. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Handeln der einzelnen Staaten nach innen wie nach außen: Es ist der einzelne Staat, der auf seinem Territorium die Verletzung von Menschenrechten unterbinden, die Armut bekämpfen, seinen Beitrag zum Umweltschutz leisten und Frieden mit seinen Nachbarn halten muss.

Die Handlungsfähigkeit eines Staats, auch eines OECD-Staats, ist jedoch zumindest in bestimmten Politikbereichen durch die Globalisierung eingeschränkt. Manchmal fehlt das Recht zur eigenständigen Regelung. Im Bereich der Wohlfahrtssicherung führt der Standortwettbewerb zwischen Ländern zu steuerpolitischen Einschränkungen und in deren Folge zur Einschränkung von Sozialausgaben. Auch der Umweltschutz wird vom internationalen Standortwettbewerb berührt. Offene Volkswirtschaften und die generell nachlassende Effektivität der Grenzsicherung machen Länder abhängig von den Entwicklungen auf den internationalen Märkten, zumal den Finanzmärkten. Aber auch die globalisierte Kommunikation und Mobilität machen einzelne Länder zunehmend verwundbar durch Ereignisse jenseits ihrer Grenzen.

Globalisierte Kommunikation und Mobilität machen einzelne Länder zunehmend verwundbar durch Ereignisse jenseits ihrer Grenzen.

Die Regelungsstruktur

Die sich schrittweise entwickelnde überstaatliche Regelungsstruktur ist nicht nur ein System von Normen, sondern zugleich ein System von Organisationen, die steuernd auf einzelne problematische Aspekte des Globalisierungsprozesses einzuwirken versuchen. In der Zusammenschau ergibt sich das Bild eines locker um die Vereinten Nationen als staatszentrierte supranationale Organisation herum gruppierten Netzwerks aus internationalen und transnationalen Organisationen (Intergovernmental Organizations – IGO – und International Non-Governmental Organizations – INGO).

In diesem lockeren Netzwerk lassen sich drei größere Gruppierungen erkennen: die Unterorganisationen der UN, die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen (Welthandelsorganisation WTO, Internationaler Währungsfond IWF und Weltbank) und die großen transnationalen Organisationen (beispielsweise die Wirtschaftsverbände, Amnesty International, Greenpeace). Die Bretton-Woods-Institutionen WTO, IWF und Weltbank befassen sich vorrangig mit Aspekten der ökonomischen Globalisierung. Die Unterorganisationen der UN, die relativ selbstständig agieren und im Wesentlichen *soft law* produzieren, sind zentrale Foren für die Behandlung von Menschenrechtsfragen, Umweltschutz und Probleme der Nachhaltigkeit (zum Beispiel die Bewahrung der Artenvielfalt). Sie sind zugleich die bevorzugte Anlaufstelle für Einflussversuche von INGO, aber auch von multinationalen Konzernen.

Die sich schrittweise verdichtende globale Regelungsstruktur ist demnach funktionell differenziert: Es geht um die Förderung der ökonomischen Globalisierung, aber auch um die Eindämmung ihrer negativen Folgen; es geht um die Verwirklichung „universaler“ Werte und Menschenrechte ebenso wie um die Bekämpfung von Korruption, organisiertem Verbrechen und Terrorismus. Die Aufgabenbereiche der einzelnen Institutionen überlappen sich teilweise, teilweise stehen sie miteinander in Konflikt. Widersprüche gibt es sogar innerhalb einzelner Institutionen. So verfolgt die WTO neuerdings sowohl marktschaffende wie marktregelnde Ziele.

Politische Steuerung jenseits des Nationalstaats ist nicht weniger konfliktgeladen als nationale Politik.

Die Steuerungsversuche der verschiedenen supra-, inter- und transnationalen Institutionen dienen nur teilweise der Lösung „globaler“ Probleme. Hinter der Entstehung und dem Mandat vieler Institutionen stehen partikuläre Interessen – Interessen von bestimmten Ländern oder Ländergruppen (etwa Entwicklungsländern), von einer bestimmten Minderheit oder einer sozioökonomischen Gruppe wie beispielsweise einer bestimmten Industrie. Selbst bei der Verfolgung von Zielen, die im allgemeinen Interesse liegen – wie eine gerechte Verteilung knapper Güter, die Bekämpfung von AIDS oder von Korruption – oder bei denen es um die Verwirklichung unbestrittener Werte geht, sind oft Interesse an ökonomischem Vorteil, Bestandssicherung oder Machterweiterung im Spiel.

Politische Steuerung jenseits des Nationalstaats ist deshalb nicht weniger konfliktgeladen als nationale Politik. Dabei handelt es sich überwiegend um Verteilungskonflikte. Solche Konflikte können in pluralistischen politischen Systemen ausgeglichen werden, solange eine zentrale Instanz oder eine sie alle zusammenbindende Verfassung den Rahmen für Verhandlungen bildet. Auf übernationaler Ebene fehlt dieser Rahmen. Ohne den „Schatten der Hierarchie“ oder auch die „Rute im Fenster“, mit der eine durchsetzungsfähige Regierung widerstreitende Interessen zur Einigung bringen kann, verhindern Machtdifferenzen oft eine gemeinwohloverträgliche Lösung auf dem Verhandlungsweg.

Die globale Regelungsstruktur ist nicht nur funktional, sondern auch vertikal und territorial gegliedert. Die vertikale Dimension der globalen Regelungsstruktur ist durch Machtunterschiede zwischen Ländern und Ländergruppen, insbesondere durch die herausgehobene Machtposition der USA bestimmt. Die besondere Machtposition der USA prägt die internationale Rechtssetzung, die Schaffung, das Mandat und die Operationsweise internationaler Organisationen, zumal der Bretton-Woods-Organisationen Weltbank, IWF und WTO. Ein wichtiger Aspekt der territorialen Differenzierung ist die Asymmetrie der globalen Machtstruktur und Wohlfahrtsverteilung in Form einer Nord-Süd-Differenz und einer Zentrum-Peripherie-Differenz, bei der die westlichen Demokratien in Europa und Amerika das Zentrum bilden. Ein zweiter Aspekt der territorialen Differenzierung ist die Tendenz zur Regionalisierung der globalen Regelungsstruktur durch übernationale, aber territorial begrenzte Koordination. Die prägnanteste Ausformung dieser Regionalisierungstendenz ist die Europäische Union. Andere Regionalverbände beschränken sich auf wirtschaftliche Koordination (wie das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA und der Gemeinsame Markt des Südens MERCOSUR), oder sie dienen sicherheitspolitischen Zwecken (NATO, OSZE). Regionale Verdichtung und zunehmende globale Ausdehnung stehen in einem gewissen Gegensatz zueinander. Die Regionalisierung kann mehr sein als eine vorübergehende Phase im Prozess der Globalisierung. Sie kann auch zur Herausbildung einer dauerhaften zusätzlichen Ebene in der Mehrebenenstruktur politischer Steuerung führen.

Die besondere Machtposition der USA prägt die internationale Rechtssetzung und die Arbeit der internationalen Organisationen.



RENATE MAYNTZ

ist die Gründungsdirektorin des MPIfG (1985). Seit 1997 arbeitet sie als emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied am MPIfG über globale Strukturen und gesellschaftliche Makrophänomene. Nach dem Studium der Sozialwissenschaften in Berlin und dem Wellesley College (USA) habilitierte sie sich 1957 an der Freien Universität Berlin. Von 1960 bis 1971 war sie Privatdozentin, a.o. Professorin und Ordinarius für Soziologie an der Freien Universität Berlin. Danach wurde sie als Ordinarius für Organisationssoziologie an die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer berufen. Von 1973 bis 1985 lehrte sie als Ordinarius für Soziologie an der Universität zu Köln. 1985 erhielt sie von der Max-Planck-Gesellschaft den Gründungsauftrag für das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, das sie bis zu ihrer Emeritierung 1997 gemeinsam mit Fritz W. Scharpf leitete.

Fachgebiete: Gesellschaftstheorie; politische Steuerung, Politikentwicklung und Implementation; Technikentwicklung, Wissenschaftsentwicklung; Wissenschaft und Politik; transnationale Strukturen und transnationale Regelungsversuche.

Zum Weiterlesen

MAYNTZ, R. & VON BOGDANDY, A. & GENSCHEL, P. & LÜTZ, S.:

Globale Strukturen und deren Steuerung. Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms der VolkswagenStiftung.

MPIfG Forschungsbericht Nr. 1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2005.

www.mpifg.de/pu/mpifg_fo/fb1.pdf