



Heribert Dieter

Globalisierung à la carte

Demokratie, Nationalstaat und die Zukunft
europäischer und globaler Zusammenarbeit



Bundeszentrale für
politische Bildung

Heribert Dieter
Globalisierung à la carte

Schriftenreihe Band 10146

Heribert Dieter

Globalisierung à la carte

Demokratie, Nationalstaat und die
Zukunft europäischer und globaler
Zusammenarbeit

Professor Dr. Heribert Dieter, geboren 1961, studierte Politikwissenschaft und Ökonomie an der Freien Universität Berlin und wurde dort mit einer Arbeit zur australischen Außenwirtschaftspolitik promoviert. 2005 erschien seine Habilitationsschrift zum Thema »Die Zukunft der Globalisierung«. Dieter arbeitet als Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) und ist außerplanmäßiger Professor an der Universität Potsdam sowie Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Die Inhalte der in den Anmerkungen und im Literaturverzeichnis zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbietenden; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die Bundeszentrale für politische Bildung/bpb sowie der Autor keine Haftung.

Bonn 2017

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektkoordination: Hildegard Bremer, bpb, Bonn
Lektorat und Redaktion: Johanna Neuling, Potsdam

Umschlaggestaltung und Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: © Getty Images/Sino Images

Druck und Bindung: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main

ISBN: 978-3-7425-0146-2

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort	9
1 Einleitung	11
1.1 Globalisierung ist umkehrbar	13
1.2 Die Schwäche der WTO und der G20	18
1.3 Abkehr von globalen Regeln für die Finanzmärkte	22
1.4 Der Aufbau des Buches	24
2 Enttäuschte Erwartungen und die abnehmende politische Unterstützung für »Global Governance«	28
2.1 Globalisierung, Souveränität und Autonomie im 21. Jahrhundert	29
2.2 Das Konzept Robert O. Keohanes: Kooperation ohne Hegemonie	35
2.3 Ein liberaler Ansatz: die Bedeutung von gesellschaftlichen Präferenzen	37
2.4 Der Widerspruch: Nationalstaat, Demokratie und Hyperglobalisierung	40
2.5 Ist »Global Governance« alternativlos?	46
2.6 Die Krise der europäischen Integration	47
2.7 Spaltet der Euro die EU?	54
2.8 Die Entscheidung der britischen und amerikanischen Wähler: Ist der Souverän rational oder von Emotionen geleitet?	59
3 Die Entwicklung des Welthandels und der schleichende Bedeutungsverlust der multilateralen Ordnung	74
3.1 Die Vorzüge einer liberalen Handelsordnung	74
3.2 Ungebremste Nebenwirkungen: die Verlierer der liberalen Handelsordnung	86

3.3	Die Krise der WTO	92
3.4	Die neue Konkurrenz: diskriminierende Präferenzhandelsabkommen	99
3.5	Die Achillesferse von Freihandelsabkommen: Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate	106
3.6	Eine neue Dimension: die Großprojekte TTIP und TPP und die Repolitisierung der Handelspolitik	109
3.7	Neue Rivalität: Wie reagieren die Entwicklungs- und Schwellenländer auf die Zunahme von Präferenzhandelsabkommen?	119
3.8	Eine Option für die Weiterentwicklung der WTO: offene, plurilaterale Abkommen unter dem Dach der WTO	123
4	Finanzkrisen und die Zersplitterung der internationalen Finanzmärkte	128
4.1	Die Regulierung der Finanzmärkte in historischer Perspektive	130
4.2	Die Konsequenzen gelockerter Kapitalverkehrskontrollen	141
4.3	Einsichten aus früheren Krisen	153
4.4	Die Grenzen globaler Regulierung	173
4.5	Die Balkanisierung der Finanzmärkte	179
4.6	Ist eine Steuer auf transnationale Kapitalflüsse sinnvoll?	184
4.7	Die Krise des IWF und die lange Blockade durch die USA	190
4.8	Von Chiang Mai bis zur BRICS-Bank: Reaktionen in den Schwellenländern	193
5	Hohe Erwartungen, enttäuschte Hoffnungen: die Klimapolitik nach dem Durchbruch von Paris	198
5.1	Ein klassischer Fall: zur Logik gemeinsamer Maßnahmen im Klimaschutz	200
5.2	Die gescheiterte Konferenz von Kopenhagen als Zeitenwende	202
5.3	Stellt die Vereinbarung von Paris einen Quantensprung im Klimaschutz dar?	205
5.4	Die Präsidentschaft Donald Trumps als Gefahr für die Klimaschutzpolitik	206

6	Wege aus der Sackgasse: Gelingt eine Kombination von unterschiedlichen nationalen Präferenzen und multilateraler Kooperation?	208
6.1	Globalisierung à la carte: der Kompromiss zwischen ökonomischer Effizienz und demokratischer Selbstbestimmung	210
6.2	Welche Perspektiven hat die G20?	212
6.3	Europäische Integration nach Maß: Rosinenpickerei als Modell	214
6.4	Ein Plan für die EU: unilaterale Liberalisierung, sozialpolitische Einbettung und die Besteuerung von Kapitalverkehr	221
7	Schlussbemerkungen	226
	Anmerkungen	228
	Literatur	239
	Abkürzungen	252
	Glossar	254
	Personenregister	260
	Sachregister	262

Vorwort

In der Debatte um den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union sowie in den Wahlkämpfen in den USA und in Frankreich spielte die Frage nach den positiven und negativen Wirkungen der Globalisierung eine zentrale Rolle. 40 Prozent der französischen Wählerinnen und Wähler stimmten in der ersten Runde des Präsidentschaftswahlkampfes für radikale Globalisierungskritiker, die bemerkenswerterweise unter den extremen Linken und unter den extremen Rechten zu finden sind. Auch in Italien hat sich eine breite Bewegung von Kritikern sowohl der europäischen Integration als auch der Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung entwickelt. In Deutschland jedoch wird diese Debatte bislang nur oberflächlich geführt. Dieses Buch will einen Beitrag zur Intensivierung der Diskussion über die Zukunft der Globalisierung und, damit eng verbunden, zur weiteren europäischen Integration leisten.

Dabei gibt es gute Gründe für eine skeptische Bestandsaufnahme der heutigen Form der Globalisierung. Insbesondere im Finanzsektor waren in den vergangenen Jahrzehnten schwere Krisen zu beobachten, die Anlass für eine kritische Bewertung der globalisierten Finanzmärkte geben. Zugleich wäre es nicht richtig, an sämtlichen Dimensionen der Globalisierung zu zweifeln. Insbesondere die Ausweitung des Waren- und Dienstleistungshandels hat es vielen armen Gesellschaften ermöglicht, sich aus absoluter Armut zu entwickeln.

In den Wahlen der zurückliegenden Jahre hat sich das Unbehagen vieler Bürgerinnen und Bürger einiger Industrieländer deutlich gezeigt. Radikale Parteien haben häufig gewonnen, während die etablierten Parteien in Wahlen erheblich dezimiert wurden. Ein Faktor für diese Polarisierung von Gesellschaften ist die lange propagierte Alternativlosigkeit des eingeschlagenen (wirtschafts)politischen Wegs. Weder zur Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung, der Globalisierung, noch zur weiteren Vertiefung der Europäischen Union gibt es, so die herrschende Meinung, eine Alternative. Insbesondere die europäische Integration wurde von Politik und Wissenschaft sakralisiert (Graf von Kielmansegg) und jedwede Diskussion über den Nutzen und die Kosten der Integration als unangemessen betrachtet. Das vorherrschende Bild ist: Entweder die europäische Integration gelingt oder Europa fällt zurück in das von Krieg und Konflikt geprägte 20. Jahrhundert.

Schon der Gedanke, dass mit der möglichen Schaffung eines europäischen Bundesstaates der Nationalstaat nicht überwunden, sondern nur ein

neuer, mächtigerer Staat geschaffen würde, wird kaum diskutiert. Ebenso wenig spielt eine Rolle, dass die Welt seit 1945 einen bemerkenswerten Zuwachs an Staaten zu verzeichnen hat. Die Gründung zahlreicher neuer, kleiner Staaten reflektiert zum einen das vom früheren amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson vor einhundert Jahren massiv propagierte Selbstbestimmungsrecht von Völkern, zugleich aber auch das demokratisch legitimierte Interesse von Gesellschaften, sich tendenziell eher in kleineren als in größeren Staaten zu organisieren. Das Interesse von demokratischen Gesellschaften an der Umsetzung eigener Präferenzen (Andrew Moravcsik) tritt in den vergangenen Jahren deutlich zutage. Ralf Dahrendorf forderte bereits vor fast vierzig Jahren ein »Europa à la carte«, das den beteiligten Gesellschaften Wahlmöglichkeiten belässt. Auf Dauer wird weder die europäische Integration noch die Globalisierung hinreichende Unterstützung erfahren, wenn sie von Bürgerinnen und Bürgern als »goldene Zwangsjacke« wahrgenommen werden. »Globalisierung à la carte« ist ein möglicher Ausweg aus der heutigen Krise.

Bei der Entstehung dieses Buches erhielt ich einige Unterstützung. Danken möchte ich zunächst Hildegard Bremer, meiner Redakteurin in der Bundeszentrale für politische Bildung, die das Publikationsprojekt in jeder Phase unterstützt und gefördert hat. Johanna Neuling gilt mein Dank für das gründliche Lektorat und ihre Geduld bei der Bearbeitung des Manuskripts. Meinen Kolleginnen Isabelle Faulhaber, Maria Pastukhova, Marianne Rückwart und meinem Kollegen Julian Wolff danke ich für ihr Engagement bei den Recherchen zu diesem Buch. Den Studierenden meiner Lehrveranstaltungen an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen und an der Universität Potsdam möchte ich ebenfalls danken. In den Diskussionen mit den Studierenden gewann ich zahlreiche Anregungen für das Buch. Ganz besonders möchte ich mich bei Hans-Georg Golz von der Bundeszentrale für politische Bildung bedanken. Er hat mich bestärkt, dieses Buch zu schreiben, und hat das Projekt maßgeblich unterstützt. Schließlich möchte ich meinen Gesprächspartnern im In- und Ausland danken, ohne deren kritische Kommentierung meiner wissenschaftlichen Positionen dieses Buch nicht hätte entstehen können.

Berlin, im Juni 2017
Heribert Dieter

1 Einleitung

Die Wirkungen und die Folgen der Globalisierung werden heute so heftig diskutiert wie seit Langem nicht mehr. Die lange Phase der unaufhaltsamen Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung scheint ein Ende zu finden. Vor allem in den Staaten der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) geht die Sorge um, dass die Globalisierung sehr viele Benachteiligte und nur wenige Gewinner kennt. Die Eliten in OECD-Ländern setzten auf weitgehend uneingeschränkten wirtschaftlichen Liberalismus: freie Märkte, freier Handel und unbeschränkte Migration (Fukuyama 2016a, S. 61). Diese Positionen schlugen sich in den Leitartikeln etwa des »Wall Street Journal«, der »Financial Times« und hierzulande in der »Zeit« und dem »Spiegel« nieder.

Befürworter und Gegner der internationalen Arbeitsteilung stehen sich bislang unversöhnlich gegenüber. Die Protagonisten weiterer Liberalisierung pochen vor allem auf den ökonomischen Nutzen: Eine liberale Handels- und Finanzordnung steigert den Wohlstand. Diese Gruppe bemerkt aber nicht, dass diese Argumentation in wohlhabenden Industrieländern an Gewicht verliert. Mit einer erwarteten Steigerung des Wohlstands sind Gesellschaften in Industrieländern nicht mehr so leicht von einer Hyperglobalisierung zu überzeugen. Viele Menschen sehen die Globalisierung heute vielmehr als »goldene Zwangsjacke«, die Wohlstand bringt, aber demokratische Prozesse einschränkt und einige Entscheidungen von vornherein ausschließt, weil sie von den Finanzmärkten kritisch aufgenommen werden könnten.

Für Verärgerung bis hin zur Verbitterung sorgte, dass die Lasten der politischen Fehlentscheidungen in den USA und in Europa – unzureichende Regulierung der Finanzmärkte dort, Konstruktionsfehler bei der gemeinsamen Währung hier – den Durchschnittsverdienern aufgebürdet wurden. Die Frage ist deshalb weniger, warum sich populistische Strömungen entwickelten, sondern, warum es vergleichsweise lange dauerte, bis sie Bedeutung erlangten (Fukuyama 2016b).

In den kommenden Jahren wird die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zugleich für die Länder der Europäischen Union (EU) und auf globaler Ebene eine vordringliche Aufgabe sein. Der Verweis auf vermeintliche Sachzwänge wird nicht genügen, um die Kritik an der Globalisierung zu dämpfen. Kluge Politik muss die Globalisierung sowohl vor populistischer Kritik als auch vor blindem Vertrauen in Märkte schüt-

zen. Die entschlossenen Vorkämpfer einer Hyperglobalisierung haben bislang zweierlei versäumt: Zum einen haben sie die tatsächlichen Nachteile der bisherigen Form der internationalen Arbeitsteilung – innerhalb Europas wie auf globaler Ebene – heruntergespielt und damit der vereinfachenden Kritik eines Donald Trump Tore geöffnet, zum anderen hat die bisherige Radikalität der Forderungen nach Liberalisierung die Augen vor den politischen Vorteilen verschlossen, die eine moderatere Form der Globalisierung mit sich brächte (Rodrik 2016b). Auch in Europa haben führende Politiker bis heute immer wieder gemäßigte Ansätze verworfen und auf vollständiger Integration der Arbeits- und Kapitalmärkte beharrt.

Durch die Kritik an der Globalisierung ist auch die Weiterentwicklung von Regeln auf globaler Ebene, in diesem Buch als *Global Governance* bezeichnet, ins Stocken geraten. In einigen Ländern, allen voran Großbritannien und die USA, hat der Rückzug auf nationalstaatliche Ansätze im Jahr 2016 eine von vielen unerwartete Unterstützung erfahren. Der Nationalstaat erlebt ein Comeback, während die Zusammenarbeit von Staaten auf den unterschiedlichsten Ebenen stagniert oder gar rückläufig ist. Bedenkt man die vor zwei Jahrzehnten zu beobachtende Zuversicht hinsichtlich der Weiterentwicklung von *Global Governance*, ist dieser Befund zunächst überraschend.

In den 1990er-Jahren, nach dem Zusammenbruch der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR), hegten zahlreiche Politiker und Wissenschaftler die Hoffnung, künftig werde die Lösung von globalen Problemen leichter fallen. Das »Regieren jenseits des Nationalstaates« (Zürn 1998) würde es ermöglichen, grenzüberschreitende Probleme durch das gemeinsame Handeln von Regierungen zu lösen. Die Regulierung von Warenhandel und Finanzmärkten, aber auch die Bekämpfung des Klimawandels sollte multilateral und nicht auf nationaler Ebene erfolgen. Vom Zusammenbruch der UdSSR 1991 bis in die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts hatte die Idee, durch internationale Institutionen die Welt zu regulieren, großes Gewicht (Mazower 2012, S. xiii).

Zunächst wurden auch beachtliche Fortschritte erzielt. Das Sekretariat des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wurde 1995 zur Welthandelsorganisation (WTO) weiterentwickelt, der Internationale Währungsfonds (IWF) gewann in mehreren Finanzkrisen an Bedeutung und auch die Bekämpfung des Klimawandels erfolgte durch das erste Kyoto-Protokoll im Jahr 1997 auf multilateraler Ebene. Doch seit diesen Erfolgen steckt der Multilateralismus in einer Krise. Anfänglich ist die Schwäche von *Global Governance* nur von einigen wenigen Beobachtern diagnostiziert worden, aber inzwischen ist es offensichtlich, dass auf nahezu

keinem Gebiet Fortschritte zu vermelden sind. Selbst bei der gemeinsamen Bekämpfung des Klimawandels sind die bisherigen Ergebnisse nicht überzeugend. Auch das als historisch bezeichnete Klimaschutzabkommen von Paris, vereinbart im Dezember 2015, weist große Ungereimtheiten auf.

Anders als andere Felder supranationaler Kooperation, etwa die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder supranationale gesundheitspolitische Maßnahmen, hat die Politik zum Schutz des Weltklimas eine wichtige ökonomische Dimension. Klimaschutz kostet viel Geld und verschlechtert möglicherweise die Wettbewerbsposition von Unternehmen, sofern andere Staaten keine Maßnahmen des Klimaschutzes implementieren. Globale Regulierungen zum Schutz des Klimas sind ein wichtiger Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und haben unmittelbar Auswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung der teilnehmenden Volkswirtschaften. Ebenso wie die Regulierung des Warenhandels haben Beschlüsse der an internationalen Abkommen teilnehmenden Staaten zur Eindämmung der Emission klimaschädlicher Gase Folgen für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen. Die Forderung von Klimaschützern etwa, bestimmte Produktionsweisen mit einer CO₂-Steuer zu belegen, verdeutlicht die ökonomische Dimension von supranationalen Regulierungen zum Klimaschutz.

1.1 Globalisierung ist umkehrbar

Die internationale Arbeitsteilung – gefördert durch ein liberales Handelsregime – ist die wichtigste Dimension der Globalisierung und zugleich die umstrittenste. Der Begriff Globalisierung wird sehr häufig verwendet, ohne dass eine einheitliche Definition vorliegt. Globalisierung wird in diesem Buch definiert als eine Zunahme des wirtschaftlichen Austauschs, ermöglicht durch Maßnahmen der Handels- und Finanzpolitik. Globalisierung resultiert in einer Vertiefung des Waren- und Dienstleistungshandels sowie des Kapitalverkehrs.

Kritiker bemängeln die Zunahme des Wettbewerbsdrucks und die Verlagerung von Produktion in Volkswirtschaften mit niedrigen Lohnkosten. Die Kritik an der Globalisierung ist kein Phänomen, das nur in wenigen Gesellschaften zu beobachten ist, sondern hat heute weite Teile der westlichen Industriegesellschaften – von Großbritannien über die USA bis Frankreich – erfasst.

Das Argument weiterer Einkommenszuwächse überzeugt noch einige Bürgerinnen und Bürger, aber ein gesellschaftlicher Konsens zur weiteren

wirtschaftlichen Integration, ob in Europa oder auf globaler Ebene, ist kaum noch zu erzielen. Die Wurzel dieser neuen Präferenzen ist der Wohlstand, den viele Menschen in Industrieländern erreicht haben. Dies zeigt sich schon heute sehr deutlich in den Unternehmen. Viele Arbeitnehmer lehnen heute die mögliche Maximierung ihres Einkommens ab und geben einem größeren Maß an Souveränität über die eigene Zeit den Vorzug. Bezogen auf die internationale Arbeitsteilung ist es nicht grundsätzlich anders: Durch eine unbedeutende Steigerung des jährlichen Einkommens wird der partielle Verlust von politischer Autonomie für viele Bürgerinnen und Bürger nicht aufgewogen. Sie wollen in demokratischen Prozessen selbst über ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik entscheiden.

Im amerikanischen Wahlkampf des Jahres 2016 wurde die Liberalisierung des Warenhandels nahezu ausschließlich als Bedrohung diskutiert. Der republikanische Kandidat Trump versprach, im Falle seiner Wahl die Handelsabkommen der USA einschließlich des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (North American Free Trade Agreement – NAFTA) zu kündigen. In Europa hat das Votum der britischen Bevölkerung vom Juni 2016, die EU verlassen zu wollen, für eine weitere Krise gesorgt.

Es besteht also die Gefahr eines Rückzugs einzelner Volkswirtschaften aus der internationalen Arbeitsteilung. Seit dem Amtsantritt Donald Trumps werden immer wieder seine zum Teil verstörenden Stellungnahmen diskutiert. Vielfach wird bemerkt, eine solch radikale Politik der USA sei neu. Dies ist unzutreffend. Die USA haben bereits häufiger Phasen der Abschottung und der Betonung des Nutzens von protektionistischen Politiken durchlebt. 1930 beschloss der amerikanische Kongress ein Handelsgesetz, das die ohnehin schon hohen Zölle in den USA weiter anhub. Dieser Hawley-Smoot-Act hat dazu beigetragen, dass der Welthandel zwischen 1929 und 1933 um zwei Drittel schrumpfte. Unsinnig war die Verschärfung der Schutzzollpolitik zudem, weil die USA anders als heute der übrigen Welt große Kredite gewährt hatten, die auch wegen der restriktiven Handelspolitik nicht mehr zurückgezahlt werden konnten. Schon damals schnitt sich die amerikanische Handelspolitik ins eigene Fleisch.

Keineswegs haben in der Vergangenheit nur republikanische Präsidenten auf Protektionismus gesetzt. Bemerkenswert ist, dass ein heute sehr geachteter demokratischer Präsident, Franklin D. Roosevelt, die Blaupause für die heutige Politik Trumps geliefert hat. Bei seiner Antrittsrede im März 1933 erklärte Roosevelt, dass ihn die Weltwirtschaft nicht interessiere, sondern nur das Schicksal der eigenen Nation (Borchardt 2001, S. 33). Roosevelt sprach sehr viel gewählter und diplomatischer als Trump dies heute tut, aber die Botschaft war die gleiche:

»Unsere internationalen Handelsbeziehungen, obwohl von enormer Bedeutung, sind gegenwärtig weniger wichtig als die Schaffung einer soliden einheimischen Wirtschaft. In der praktischen Politik bevorzuge ich die Setzung von Prioritäten. Ich werde keine Gelegenheit zur Wiederherstellung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auslassen, aber die Notlage zu Hause lässt es nicht zu, auf diese Errungenschaft zu warten.«¹

Selbstredend hat sich die Weltwirtschaft seit den frühen 1930er-Jahren gravierend verändert, aber die strukturellen Risiken sind gleich geblieben. Protektionistische Politiken haben damals die internationalen Wirtschaftsbeziehungen schwer geschädigt. Auch heute besteht das Risiko, dass einzelne große Länder, vor allem die USA, aber auch China, ihre eng definierten nationalen Interessen in den Vordergrund stellen und damit die internationalen Beziehungen in eine eher von Konflikt als von Kooperation geprägte Phase führen.

Die jüngsten Entwicklungen in den USA zeigen sehr deutlich die Risiken für die internationalen Beziehungen, die sich in den vergangenen Jahren aufgebaut haben. Dabei ist zu bedenken, dass der Aufstieg Donald Trumps kaum möglich gewesen wäre, hätte die demokratische Partei nicht ihre früheren Stammwähler vernachlässigt. Der amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama bemerkte im Sommer 2016, dass das Problem der demokratischen Partei in den USA ihre Betonung der Identitätspolitik sei, die zugleich der zentrale Kern der Partei war. Die Partei habe, so Fukuyama (2016a, S. 62 f.), vollständig die Bindung an die weißen Arbeiter, die die Basis von Franklin D. Roosevelts sozialpolitischer Koalition waren, verloren.

Auch in der Finanzpolitik vertrat Roosevelt eine Auffassung, die sich 80 Jahre später deutlich von der Linie der demokratischen Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton unterscheidet. Während sowohl Bill als auch Hillary Clinton eine (zu) große Nähe zur Wall Street attestiert wurde, zeigte Roosevelt eine Abneigung gegenüber dem Finanzsektor. In seiner Antrittsrede betonte er die Bedeutung nicht materieller Werte:

»Die Geldwechsler haben ihre Hochstände im Tempel unserer Zivilisation verlassen. Heute können wir in diesem Tempel von alters her bekannten Wahrheiten wieder Geltung verschaffen. Der Maßstab der Wiederherstellung ist das Ausmaß, mit dem wir ehrenwertere soziale Werte als reinen monetären Profit durchsetzen.«²

Die Globalisierungskritik Donald Trumps, aber auch der EU-Gegner in Großbritannien, ist deshalb so wichtig, weil sie auf die Verwundbarkeit der heutigen internationalen Wirtschaftsbeziehungen hinweist. Es ist keineswegs sicher, dass die Globalisierung ein Prozess ist, der sich künftig fortsetzen wird. Die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung basiert auf politischen Entscheidungen, die umkehrbar sind. Seit der mongolische Herrscher Dschingis Khan im 12. Jahrhundert den Handel entlang der Seidenstraße entwickelte, gab es immer wieder Phasen der Blüte der Globalisierung, die von Epochen reduzierter internationaler Wirtschaftsbeziehungen abgelöst wurden (Sharma 2016b, S. 8). In der Wirtschaftsgeschichte finden sich zahlreiche Beispiele für das Scheitern früherer Phasen der Globalisierung:

»Alle früheren Globalisierungen haben ein Ende gefunden, sind von mehr oder weniger abrupten Entflechtungen, von Schrumpfungen und Verdünnungen der Netze abgelöst worden« (Borchardt 2001, S. 21).

Ein Blick in die Geschichte zeigt also sehr deutlich, dass Globalisierung reversibel ist, und zu fragen ist deshalb, welche Dimensionen der internationalen Arbeitsteilung wichtiger und welche weniger bedeutsam sind. Die Kritik an der heutigen Form der Globalisierung ist ja keineswegs unberechtigt. Es sind aber vor allem Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten, die aber kein unvermeidlicher Bestandteil der Globalisierung sind. Die Gleichsetzung der Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist unangemessen.

Inzwischen hat dies auch der IWF erkannt und in einer viel beachteten Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu zahlreichen negativen Effekten geführt hat (Ostry et al. 2016). Insbesondere kurzfristige Kapitalströme weisen auch nach Einschätzung des Grandseigneurs der internationalen Finanzpolitik, Stanley Fischer, keinen erkennbaren wirtschaftlichen Zweck auf.³ Der frühere Finanzminister der USA, Lawrence Summers (2016, S. 11), forderte im Oktober 2016 ebenfalls eine Verschiebung des Schwerpunktes der internationalen Wirtschaftspolitik: weg von der Orientierung an den Interessen des Kapitals und hin zu einer Arbeitnehmerorientierung (»better outcomes for labour«).

Für Deutschland und Europa ist die Weiterentwicklung der liberalen Handelsordnung von besonderer Bedeutung. Dabei geht es nicht nur um die Sicherung des Wohlstands in Deutschland, sondern auch um andere außenpolitische Ziele. Das brisante Thema Zuwanderung nach Deutschland steht seit 2015 im Mittelpunkt vieler Debatten und vielfach wird

die Absicht geäußert, Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Handelspolitik kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern vieler Migrantinnen und Migranten wird aber ohne eine liberale Handelspolitik nicht möglich sein. Eine offene Handelspolitik und die Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven arabischer und afrikanischer Länder sind untrennbar verbunden.

Die Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels hat heute indes nur noch wenige Befürworter. Der wichtigste Pfeiler der Globalisierung – der Warenhandel – leidet vielmehr an zunehmendem Protektionismus. Die heute von vielen Ländern verfolgten Präferenzhandelsabkommen sind Teil des Versuches, die Globalisierung zurückzufahren und »fairer« zu gestalten. Stellvertretend für viele andere diesbezügliche Stellungnahmen von Spitzenpolitikern sei hier der damalige amerikanische Präsident Barack Obama genannt, der in seiner Ansprache an die Nation im Februar 2013 die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) als frei und fair anpries:

»[...] wir werden Gespräche zum Abschluss eines umfassenden Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens mit der Europäischen Union beginnen, weil fairer und freier Handel im atlantischen Raum Millionen gut bezahlter amerikanischer Arbeitsplätze unterstützt.«⁴

Auch Präsident Obama sieht wie sein Nachfolger Trump die Interessen der USA gewahrt, wenn Handel »frei und fair« ist. Trump vertritt also keine grundsätzliche neue Position, sondern interpretiert »Fairness« anders als sein Vorgänger. Für liberale Handelsökonomien ist indes schon der Begriff des »fairen Handels« problematisch. Weniger entwickelte Volkswirtschaften weisen eine niedrigere Produktivität als Industrieländer auf und können daher nur über niedrigere Löhne konkurrieren. Aber ist es unfair, wenn ärmere Gesellschaften ihre Wettbewerbsvorteile, einschließlich niedrigerer Löhne, ausnutzen?

Die seit einigen Jahren bevorzugten Instrumente, um die internationalen Wirtschaftsbeziehungen gerechter und zugleich offener zu gestalten, sind Präferenzhandelsabkommen, zumeist als Freihandelsabkommen bezeichnet. Anders als von den Befürwortern der Präferenzhandelsabkommen erwartet, hat deren weltweite Popularität zumindest bislang nicht zu einer Zunahme des Warenhandels geführt. Obwohl heute bereits 426 Freihandelszonen und Zollunionen in Kraft sind, ist der Waren- und Dienstleistungshandel von 2014 auf 2015 um rund 2500 Milliarden US-Dollar auf 21 274 Milliarden US-Dollar zurückgegangen.⁵ Ein wesentlicher Fak-

tor für den Rückgang des nominalen Handels im Jahr 2015 war aber die Abnahme der Rohstoffpreise auf breiter Front.

Eine Verringerung des Warenhandels hat allerdings nicht nur ökonomische Nachteile, sie birgt auch bislang nicht hinreichend diskutierte politische Risiken. In der Handelspolitik zeigt sich, dass die geopolitische Dimension – der Wettbewerb großer, mächtiger Staaten – wieder deutlich an Relevanz gewonnen hat. Der amerikanische Politikwissenschaftler Walter Russell Mead stellte im Sommer 2014 fest, die Welt kehre zu geopolitischen Konflikten zurück. Für die Sieger des Kalten Krieges, vor allem die USA, aber auch die EU, sei dies irritierend. Die transatlantischen Mächte glaubten, die liberale, kapitalistische Ordnung habe alle konkurrierenden Modelle besiegt (Mead 2014, S. 69). Plötzlich und unverhofft tauchen aber alte Konflikte erneut auf.

Seit 2014 zeigt sich sehr deutlich ein Wandel hin zu einer multipolaren Welt. Die Annahmen der Protagonisten multilateraler Kooperation – etwa Robert O. Keohane in den USA oder Michael Zürn in Deutschland – erweisen sich als nicht mehr haltbar. »Kooperation ohne Hegemonie« (Keohane 1984) fällt offenbar schwerer als erwartet und das Resultat ist nicht nur ein Stillstand bei der Weiterentwicklung von globaler Regulierung, sondern deren Rückbau. Deutlich wird dies auf drei Feldern: der Handelspolitik, der Finanzpolitik und den globalen Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels.

Mehr als neun Jahre nach Beginn der Finanzkrisen in den USA und später in Europa stellt sich die Frage, welche Lehren die von den Krisen betroffenen Staaten gezogen haben. Dabei zeigt sich, dass die Versuche, gemeinsam neue, globale Regeln für die Finanzmärkte zu entwickeln, von einigen Staaten unterlaufen werden. Auch in anderen Feldern supranationaler wirtschaftspolitischer Regulierung, etwa der Handelspolitik, steckt *Global Governance* in einer Sackgasse. Regierungen wählen heute bevorzugte Handelspartner aus, unterscheiden in willkommene und weniger willkommene Kapitalzuflüsse und beschränken die Möglichkeiten von Unternehmen, im Ausland Geschäfte abzuschließen.⁶

1.2 Die Schwäche der WTO und der G20

Bei der Regulierung internationaler Handelsbeziehungen gewinnen Präferenzhandelsabkommen, die aus Sicht der meisten Handelsökonominnen allenfalls die zweitbeste Lösung handelspolitischer Fragen darstellen, immer mehr die Oberhand. Dies geschieht, obwohl Handelsökonominnen in einem

seltenen Moment der Einigkeit die Überlegenheit globaler Regeln gegenüber allen anderen Regimen proklamieren. Ungeachtet der zahlreichen Bekundungen zur Notwendigkeit eines Abschlusses der Doha-Runde, der seit 2001 laufenden aktuellen Verhandlungsrunde zur Weiterentwicklung der multilateralen Handelsordnung, haben alle wichtigen Akteure der WTO mit ihrem Streben nach Präferenzhandelsabkommen die multilaterale Ordnung geschwächt und die Weiterentwicklung der WTO verhindert. TTIP ist ein Beispiel für das Scheitern multilateraler Handelspolitik und die Entstehung konkurrierender Ansätze. Die USA und die EU förderten das Transatlantische Freihandelsabkommen seit dem Jahr 2013 energisch. Zwar wird zumindest in Brüssel nach wie vor die Bedeutung der WTO gepriesen, aber faktisch gingen die EU und die USA in der Handelspolitik alternative Wege. Die beiden wichtigsten und mächtigsten Akteure in der internationalen Handelspolitik lösten sich von der WTO und wählten einen bilateralen Ansatz zur Regulierung des transatlantischen Handels. Obwohl es gegenwärtig nicht den Anschein hat, dass TTIP in absehbarer Zeit zum Abschluss gebracht werden könnte, haben schon die Verhandlungen erhebliche Nebenwirkungen entfaltet. Die EU und vor allem die USA haben bei den Verhandlungen der WTO zum Abschluss der Doha-Runde bisher keine konstruktive Rolle gespielt.

Der Kollateralschaden dieses handelspolitischen Großprojektes wäre erheblich: Sollte TTIP in den kommenden Jahren doch noch erfolgreich abgeschlossen werden, würden die EU und die USA die Zukunft des multilateralen Handelsregimes und der WTO untergraben. Diese wichtigste Institution der globalen Wirtschaftspolitik wird dann keine große Bedeutung mehr haben. Die Doha-Runde der WTO ist vermutlich gescheitert und an einen Abschluss der Runde glauben nur noch die größten Optimisten. Verantwortlich für dieses Scheitern sind aber nicht die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern vor allem die USA, die sich beispielsweise weigern, Zugeständnisse bei den Agrarsubventionen im Allgemeinen und Subventionen für die Baumwollindustrie im Besonderen zu machen (Stiglitz 2013).

Bei der Diskussion um *Global Governance* wird häufig betont, dass die Zunahme von Interdependenzen zwangsläufig zu globaler Regulierung führt. Der rasch gewachsene Waren- und Dienstleistungshandel sowie technologische Innovation hätten dazu geführt, dass einzelne Staaten mit der Lösung von wirtschaftlichen Problemen überfordert sind. Die Welt braucht demnach globale Regeln, globale Abkommen, globale Institutionen. Alternativen gibt es aus dieser Perspektive nicht.

Unbeachtet bleibt dabei aber, dass die politischen Präferenzen der an *Global Governance* beteiligten Gesellschaften deckungsgleich sein müssen.

Wenn die Bürgerinnen und Bürger in sämtlichen Demokratien die gleichen regulatorischen Präferenzen teilen würden, könnte die Vereinbarung globaler Regeln ohne Gefährdung der Demokratie erfolgen. Aber genau diese Bedingung für das Gelingen von *Global Governance* ist nicht überzeugend: Fraglos kann Regieren jenseits des Nationalstaates glücken, wenn Mehrheiten in den beteiligten Staaten die gleichen Ziele verfolgen. Aber die zentrale Frage ist, was passiert, wenn sich diese Präferenzen unterscheiden?

Internationale Kooperation hat die Schwächung supranationaler Regelwerke bislang nicht aufhalten können. In der Gruppe der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer (G20) ist seit Jahren kein Beschluss von Bedeutung gefasst worden. Die Treffen – zuletzt im chinesischen Hangzhou im September 2016 sowie in Hamburg im Juli 2017 – werden immer pompöser, aber die Regulierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gelingt immer weniger. Die teilnehmenden Staaten orientieren sich an nationalen Präferenzen und schenken der Weiterentwicklung des Regelwerks der internationalen Wirtschaftsbeziehungen immer weniger Aufmerksamkeit. Bezeichnend ist, dass Themen, die eigentlich von den Vereinten Nationen (VN) zu diskutieren wären, auf die Tagesordnung der G20 gelangen, während die Handels- und Finanzpolitik keinen prominenten Raum mehr einnimmt. Im Abschlusskommuniqué des Gipfels von Hangzhou findet sich zwar die unverbindliche Forderung nach hohem, nachhaltigem, ausgewogenem und inklusivem Wirtschaftswachstum (»strong, sustainable, balanced and inclusive growth«), aber zur Weiterentwicklung des globalen Regelwerks wurden keine konkreten Beschlüsse gefasst.⁷

Dabei war die G20 phasenweise ein vielversprechendes Projekt. Das Krisenmanagement wartete mit bemerkenswerten Erfolgen auf. Die G20 reagierte entschlossen und mit Geschick auf die schweren Turbulenzen der internationalen Finanzmärkte in den Jahren 2008 und 2009. Durch gemeinsames, koordiniertes Handeln konnte ein wirtschaftlicher Flächenbrand verhindert werden. Anders als etwa zu Beginn der 1930er-Jahre gab es weder zerstörerische Abwertungswettläufe noch nahmen protektionistische Maßnahmen dramatisch zu. Das Krisenmanagement der G20 war insofern erfolgreich. Kritisch angemerkt werden muss allerdings, dass die radikale Geldpolitik der USA und der EU, die für andere Volkswirtschaften erhebliche Probleme verursachte, von der G20 nicht diskutiert wurde, geschweige denn verhindert werden konnte. Die zweite Aufgabe, die Krisenprävention, wurde von der G20 jedoch nicht gemeistert. Die Arbeit der G20 seit 2008 und die Reaktion auf die in den USA entstandene globale Finanzkrise waren zunächst von Erfolg gekrönt, danach jedoch wurde auf

dem Feld der globalen Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik nur wenig erreicht.

Multilaterale Ansätze geraten also ins Hintertreffen und werden vor allem in der Handelspolitik von neuen Konzepten, die Drittstaaten ausschließen, verdrängt. Die G20 hat diese Entwicklung nicht verhindern können: Zwar wurden die Nützlichkeit und die Notwendigkeit einer gemeinsamen, multilateralen Handelspolitik in allen G20 Abschlusserklärungen betont, aber jenseits dieser Erklärungen blieb die faktische Unterstützung der WTO aus.

Große Erwartungen und Ambitionen weckte die G20 im Hinblick auf die Regulierung der Finanzmärkte. Die G20 hob zwar die Bedeutung von regulatorischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene hervor, zugleich betonte sie aber die Folgen der Internationalisierung der Finanzmärkte und setzte auf verstärkte internationale Zusammenarbeit, um die Nebenwirkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs zu dämpfen (Frieden et al. 2012, S. 23). Ziel war die umfassende Reregulierung des Finanzsektors.

Während der ersten Gipfeltreffen in den Jahren 2008 bis 2010 entstand tatsächlich der Eindruck, dass die Länder der G20 die Errichtung von gemeinsamen Regeln und Regulierungsansätzen anstrebten. Die von der G20 beschlossenen Regeln hätten die Aufgaben von multilateralen Institutionen wie dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht ergänzt und erweitert. Auf supranationalem Niveau sollten Regeln verhandelt und beschlossen werden, die dann auf nationalem Niveau umgesetzt werden. In der Abschlusserklärung des G20-Gipfels in Washington vom November 2008 hieß es:

»Aufsichtsbehörden sollten ihre Koordinierung und Zusammenarbeit über alle Segmente der Finanzmärkte hinweg verstärken, einschließlich des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Aufsichtsbehörden und alle anderen relevanten Behörden sollten vor allem ihre Zusammenarbeit zur Krisenprävention, zum Krisenmanagement und zur Überwindung der Krisen verstärken« (G20-Kommuniqué, eigene Übersetzung).⁸

Diesen entschlossenen Ankündigungen folgten bedauerlicherweise nur halbherzige Versuche, die Finanzmärkte stärker zu regulieren. Inmitten der Krise wurde zwar die Erwartung geweckt, eine Phase der koordinierten internationalen Aufsicht der Finanzmärkte habe begonnen, doch dieses Konzept wurde nicht umgesetzt.

1.3 Abkehr von globalen Regeln für die Finanzmärkte

Die Politik in den USA und anderen OECD-Ländern war lange geprägt von der Erwartung, dass unregulierte Finanzsektoren die Volkswirtschaften zu neuen Höhen führen würden. Ein positiver Nebeneffekt der Liberalisierung der Finanzmärkte und der Abschaffung von Beschränkungen des Kapitalverkehrs war aus Sicht vieler Befürworter dieser wirtschaftspolitischen Maßnahmen die daraus resultierende Schwächung nationalstaatlicher Regierungen (Mazower 2014, S. 9). Die Instabilität dieses Systems war lange kein Thema, weil die OECD-Staaten nicht von schweren Finanzkrisen betroffen waren, sieht man einmal von Südkorea in den Jahren 1997/98 ab.

Finanzkrisen trafen Entwicklungs- und Schwellenländer, nicht jedoch OECD-Länder. Vier Jahrzehnte lang galt das Paradigma der schrankenlosen Globalisierung. Heute ist klar, dass es ein gravierender Fehler der Politik war, insbesondere die Finanzmärkte nur mäßig zu regulieren. Staaten haben seit dem Ausbruch der Krisen ihre Wirtschaftspolitik insofern geändert, als sie die Globalisierung durch Selektion zu gestalten versuchen: Sie suchen aus, mit wem Handel betrieben wird, und auch die grenzüberschreitenden Investitionen gehen zurück. Während 2007 noch ein Rekordwert von über 12 000 Milliarden Dollar erreicht wurde, sanken im Krisenjahr 2008 die grenzüberschreitenden Investitionen auf unter 4 000 Milliarden Dollar und damit weniger als ein Drittel des Vorjahreswerts. In diesen Werten enthalten sind sowohl Direktinvestitionen als auch Portfolioinvestitionen (Aktien, Anleihen) und Kredite. Bis 2015 erreichten die grenzüberschreitenden Kapitalströme nur einen Wert von mehr als 6 000 Milliarden Dollar, haben also das Niveau vor der Krise bei Weitem nicht mehr erreicht.⁹

Der lange starke Einfluss des Finanzsektors hat aber nicht nur die gesellschaftliche Verankerung von marktwirtschaftlichem Handeln geschwächt, sondern hat zudem negative Auswirkungen auf die Stabilität der westlichen Demokratien. In den westlichen Industrieländern wurden den Steuerzahlern durch die ungenügend regulierten Finanzsektoren enorme Kosten aufgebürdet. In Deutschland etwa mussten die Verluste mehrerer Landesbanken vom Staat übernommen werden. Die marode Düsseldorfer Industriekreditbank wurde von der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übernommen, die dabei aber mehr als acht Milliarden Euro abschreiben und ihre im Laufe mehrerer Jahre aufgebauten Reserven aufbrauchen musste (Bastian 2008). Allein diese abgeschriebenen Reserven der KfW haben eine vierköpfige Familie in Deutschland mit einem Betrag von 400 Euro belastet.

Deutschland nahm zwar erhebliche Abschreibungen auf Investitionen vor allem im Ausland vor, aber andere Volkswirtschaften traf es härter. Island, die Schweiz und Großbritannien sind Beispiele für Länder, in denen das uneingeschränkte Wachstum der Finanzsektoren zu inakzeptablen Risiken für die gesamte Gesellschaft werden konnte.

Um in Zukunft das Risiko globaler Finanzkrisen zu verringern und gleichzeitig die Verantwortlichkeit in die Sphäre der politischen Regulierung zurückzuholen, erscheint es notwendig, den Wunsch nach einer globalen Regulierung der Finanzmärkte zugunsten nationaler oder regionaler Ansätze aufzugeben. Ein Grund hierfür ist, dass es auf multilateraler Ebene nicht gelingen kann, die Finanzmärkte umfassend zu regulieren: Allein die unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Staaten verhindert die Vereinbarung von strengen globalen Regeln. Von Land zu Land unterschiedliche, dafür aber wirksame Regeln sind vorteilhafter als ein globales, aber schwaches Regelwerk.

Die Krisen in den USA und in Europa führten zu einer Abkehr von der mythischen Idealisierung der Finanzmärkte, allerdings bei gleichzeitiger Restauration der Position nationalstaatlicher Regierungen, denen die Aufgabe zukam, die außer Kontrolle geratenen Finanzmärkte vor dem selbst verschuldeten Untergang zu bewahren (Mazower 2014, S. 9). Seit einigen Jahren verabschieden sich eine immer größere Anzahl von Ländern, zuvörderst die USA, vom Ziel, Finanzmärkte global und einheitlich zu regulieren. Die G20 hat das oben genannte Ziel der Schaffung gemeinsamer Regeln für die Finanzmärkte schon nach wenigen Jahren aufgegeben (Frieden et al. 2012, S. 25).

Beispielsweise sind die USA seit dem Jahr 2014 nicht länger bereit, das sogenannte Heimatlandprinzip der Finanzmarktregulierung zu akzeptieren, und verlangen von großen ausländischen Banken, die in den USA tätig sein wollen, vollwertige Tochtergesellschaften auf amerikanischem Boden mit entsprechender Kapitalausstattung zu unterhalten. Die Deutsche Bank und andere europäische Großbanken mussten dies akzeptieren: Die amerikanischen Behörden erwarten im Falle einer Krise, Zugang zum Eigenkapital der Deutschen Bank zu haben, und geben sich deshalb nicht länger damit zufrieden, dass dieses in Frankfurt am Main gehalten wird. Die USA sowie Großbritannien haben vom Heimatland- zum Gastlandprinzip gewechselt. Die Bankenaufsicht wird damit zwangsläufig von Land zu Land unterschiedlicher. Die englische Zeitschrift »The Economist« warnte bereits im November 2013 vor einer »Balkanisierung der Finanzmärkte«.¹⁰ Gemeint ist damit die Zersplitterung des internationalen Finanzmarkts in kleinere, voneinander getrennte nationale oder regionale Teilmärkte.

Das ist allerdings nicht zwangsläufig eine gefährliche Entwicklung. Anders, als die meisten Beobachter meinen, die in der Unfähigkeit der G20 zur gemeinsamen Regulierung der globalen Finanzmärkte eine Gefahr sehen, kann diese Entwicklung eine Chance und muss kein Problem sein. Diversität in der Finanzmarktregulierung, im Abschlussbericht der Warwick Commission (2009) als der Nutzen ungleicher Wettbewerbsbedingungen bezeichnet, könnte sich positiv auf die langfristige Stabilität des internationalen Finanzsystems auswirken. Setzt sich die gegenwärtige Entwicklung fort, wird die Finanzmarktregulierung künftig in erster Linie in den Händen der Nationalstaaten liegen, wobei die EU die Ausnahme von der Regel darstellt.

Im Gegensatz zur möglicherweise vorteilhaften Zersplitterung der Regulierung der Finanzmärkte ist die seit Jahren zu beobachtende Unfähigkeit, das multilaterale Handelsregime weiterzuentwickeln, fraglos ein gewichtiges Problem. Durch die einheitliche Regulierung des internationalen Handels könnten auch künftig signifikante Wohlstandszuwächse für Hunderte Millionen von Menschen weltweit realisiert werden. Der lange zu beobachtende, erst seit Kurzem gebrochene Eifer bei der Einführung einer globalen Finanzmarktregulierung, ob aufseiten der G20 oder des Baseler Ausschusses für Bankenregulierung, steht in scharfem Kontrast zum Stillstand der Verhandlungen über eine Weiterentwicklung des multilateralen Handelsregimes.

1.4 Der Aufbau des Buches

Die Kernfrage dieses Buches ist die nach dem Spannungsverhältnis von Demokratie, Nationalstaat und internationaler Arbeitsteilung. Welche Konsequenzen für die internationalen Beziehungen ergeben sich aus diesem Trilemma? Kann internationale Zusammenarbeit, etwa im Rahmen der G20, der wichtigsten Volkswirtschaften, einen Ausweg weisen? Gesellschaften, so die zentrale These dieses Buches, haben die Wahl zwischen vollständiger Globalisierung, verbunden mit dem Transfer von Souveränität auf eine supranationale Ebene, und dem Erhalt des Nationalstaates. Keiner der beiden Wege ist zwangsläufig. Gesellschaften verfügen über Wahlmöglichkeiten. Weitreichende Globalisierung ist genauso wenig ein Sachzwang wie die weitere Vertiefung der EU.

Bei der Renaissance des Nationalstaates ist dessen Rolle im Prozess der Globalisierung zu bedenken. Schon während und nach den jüngsten Finanzkrisen war eine positive Neudefinition staatlichen Handelns zu beobachten. Staaten waren plötzlich wieder gefragt, um strauchelnde Ban-

ken zu stabilisieren. Die Idee des weitgehenden Rückzugs des Staates aus der Ökonomie galt auf einmal als unzeitgemäß. Doch welche Rolle sollen Staaten künftig spielen?

Das Konzept von Souveränität unterliegt im 21. Jahrhundert einem deutlichen Wandel. Die politische Dimension von Regulierungsbestrebungen und die Bedeutung nationaler und lokaler Politik für deren Legitimität müssen in der aktuellen Reformdebatte erst noch ihren Platz finden. Eine Gruppe von Finanzmarktexperten prägt derzeit die Debatte, unter ihnen die Zentralbankiers der großen Volkswirtschaften, die sich keiner demokratischen Kontrolle verantwortlich fühlen. Letztlich geht es bei dieser Frage um die demokratische Kontrolle der Geldpolitik, die im zweiten Kapitel dieses Buches erläutert wird.

Die Kritik an der globalen Regulierung von Finanzmärkten heißt aber nicht, dass multilaterale Regeln auch in anderen Bereichen fehl am Platze wären. Obwohl das heutige internationale Handelssystem nicht ohne Schwächen ist, sind die positiven, wohlstandsschaffenden Effekte für die Ärmsten dieser Welt nicht von der Hand zu weisen. Der derzeitige Trend der Segmentierung von Handels- und Warenmärkten in Hunderten von Präferenzhandelsabkommen ist wohlstandsmindernd und erschwert insbesondere die Integration der schwächsten Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft. Der Nutzen globaler Regeln für den Waren- und Dienstleistungshandel wird deshalb im dritten Kapitel analysiert.

Das vierte Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung der jüngsten Krisen. Eine Treibkraft hinter der zunehmenden Häufigkeit und Schwere der Krisen waren die konsequente Lockerung der Beschränkungen des globalen Kapitalverkehrs und die Globalisierung des Finanzsektors, die nach den Krisen infrage gestellt werden müssen. Im vierten Kapitel folgt eine Diskussion der strukturellen Grenzen der Finanzmarktregulierung mit den Mitteln der Politik. In Marktwirtschaften wird es immer Finanzkrisen geben und die entscheidenden Anreize setzt die Politik durch das Krisenmanagement, nicht durch die Krisenprävention.

Im fünften Kapitel wird die internationale Kooperation zum Schutz des Weltklimas untersucht. Auf diesem Gebiet gibt es, nach dem enttäuschenden Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen im Jahr 2009, bemerkenswerte Fortschritte. Allerdings sind auch die Vereinbarungen des Pariser Gipfels vom Dezember 2015 nicht ohne Wermutstropfen und Widersprüche. Immerhin ist es aber gelungen, sich in diesem Feld von *Global Governance* zu einigen und einen Maßnahmenkatalog zu beschließen. Zugleich bleibt offen, welchen Beitrag die einzelnen Staaten zur Reduzierung der Emissionen von klimaschädlichen Gasen leisten werden.

Im sechsten und letzten Kapitel wird die Frage erörtert, welche Wege Gesellschaften beschreiten können, um einerseits nationalen Präferenzen Genüge zu tun und andererseits die multilaterale Kooperation zu stärken. Im Mittelpunkt steht bei diesem Vorschlag für eine »Globalisierung à la carte« vor allem die Renationalisierung der Finanzmärkte bei gleichzeitiger Stärkung der multilateralen Regulierung von Handel und Klimaschutz. Attraktiv ist dieser Ansatz sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungs- und Schwellenländer. In Letzteren wird seit vielen Jahren mehr Raum für eigene Wege, oft als *policy space* bezeichnet, gefordert. Aber auch Industrieländer geraten zunehmend unter Druck, weil die Resultate der heutigen Form der Globalisierung keine ungeteilte Unterstützung mehr finden.

Zudem wird ein Konzept vorgestellt, das eine Antwort auf die multiplen Krisen in Europa zu geben versucht. Den Kern dieses Konzepts machen drei Punkte aus: die unilaterale Liberalisierung des europäischen Außenhandels und damit die Öffnung des europäischen Markts für Produkte der europäischen Nachbarstaaten im arabischen und afrikanischen Raum, zweitens der Ausbau von Maßnahmen zur Förderung von Benachteiligten der Globalisierung innerhalb der europäischen Sozialstaaten und drittens die Finanzierung der sozialpolitischen Maßnahmen durch eine Steuer auf den gesamten grenzüberschreitenden Kapitalverkehr in Höhe von einem Prozent des Transaktionsvolumens. Mit dieser Idee der Besteuerung des Kapitalverkehrs verbinden sich zum einen die Erwartung der Erzeugung von Steuereinnahmen und zum anderen die Annahme, dass damit eine Abkehr vom Paradigma global integrierter Finanzmärkte erreicht werden kann.

Vor dem skizzierten Hintergrund erscheint eine radikale Umkehr bei der Regulierung von Finanzmärkten genauso sinnvoll wie eine Rückkehr zu multilateraler Regulierung der Handelsbeziehungen. Diversität und von Land zu Land maßgeschneiderte Regeln sollten die Finanzmarktregulierung prägen, während in der Handelspolitik die Abkehr von den in den vergangenen Jahren so populären Präferenzhandelsabkommen angestrebt werden sollte. Die G20 sollte deshalb globale Regeln für den Handel vorantreiben – das heißt die Doha-Runde abschließen – und parallel dazu nationale Lösungen für die Finanzmarktregulierung akzeptieren.

Nach den dramatischen Veränderungen des Jahres 2016 stellt sich die Frage, wie die Politik die Interessen sich als benachteiligt empfindender Bürgerinnen und Bürger künftig vertritt. Dazu wird es notwendig sein, lange akzeptierte Positionen in der Migrationspolitik, der Handels- und der Finanzpolitik zu überdenken:

»Die intellektuelle Herausforderung besteht darin, sich von der Globalisierung als Leitbild zu distanzieren, ohne dabei die nationale und globale wirtschaftliche Entwicklung einbrechen zu lassen. Das Ziel muss die Stärkung der nationalen Einkommen sein, um die inländische Ungleichverteilung der Einkommen zu reduzieren« (Fukuyama 2016a, S. 67, eigene Übersetzung).

Weder in Europa noch auf globaler Ebene wird eine stoische Fortsetzung des bisherigen Pfades von Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung und der partiellen Verlagerung von Souveränität auf eine supranationale Ebene politisch auf hinreichende Akzeptanz stoßen. Die Präferenzen von Gesellschaften unterscheiden sich voneinander und daher ist eine von Land zu Land unterschiedliche, maßgeschneiderte Form der Integration in die Weltwirtschaft vonnöten.