

Die
Glc
son
mit
Ök
unc
zah
unc
I
das
pol
We
vor
unc
unc
öffi
Au
dei
nal
kul
Dis
koi
Elf
rur
na

He
au
no
die
ist
Gl
St
de
sic
W
M
de

Dani Rodrik

DAS GLOBALISIERUNGS- PARADOX

Die Demokratie und die
Zukunft der Weltwirtschaft

*Aus dem Englischen von
Karl Heinz Siber*

C.H.Beck

katalog der WTO oder anderer multilateraler Agenturen einspeisen wollten, damit aber scheiterten. Insbesondere die Vereinigten Staaten drängen in ihren Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern auf Regelungen, die den Regierungen dieser Länder bei der Steuerung von Kapitalströmen und der Anwendung von Patentrecht weitgehend die Hände binden. Der IWF erlegt sich mittlerweile zwar größere Zurückhaltung auf, doch enthalten die Programme, die er einzelnen Entwicklungsländern verschreibt, nach wie vor viele ins Einzelne gehende handels- und industriepolitische Auflagen.¹⁹

Es ist nicht so, dass die Entwicklungsländer überhaupt keinen Spielraum mehr für eigene industriepolitische Strategien hätten, um die Entwicklung neuer Industriebranchen voranzutreiben. Eine entschlossene Regierung kann Mittel und Wege finden, viele der beschriebenen Hürden zu umgehen. Doch die Regierungen der meisten Entwicklungsländer kommen nicht umhin, sich ständig zu fragen, ob dieses oder jenes politische Projekt, das sie auf den Weg bringen wollen, wohl den Rechtmäßigkeitstest der WTO besteht.

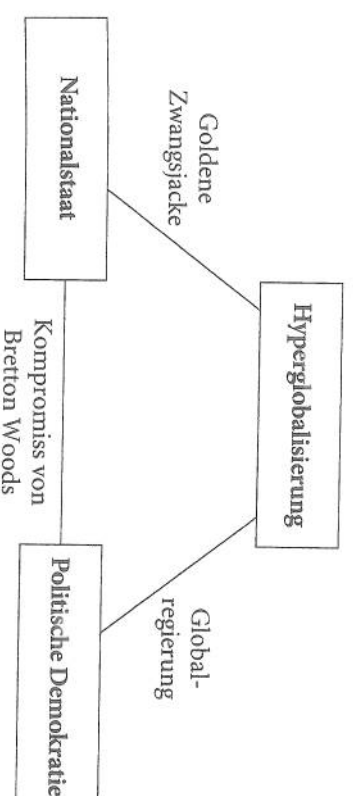
Das Trilemma

Wie gehen wir mit dieser Spannung zwischen Demokratie auf nationaler Ebene und den globalen Märkten um? Wir haben drei Optionen. Wir können im Interesse einer Minimierung der internationalen Transaktionskosten die Demokratie einschränken und vor den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pettschenbieben, die uns die globalisierte Wirtschaft gelegentlich versetzt, die Augen verschließen. Wir können der Globalisierung Grenzen setzen, in der Hoffnung, mehr demokratische Legitimität auf nationaler Ebene schaffen zu können. Oder wir können die Demokratie globalisieren, auf Kosten nationaler Souveränitätsrechte. Das eröffnet uns eine Liste von Optionen für die Sanierung der Weltwirtschaft.

In dieser Auswahlliste manifestiert sich das grundlegende politische Trilemma der Weltwirtschaft: Wir können nicht alle drei Eigenschaften – Hyperglobalisierung, Demokratie und nationale Selbstbestimmung – zugleich haben. Wir können höchstens zwei davon auf einmal haben. Wenn wir den Nationalstaat beibehalten und

dazu die Hyperglobalisierung haben wollen, müssen wir die Demokratie vergessen. Und wenn wir Nationalstaat und Demokratie behalten wollen, müssen wir uns von der tiefen Globalisierung verabschieden. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht diese Wahlmöglichkeiten:

Das politische Trilemma der Weltwirtschaft



Nimm zwei, aber nur zwei

Woher kommen diese deutlichen Zielkonflikte? Stellen wir uns hypothetisch eine vollständig globalisierte Weltwirtschaft vor, in der alle Transaktionskosten beseitigt sind und keinerlei Ländergrenzen den Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital behindern. Können in einer solchen Welt Nationalstaaten noch existieren? Nur wenn sie sich vollkommen der wirtschaftlichen Globalisierung und dem Bestreben verschreiben, ein attraktives Pflaster für internationale Investoren und Wertpapierprofs zu werden. Nationale Regelwerke und Steuersysteme müssten dann entweder in Übereinstimmung mit internationalen Standards gebracht oder so umstrukturiert werden, dass sie die Integration des betreffenden Landes in die Weltwirtschaft möglichst wenig behindern. Die einzigen Serviceleistungen, die die Regierungen noch erbringen müssten, wären diejenigen, die das reibungslose Funktionieren der internationalen Märkte befördern.

Wir können uns eine so geschaffene Welt vorstellen – es ist die Welt, die Thomas Friedman im Sinn hatte, als er den Ausdruck «glo-

dene Zwangsjacke» prägte. Staaten würden in einer solchen Welt politische Ziele verfolgen, mit denen sie das Vertrauen der Märkte gewinnen und Handels- und Kapitalströme in ihr Land schleusen können: sparsame Haushaltspolitik, kleiner Staat, niedrige Steuern, ein flexibler Arbeitsmarkt, Deregulierung, Privatisierungen, Offenheit nach allen Seiten. Die Metapher von der «goldenen Zwangsjacke» evoziert das Zeitalter des Goldstandards vor dem Ersten Weltkrieg. Nationale Regierungen hatten damals, ohne Rücksicht auf wirtschaftliche und soziale Verpflichtungen im eigenen Land nehmen zu müssen, jede Freiheit, eine Agenda zu verfolgen, die sich ausschließlich an strengen monetären Regeln orientierte.

Von außen auferlegte Einschränkungen waren in den Zeitaltern des Merkantilismus und Imperialismus sogar in noch krasserer Form vorhanden. Von Nationalstaaten im eigentlichen Sinn können wir vor dem 19. Jahrhundert nicht reden. Das internationale Wirtschaftssystem funktionierte schon genau nach dem Modell der «goldenen Zwangsjacke». Die Spielregeln – offene Grenzen, Garantien für die Rechte ausländischer Kaufleute und Investoren – wurden von lizenzierten Monopolkompanien oder von Kolonialmächten durchgesetzt. Niemand konnte sich diesen Regeln entziehen.

Wir mögen den klassischen Goldstandard oder die lizenzierten Handelskompanien heute weit hinter uns gelassen haben, aber dafür haben wir es mit den Anforderungen einer Hyperglobalisierung zu tun, die in ganz ähnlicher Weise die innere politische Willensbildung bevormundet. Die Prämissen sind vertraut: globale wirtschaftspolitische Weichenstellungen durch abgeschottete Organe (Zentralbanken, Finanzbehörden, Regulierungsbehörden usw.), Abschaffung oder Privatisierung der Sozialversicherung, die Forderung nach niedrigeren Unternehmenssteuern, die Erosion des gesellschaftlichen Miteinanders von Unternehmen und Arbeitnehmern, die Ersetzung nationaler Entwicklungsziele durch die Maxime, sich das Vertrauen der Märkte zu erhalten. Wenn es einmal so weit ist, dass die global agierende Wirtschaft die Spielregeln gemäß ihren Bedürfnissen diktiert, muss der Einfluss inländischer Gruppen auf die nationale wirtschaftspolitische Willensbildung zwangsläufig eingeschränkt werden. Man kann zwar beides haben: Globalisierung und Nationalstaat – aber nur, wenn man die Demokratie hinanstellt.

Müssen wir uns von der Demokratie verabschieden, wenn wir eine vollständig globalisierte Weltwirtschaft wollen? Nicht unbedingt. Es gibt einen anderen Weg: Wir können die Nationalstaaten opfern, anstatt die politische Demokratie dran zu geben. Das ist die Option, die manchmal mit dem Begriff «Globalregierung» umschrieben wird (*Global Governance*). Robuste globale Institutionen mit der Befugnis, die Wirtschaft zu regulieren und Standards zu definieren, würden einen supranationalen rechtlichen und politischen Raum schaffen, der sich mit dem globalen Wirtschaftsraum decken würde – die sich aus Staatsgrenzen ergebenden Transaktionskosten würden verschwinden. Könnte man diese Organe einer Globalregierung so strukturieren, dass sie demokratisch legitimiert und rechenschaftspflichtig sind, so wäre politische Willensbildung nach wie vor sinnvoll und würde stattfinden. Sie würde sich eben nur auf die globale Ebene verlagern.

Wenn wir diesen Gedanken zu seinem logischen Ende führen, können wir uns so etwas wie einen Weltföderalismus vorstellen – die bundesstaatliche Struktur der USA oder Deutschlands, auf die globale Dimension übertragen. In den Vereinigten Staaten sorgen eine nationale Verfassung, eine Bundesregierung, eine, auf Bundesebene angesiedelte Justiz und eine große Zahl landesweit zuständiger Regulierungsbehörden im Zusammenwirken dafür, dass trotz zahlreicher unterschiedlicher Regulierungs- und Steuerpraktiken auf der Ebene der Einzelstaaten ein nationaler Markt besteht. Alternativ dazu können wir uns auch andere Varianten einer Globalregierung vorstellen, eine Nummer kleiner als eine globale Föderation: eine Struktur, die aus neuen Mechanismen der Rechenschaftspflicht und der demokratischen Vertretung herauswachsen würde. Wenn wir einen entscheidenden Schritt in Richtung einer Globalregierung tun wollten, in welcher Spielart auch immer, dann müssten wir in jedem Fall erhebliche Abstriche an der nationalen Souveränität der Staaten vornehmen. Die nationalen Regierungen würden nicht verschwinden, aber ihre Machtbefugnisse würden durch supranationale Entscheidungsprozesse und internationale Vollzugsbehörden – die demokratisch legitimiert und demokratisch kontrolliert sein müssten – erheblich eingeschränkt. Die Europäische Union bietet ein regionales Beispiel für eine solche Struktur.

Das mag wie eine utopische Vision klingen und ist vielleicht auch eine. Die geschichtliche Erfahrung der Vereinigten Staaten zeigt, wie knifflig es sein kann, ein Staatsgebilde zu errichten und zusammenzuhalten, wenn es zwischen den konstituierenden Elementen große Differenzen gibt. Die unregelmäßig und stockend verlaufene Entwicklung supranationaler politischer Institutionen innerhalb der Europäischen Union und die ständig wiederkehrenden Klagen über demokratische Defizite lassen ahnen, wie schwierig ein solcher Prozess ist – selbst wenn, wie in diesem Fall, die Union aus einer Gruppe von Ländern besteht, die viele wirtschaftliche, geschichtliche und kulturelle Gemeinsamkeiten aufweisen. Von einem echten Föderalismus auf globaler Ebene sind wir noch mindestens 100 Jahre entfernt.

Dass das Denkmodell Globalregierung, unrealistisch wie es erscheinen mag, einen Reiz hat, lässt sich nicht leugnen. Wenn ich meinen Studenten das Trilemma vorlege und sie bitte, sich für eine der Optionen zu entscheiden, bekommt die Globalregierung immer eine klare Mehrheit. Wenn wir es schaffen würden, die Früchte der Globalisierung und die der Demokratie gleichzeitig zu ernten, wen würde es dann jucken, dass nationale Politiker ihren Job verlor? Ja, es gibt praktische Probleme beim Aufbau einer demokratischen Globalregierung, aber vielleicht sind diese auch etwas übertrieben. Viele Politologen und Völkerrechtler vertreten die Meinung, eine demokratische Globalregierung könne sich aus den schon heute bestehenden internationalen Netzwerken der politischen Funktionselite herausbilden, wenn es gelingt, gleichzeitig neue Mechanismen der Rechenschaft zu entwickeln, die eine Kontrolle dieser Netzwerke gewährleisten würden. Im nächsten Kapitel werde ich beschreiben, wie diese Mechanismen aussehen könnten.

Ich hege allerdings Skepsis gegenüber der Option Globalregierung, weniger aus Gründen der Praktikabilität als aus grundsätzlichen Erwägungen. Es gibt auf der Welt einfach eine zu große Vielfalt, als dass es gelingen könnte, die Nationen dieser Erde in ein Korsett einheitlicher Regeln zu zwingen, selbst wenn diese Regeln das Resultat demokratischer Entscheidungsprozesse wären. Globale Standards und Regelwerke sind nicht nur schwer praktikabel, sie erscheinen mir auch gar nicht wünschenswert. Die Bedingung der

demokratischen Legitimität würde in der Praxis dazu führen, dass die Globalregierung sich immer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt – und das wäre ein Regime schwacher und wenig wirksamer Regeln. Wir müssten dann mit der großen Gefahr leben, dass überall zu wenig regiert würde: Die nationalen Regierungen würden ihre Aufgaben und Pflichten abtreten, aber niemand würde sie übernehmen und gleichwertig ausführen. Dazu mehr im nächsten Kapitel.

Die einzige verbleibende realistische Option besteht darin, die Hyperglobalisierung zu opfern. Die Währungsordnung von Bretton Woods tat genau dies, und deshalb habe ich sie als den Kompromiss von Bretton Woods bezeichnet. Das auf Bretton Woods und GATT aufgebaute System erlaube jedem Land, zu seiner eigenen Musik zu tanzen, solange es gewisse Handelshemmnisse an seinen Grenzen beseitigte und im Großen und Ganzen alle seine Handelspartner gleich behandelte. Es war den Ländern erlaubt (ja sie wurden sogar angehalten), Kontrollen des Kapitalverkehrs aufrechtzuerhalten, denn die Architekten der Nachkriegs-Wirtschaftsordnung waren nicht der Meinung, dass eine völlige Freizügigkeit des Kapitals mit dem Ziel binnenwirtschaftlicher Stabilität vereinbar war. Entwicklungsländer konnten ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen praktisch frei von internationaler Bevormundung treffen.

Bis in die 1980er Jahre hinein ließen diese großzügigen Regelwerke den Ländern Spielräume für das Einschlagen eigener, unter Umständen eigenwilliger Entwicklungspfade. Westeuropa entschloss sich, den Weg des Zusammenschlusses zu einem regionalen Wirtschaftsraum zu gehen und einen umfassenden Sozialstaat zu errichten. Japan holte seinen Rückstand gegenüber dem Westen, wie wir gesehen haben, mit Hilfe einer ganz eigenen Spielart von Kapitalismus auf, bei dem sich eine dynamische Exportmaschine mit einer großen Dosis Ineffizienz im Dienstleistungsbereich und in der Landwirtschaft verband. Die Wirtschaft Chinas wuchs sprunghaft, als die Regierung erst einmal die gewichtige Rolle privater unternehmerischer Initiative erkannt hatte (während sie alle anderen Gebote aus dem kapitalistischen Regelbuch missachtete).

Die meisten anderen Länder Ostasiens schafften ein Wirtschafts-

wunder, indem sie sich politischer Instrumente bedienten, die seit her von der WTO für unzulässig erklärt worden sind. Dutzende Länder in Lateinamerika, Nahost und Afrika erzielten bis in die späten 1970er Jahre hinein nie da gewesene wirtschaftliche Wachstumsraten durch die Umsetzung von Strategien der Importsubstitution, die ihre Wirtschaft von der Weltwirtschaft abschotteten. Der Kommiss von Bretton Woods wurde, wie gesehen, im Verlauf der 1980er Jahre weitgehend aus dem Verkehr gezogen. Im gleichen Maß gewann die Liberalisierung der Kapitalströme an Dynamik und Handelsabkommen über nationale Grenzen hinweg begannen zu greifen.

Die Weltwirtschaft manövrierte sich danach in ein unbeagliches Niemandsland zwischen den drei Eckpunkten des Trilemmas. Wir haben uns mit den schwierigen Entscheidungen, vor die das Trilemma uns stellt, noch nicht mit der nötigen Klarheit auseinandergesetzt. Insbesondere haben wir noch nicht offen akzeptiert, dass wir unsere Erwartungen an die wirtschaftliche Globalisierung zurückschrauben müssen, wenn wir wollen, dass der Nationalstaat der wichtigste Schauplatz der demokratischen Willensbildung bleibt. Uns bleibt keine Wahl, als uns mit einer «dünnen» Version der Globalisierung abzufinden. Wir müssen den Kompromiss von Bretton Woods für ein neues Zeitalter neu erfinden.

Natürlich können wir nicht einfach die Sichtweisen und Lösungsansätze der 1950er und 1960er Jahre wieder aus der Schublade holen. Wir werden Fantasie brauchen, innovative Ideen und den Willen, zu experimentieren. Im letzten Teil des Buches werde ich einige Ideen dazu, wie wir vorankommen könnten, vorstellen. Die erste Pflichtaufgabe besteht jedoch darin, die großen Zusammenhänge richtig zu verstehen. Mit den nötigen politischen Experimenten können wir nicht loslegen, solange wir uns nicht auf das neue Szenario einlassen.

Eine intelligente Globalisierung verspricht auch eine bessere Demokratie auf nationaler Ebene

In jedem der Fälle, die ich im vorigen Abschnitt dargestellt habe, tritt ein Zielkonflikt auf zwischen der Beseitigung von Transaktionskosten auf der weltwirtschaftlichen Ebene und dem Fortbestand nationaler Unterschiede. Je weiter man die tiefe wirtschaftliche Integration vorantreibt, desto weniger Spielraum bleibt für nationale Sonderwege in der Sozial- und Wirtschaftspolitik und somit auch für die demokratische Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene.

Gemäßigtere Spielarten der Globalisierung müssten nicht unbedingt die Kriterien einer tiefen weltwirtschaftlichen Integration erfüllen. Die Ordnung von Bretton Woods eröffnete, indem sie Schranken für die Globalisierung errichtete, der Weltwirtschaft und den nationalen Demokratien die Möglichkeit, Seite an Seite zu gedeihen. Akzeptieren wir erst einmal, dass es Schranken für die Globalisierung geben kann, können wir noch einen Schritt weiter gehen: Wir können globale Regeln ins Auge fassen, die in der Tat ein Mehr an praktizierter Demokratie in den Nationalstaaten ermöglichen.

Es besteht kein immanenter Widerspruch zwischen einer regelgeleiteten globalen Wirtschaftsordnung und nationalen Demokratien. Demokratien funktionieren in der Praxis nie perfekt. Wie die in Princeton lehrenden Politologen Robert Keohane, Stephen Macedo und Andrew Moravcsik dargelegt haben, können intelligent konzipierte externe Regelwerke sowohl die Qualität als auch die Legitimität demokratischer Prozesse verbessern. In Demokratien geht es, wie diese Autoren feststellen, nicht einfach nur darum, politische Teilhabe zu maximieren. Internationale Verpflichtungen können selbst dann, wenn sie auf der nationalen Ebene die demokratische Teilhabe einschränken, im Ausgleich dafür demokratische Errungenschaften stärken, zum Beispiel indem sie die Debattequalität verbessern, der Fraktionsbildung entgegenwirken und Minderheitenrechte gewährleisten. Demokratische Praktiken lassen sich verbessern, indem man prozedurale Sicherungen einbaut, die eine Vereinnahmung durch Interessengruppen verhin-