Analyse & Kritik 25/2003 (© Lucius & Lucius, Stuttgart) S. 121–134

Bruno S. Frey

Globalisierung ohne Weltregierung*

Abstract: Since international trade leads to prosperity, most economics are in favor of globalization. This basic conviction is shared in this paper. Several standard arguments brought forward by critics of globalization—e.g. the claims that globalization increases poverty, destroys jobs, undermines the welfare state, enables international corporations to seize power and leads to environmental degradation and uniform culture—are shown to be invalid. Nevertheless, compared to orthodox economists, a more critical view of globalization is proposed in this paper, and several shortcomings of globalization are discussed. These shortcomings are the unidirectional trade liberalization at the expense of developing countries, international organizations, like the IMF of World Bank, representing narrow economic interests and, above all, the lack of 'global governance'. Therefore, the implementation of *f*unctional *o*verlapping *c*ompeting *j*urisdiction (FOCJ) is put forward. It is argued that the alternative proposition of a world government is dangerous, and global solidarity (also in the form of a 'Global Compact') ineffective.

1. Einleitung

Die Wirtschaftswissenschaft hat eindeutige Erklärungen und Antworten zur Globalisierung.[1] Als Globalisierung wird die zunehmende internationale Verflechtung von Wirtschaft, Politik, Recht und Kultur bezeichnet. Ursache für die zunehmende Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten sind die stark gesunkenen Transportkosten, der beschleunigte Informationsaustausch (vor allem mittels Internet) und der Abbau von Handelshindernissen. Der Wettbewerb verstärkt sich und die Mobilität von Gütern, Kapital und Personen und darüber hinaus der Ideen und damit technologischer Innovationen wird begünstigt. Fast alle Wirtschaftswissenschaftler sehen deshalb in der Globalisierung mehr Chancen als Risiken und halten wenig von den Gegenargumenten der Globalisierungsgegner.

Dieser Beitrag baut auf dieser Argumentation auf, ist allerdings weniger von den Vorteilen der Globalisierung überzeugt und sieht deutlichere Mängel als die orthodoxe Ökonomik.[2] Meine Folgerungen unterscheiden sich allerdings auch

---

* Dieser Aufsatz baut auf einem Vortrag auf, den der Verfasser im Februar 2003 im Schiffbau des Schauspielhauses Zürich gehalten hat.

[1] Kürzlich zum Beispiel Kirchgässner 1998; von Weizsäcker 2000; Kleinewefers 2002a und die dort ausführlich behandelte Literatur. Moderne Sammelwerke sind z.B. Bloch 2003; Carraro 2003; Michie 2003; Mudambi 2003. Zur Geschichte der Globalisierung vgl. Bernholz 2000; Robertson 2003.

[2] Skeptisch sind auch Rodrik 1997; Stiglitz 2002.

deutlich von denjenigen der Globalisierungsgegner. Zum Teil wird genau das Gegenteil von dem, was sie fordern, vertreten: In einigen wichtigen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft geht die Globalisierung zu *wenig* weit. Dies gilt etwa für die Bereiche der Landwirtschaft, der Wissenschaft und der Kunst. Die hier vertretene Vorstellung, wie die zukünftige Welt gestaltet sein sollte, weicht ebenso deutlich von dem ab, was heute allenthalben vorgeschlagen wird. Hier werden dezentralisierte, funktionale und demokratische politische Einheiten, die sich in einem Netzwerk überlappen, befürwortet. Eine Weltregierung ist hingegen gefährlich und Weltsolidarität (auch im Sinne eines ‚Global Compact') zu wenig wirksam.

Zuerst werden die Gründe angeführt, warum Wirtschaftswissenschaftler Globalisierung als vorteilhaft ansehen und warum die Gegenargumente der Globalisierungsgegner als nicht überzeugend angesehen werden. Das Unbehagen mit den Gegenargumenten schliesst darüber hinaus auch einige bisher wenig beachtete Aspekte ein. Anschliessend wird diskutiert, warum hier dennoch eine gegenüber der heutigen Globalisierung skeptische Auffassung vertreten wird. Am Schluss wird eine eigene Utopie vorgestellt, wie die heutige globale Gesellschaft gerechter gestaltet werden könnte.

2. Warum Ökonomen für Globalisierung sind

Internationaler Handel erhöht die Wohlfahrt. Die Produzenten in den beteiligten Ländern können sich auf diejenigen Güter konzentrieren, die sie besonders gut herstellen können. Die Schweizer zum Beispiel haben bei der Produktion von Rohstahl einen Wettbewerbsnachteil, weil sie die entsprechenden Rohstoffe zu hohen Kosten einführen müssten. Indes sind sie wegen ihrer guten Ausbildung fähig, forschungsintensive Güter (wie etwa Medikamente) und spezialisierte Dienstleistungen (wie etwa Versicherungen) qualitativ hochwertig und dennoch kostengünstig zu erstellen. Sind die Märkte offen, können mehr Güter, die günstig hergestellt werden können, angeboten und exportiert werden. Umgekehrt können die Konsumenten diejenigen Güter erwerben, die in andern Ländern besonders erfolgreich herstellt werden. Der internationale Austausch ermöglicht Spezialisierung und damit ein qualitativ hochwertiges Angebot zu günstigen Preisen. Globalisierung als die am weitesten gehende Form des internationalen Handels ist somit besonders vorteilhaft.[3] Sie ermöglicht eine raschere wirtschaftliche Entwicklung, die das gesamte Sozialprodukt steigert. Die schon von Adam Smith und Karl Marx gelobte Produktivkraft des Kapitalismus kann sich am besten bei offenen internationalen Märkten entfalten.

Wer sich gegen die Globalisierung wendet, muss dies in aller Regel teuer bezahlen. Das Pro-Kopf-Einkommen in derartigen Ländern fällt und damit auch das Wohlbefinden der Einwohner des Landes. Ein warnendes Beispiel ist Simbabwe, dessen Präsident Mugabe einen ‚unabhängigen' Weg zu gehen versucht. Die Kosten hat seine Bevölkerung zu bezahlen. Das Budgetdefizit hat inzwischen 15% des Sozialprodukts überschritten, was durch Schuldenaufnahme, vor allem

[3] Z.B. Krugman 1997; Bhagwati 2002; Weizsäcker 2000; World Bank 2001; Francois 2001.

aber durch Gelddruck, gedeckt wird. Das Ergebnis sind eine schwindelerregende Inflation und stark fallende Einkommen der Bevölkerung.

Dass internationaler Handel die wirtschaftliche Entwicklung fördert, ist auch anhand der Beobachtung einer grossen Zahl unterschiedlicher Länder mit Hilfe fortgeschrittener ökonometrischer Methoden bestätigt worden. Länder, die mehr als andere importieren und exportieren, entwickeln sich wirtschaftlich rascher und die Wohlfahrt der Bevölkerung steigt. Umgekehrt stagnieren Länder, die auf die Vorteile des internationalen Warenaustauschs verzichten.[4]

3. Warum Ökonomen die Argumente der Globalisierungsgegner nicht überzeugend finden

Globalisierung wird jedoch von vielen Leuten aus unterschiedlichen Gründen oft vehement abgelehnt.[5] Es seien hier sechs besonders wichtige Punkte der Kritik angeführt. Sie erweisen sich jedoch bei nüchterner Betrachtung als kaum haltbar (vgl. auch Kleinewefers 2000b,c).

Am wichtigsten ist der Vorwurf, Globalisierung verstärke die *Armut* in der Welt und begünstige vor allem (oder ausschliesslich) die *Reichen.* Werden die 20% reichsten mit den 20% ärmsten Menschen auf der Welt verglichen, hat sich in den letzten 40 Jahren die Ungleichheit in der Tat verstärkt, aber weit weniger, als oft behauptet wird. Im Jahre 1960 erhielten die 20% Reichsten 11 Mal soviel und im Jahre 1997 15 Mal soviel wie die Ärmsten. Dahinter verbergen sich jedoch grosse Unterschiede. Zu den grossen Gewinnern gehören vor allem China und Indien. Wird deren Wirtschaftswachstum mit deren (riesiger) Bevölkerung gewichtet – was angemessen ist – hat die Ungleichheit auf der Welt als Ganzes *abgenommen.* Aber auch andere Länder, wie zum Beispiel Südkorea, Taiwan, Singapur, Malaysia, Thailand, Costa Rica und Botswana, gehören zu den Gewinnern. Schlecht gefahren sind hingegen verschiedene Länder in Afrika und Südamerika. In einigen von ihnen – insbesondere Nigeria und Venezuela – sind trotz riesiger Ölvorkommen die Pro-Kopf-Einkommen in den letzten Jahrzehnten sogar zurückgegangen. Derartige Zahlen sagen natürlich noch nichts über die Gründe aus. Offensichtlich sind die katastrophalen wirtschaftlichen Verhältnisse in einigen Ländern auf politische Unruhen, autokratische Regierungen und schwache Institutionen zurückzuführen und nicht etwa auf die Globalisierung.

Erfreulicherweise hat sich – gemäss den neuesten Berechnungen von Sala-i-Martin (2002a;b)[6] – *die Armut auf der Welt* in den letzten dreissig Jahren wesentlich *vermindert.* Im Jahre 1970 mussten 20% der Weltbevölkerung mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen; 1998 waren es noch 5%. Der Anteil der Weltbevölkerung, die sich auf 2 Dollar pro Tag beschränken muss, ist in den letzten 30 Jahren von 44% auf 19% zurückgegangen. Die Zahl dieser Armen ist in diesem Zeitraum absolut um 400 Millionen Personen gesunken. Verant-

[4] Vgl. IMF 1993; Frankel/Romer 1999; Francois/Eschenbach 2002; etwas skeptischer Edwards 1993.

[5] Vgl. z.B. ‚Widerspruch', Der Spiegel 30 (2001), 20–34.

[6] Ähnliche Ergebnisse berichten Cornia 2003 und Berry/Serieux 2003.

wortlich dafür ist das in Teilen von China, Indien und Indonesien einsetzende rasche Wirtschaftswachstum. Auch insgesamt gehörte Asien zu den Gewinnern. In Afrika hingegen hat sich die Armutsquote (weniger als $2 pro Tag) von 22% auf 40% beinahe verdoppelt. Auch wenn bei derartigen Zahlen grösste Vorsicht geboten ist (das gilt immer, auch bei den Zahlen der Globalisierungsgegner), deuten sie doch darauf hin, dass die Globalisierung die Ungleichheit und Armut auf der Welt eher vermindert als vergrössert.[7]

Zweitens wird die Globalisierung für den *Verlust an Arbeitsplätzen* verantwortlich gemacht. Sicherlich gehen *bestimmte* Arbeitsplätze verloren – etwa bei den Herstellern von Schreibmaschinen –, gleichzeitig werden aber viele neue Arbeitsplätze in neuen Bereichen geschaffen. Die Angst, der technische Fortschritt schaffe Massenarbeitslosigkeit, ist uralt. Sie war schon in der Frühzeit der Industrialisierung vorhanden, wie die Maschinenstürme zeigen. Die Industrialisierung hat jedoch die Massenarmut beseitigt und die Beschäftigung gewaltig ausgeweitet. So haben heute in den Industrieländern die meisten Frauen die Gelegenheit, selbständig ein Einkommen zu erwerben.

Als Drittes wird der Globalisierung vorgeworfen, sie unterhöhle den *Sozialstaat.* Die grossen Unternehmen nützten die tiefen Löhne in den Entwicklungsländern aus, um billig Waren herstellen zu können. Als Ökonom sieht man aber gerade darin eine grosse Chance für die armen Länder, infolge ihrer tiefen Löhne Produktion an sich zu ziehen. Von einem generellen Sozialabbau in den Industrieländern kann ohnehin keine Rede sein. Der Anteil der Sozialleistungen am Sozialprodukt ist in fast allen Ländern seit 1980 weiter gestiegen und liegt heute zum Beispiel in Deutschland und Frankreich bei rund 30% des Sozialprodukts.

Eng verwandt damit ist die Sorge, Globalisierung bewirke einen *Steuerwettlauf nach unten,*[8] so dass die Regierungen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Behauptet wird vor allem ein Rückgang der von Kapitalgesellschaften bezahlten Gewinnsteuern.[9] Unternehmen wählen jedoch ihre Standorte nicht allein aufgrund der Steuerbelastung. Vielmehr sind viele verschiedene Faktoren dafür wichtig, darunter der Arbeitsfriede, die soziale Sicherheit, die Umweltqualität und das kulturelle Angebot. Die Befürchtung dauernd fallender Steuereinnahmen erweist sich in der Tat als unbegründet. Der Anteil der Gewinnsteuern am gesamten Steueraufkommen ist im letzten Jahrzehnt sogar gestiegen. Der Staat nimmt nach wie vor einen grossen Teil (in den westeuropäischen Ländern

---

[7] Berichte der Vereinten Nationen (genauer die UNPD) stellen einen Zuwachs der Armut fest. Allerdings wird dabei nicht berücksichtigt, dass in einem Entwicklungsland mit einem Dollar wesentlich mehr als in einem entwickelten Land gekauft werden kann (d.h. die Analyse verwendet Wechselkurse anstelle von Kaufkraftparitäten). Ausserdem wird jedes Land unabhängig von seiner Grösse als Einheit angesehen. China hat jedoch mehr als doppelt so viele Einwohner wie die 35 Länder Afrikas zusammen. Dennoch wird China (mit vergleichsweise niedriger und fallender Armutsquote) gleich gewichtet wie jedes dieser oft kleinen afrikanischen Länder (mit hoher und zunehmender Armutsquote). Bei der Betrachtung der Armut ist es sinnvoll, von *Menschen* auszugehen und nicht von Nationen.

[8] Übersichten geben Straubhaar 1998; Schaltegger/R.L. Frey 2001; Feld 2000.

[9] Vergleiche zu diesen und anderen Einflüssen der Globalisierung auf den Staat die ausführliche Literaturübersicht von Schulze/Ursprung 1999. Siehe auch Berthold 1997.

deutlich mehr als 40%) aller Einkommen für sich in Anspruch. Von einer Auszehrung des Staates kann keine Rede sein.

Manche sehen viertens mit der Globalisierung die Macht transnationaler Unternehmen auf Kosten der *Demokratie* zunehmen (so etwa bei Hertz 2002; Gray 2002; Martin/Schumann 1998). Diese Sorge ist in einzelnen Fällen berechtigt, gilt aber sicher nicht allgemein. In den letzen Jahrzehnten hat die Zahl der Demokratien auf der ganzen Welt *zugenommen.* Heute gibt es wesentlich mehr Demokratien auf der Welt als je zuvor.[10]

Der Globalisierung und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Tätigkeit wird fünftens eine fortschreitende Zerstörung der *Umwelt* angekreidet. Sicherlich haben einzelne Unternehmen grossen Schaden angerichtet. Sie müssen gezwungen werden, umweltfreundlicher zu handeln. Das muss aber vor allem auch den Regierungen gesagt werden. Das Abholzen des Regenwaldes in Brasilien geht gerade auf den Versuch der Regierung zurück, die einheimische Produktion auf Kosten des Exports zu fördern. Die starke Subventionierung der politisch mächtigen Viehzüchter ist ein wesentlicher Grund für die Zerstörung der Wälder im Amazonasgebiet.

Schliesslich sei noch auf die behauptete Uniformierung der *Kultur* eingegangen. Entgegen den Befürchtungen geht sie viel weniger weit als viele befürchten. Dies zeigt sich etwa an der Verwendung des Englischen als Sprache. Sie beeinflusst zwar unsere Ausdrucksweise wesentlich – wie früher das Lateinische und später das Französische. Englisch ist die lingua franca der Globalisierung und der heutigen Zeit, aber dies bedeutet nicht der Untergang anderer Sprachen. Die Dialekte haben vielmehr in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern einen Aufschwung erlebt. Das gilt auch für andere Bereiche der Kultur. Zwar sind die amerikanischen Einflüsse allgegenwärtig, gleichzeitig sind lokale und regionale Kulturen noch nie so lebendig wie heute gewesen.

4. Konservative Globalisierungsgegner

Aus Sicht der ökonomischen Theorie sind somit viele Argumente gegen die Globalisierung nicht überzeugend. Störend ist darüber hinaus die *fehlende Zukunftsperspektive*, das Zusammengehen mit bewahrenden Einstellungen. Die Gegner der Globalisierung lassen sich allzu häufig von den Interessen wohletablierter Gruppen, die ihre Pfründe verteidigen, einnehmen. Im Vordergrund steht die Agrarlobby. Die unselige Koalition zwischen Antiglobalisierern und den Vertretern der europäischen Landwirtschaftsinteressen verursacht einen wesentlichen Mangel der Globalisierung, nämlich die nur *einseitige Marktöffnung.* Auf Druck dieser Interessengruppe verhindern die Industrieländer den Import landwirtschaftlicher Produkte aus Entwicklungsländern. Gleichzeitig fordern sie aber eine Öffnung der Märkte der Entwicklungsländer für ihre eigenen Güter. Dabei spielen Zölle und andere Importschranken eine geringere Rolle als die massive Subventionierung der Landwirtschaft in den reichen Ländern. Die Direktzahlun-

[10]Siehe Gwartney/Lawson/Block 1996; Gwartney/Lawson/Holcombe 1999; sowie die Diskussion zwischen Heckelman/Stroup 2000; 2002 und Sturm/Leertouwer/de Haan 2002.

gen betrugen in den 30 Industrieländern (OECD) im letzten Jahr (2002) nicht weniger als 311 Milliarden Dollar. Die Länder der Dritten Welt können deshalb ihre Agrarprodukte nicht auf den Weltmärkten absetzen. Damit wird ihnen die beste Möglichkeit genommen, ihre Wirtschaft aus eigener Kraft zu entwickeln. Auch andere schwache heimische Anbieter, etwa Textil- und Stahlproduzenten, verbünden sich mit den Antiglobalisierern beim Versuch, unumgängliche Veränderungen aufzuhalten. Sie schaden damit den Entwicklungsländern nachhaltig.

Manche Globalisierungsgegner lehnen eine internationale Verflechtung der Gesellschaft rundweg ab. Eigene Vorstellungen über die Zukunft werden hingegen kaum entworfen. Wo Vorschläge gemacht werden, sind sie entweder höchst schwammig oder es wird nichts Neues vorgebracht – so etwa die Forderung nach einem Weltstaat (Beispiele sind Klein 2002 oder Ramonet 2002 unter den Antiglobalisierern, oder aus anderer Warte Höffe 2002). Eine ‚gerechtere' zukünftige Gesellschaft zu fordern genügt nicht; was für die einen als gerecht angesehen wird, erscheint für andere oft ungerecht. Ebenso fehlt ein *ernsthafter Vergleich* der Vor- und Nachteile der Globalisierung mit *alternativen Gesellschaftsformen.* Kaum hat sich die kommunistische Planwirtschaft als gigantischer wirtschaftlicher und ökologischer Fehlschlag erwiesen, träumen manche Leute wieder von einer staatlichen Planung ‚gesellschaftlicher Bedürfnisse'.

5. Kritik der Globalisierung

Die sich gegenwärtig vollziehende Internationalisierung der Wirtschaft und Politik ist keineswegs ideal, sondern hat schwerwiegende Mängel. Ich sehe sie in dreierlei Hinsicht.

Bereits erwähnt wurde die *einseitige Marktöffnung* auf Kosten der Entwicklungsländer. Sie müsste dringend beseitigt werden, was aber auf den heftigen Widerstand von heimischen Interessengruppen, vor allem der Agrarlobby, trifft. Diese Forderung führt auch innerhalb der Globalisierungsgegner zu erheblichen Konflikten. Es ist allerdings immer einfacher auf Kosten der allgemeinen Steuerzahler monetäre Entwicklungshilfe zu fordern, auch wenn bekannt ist, dass diese kaum wirksam ist und sogar die Korruption in den Empfängerländern anheizt.

Der Globalisierungsprozess wird durch *internationale Organisationen*, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der World Trade Organization (WTO), beeinflusst. Auch auf deren Politik wirken bestimmte wirtschaftliche Interessen ein. Gemäss Stiglitz (2002) wird die Politik des IWF massgeblich durch die Finanzwelt, und diejenige der Weltbank wesentlich durch die Unternehmerinteressen geprägt. Von den Entwicklungsländern wird verlangt, sich widerspruchslos den Bedingungen des ‚Washingtoner Konsens' (der wesentlich von den Vereinigten Staaten getragen wird) zu beugen. In Krisenzeiten muss das Budgetdefizit beseitigt werden, indem vor allem die Staatsausgaben gesenkt werden. Damit wird jedoch auch die Depression verstärkt. Betroffen werden vor allem die Armen, was nicht selten zu politischen Aufständen führt. Ausserdem verlangt der Washingtoner Konsens eine

rasche Privatisierung und Abbau von Regulierungen in der Wirtschaft. Dabei werden aber verschiedene negative Wirkungen zu wenig berücksichtigt: Ein privater Markt entsteht aus Gründen der Informationsasymmetrie nicht unbedingt sofort; die Unternehmensverfassungen (‚corporate governance') kontrollieren die privaten Manager zu wenig; gewaltige Korruptionschancen werden eröffnet; die privaten Anbieter errichten leicht ein Monopol; Unternehmen vernachlässigen die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit und der Produktion (etwa wenn sie gefährlichen Abfall exportieren). Neben dem beim Washingtoner Konsensus im Vordergrund stehenden ‚Politikversagen' gibt es eben auch ein ‚Marktversagen'. Der Internationale Währungsfonds IWF und die Weltbank haben recht, wenn sie von Regierungen Budgetdisziplin verlangen, weil ansonsten die Inflation rasch in schwindelerregende Höhen getrieben wird. Dabei sollten aber die Nachteile einer plötzlichen Kurskorrektur und der Privatisierung und Deregulierung nicht übersehen werden.

Eine dritte wesentliche Schwachstelle des heutigen Globalisierungsprozesses ist die *‚globale Verfassung'* (‚global governance', vgl. Bernauer 2000; Eichenberger/Frey 2002). Wichtige Entscheidungen über internationale Wirtschaftsfragen werden heute geheim und ohne Mitsprache der Betroffenen gefällt. Die vom IWF im Gegenzug zur Finanzhilfe auferlegten Konditionalitäten müssen von den hilfesuchenden Regierungen befolgt werden, weil sie ansonsten von zukünftigen Krediten ausgeschlossen werden. Die privaten internationalen Kapitalgeber richten sich danach aus, wieweit die Regierungen die Konditionalitäten des IWF befolgen und wie sehr die Beamten des IWF mit ihnen zufrieden sind. Die Ansichten der jeweils betroffenen Bevölkerung spielen kaum eine Rolle, eine offene Diskussion möglicher Alternativen findet nicht statt. Dies widerspricht allen Vorstellungen von Demokratie.

6. Was kann getan werden?

Kritik ist nicht genug; deshalb möchte ich meine eigenen Vorstellungen über eine sinnvolle Weiterentwicklung des internationalen Systems skizzieren. Ich begrenze mich auf die zwei wichtigsten Punkte.

Ich bin entschieden für eine *weitere Globalisierung* von Wirtschaft und Politik in zumindest drei Bereichen: dem Agrarsektor, der Wissenschaft und der Kunst. Die Förderung der Exportchancen der Entwicklungsländer für ihre landwirtschaftlichen Produkte wurde bereits mehrfach erwähnt. Dieser Vorschlag unterscheidet sich grundsätzlich von den oft gehörten Forderungen nach vermehrter monetärer Entwicklungshilfe oder einem Schuldenerlass. Vielmehr wird die Möglichkeit zur selbständigen Entwicklung in den Vordergrund gestellt.[11]

Wissenschaft und Kunst müssen global sein. Das heimische Angebot gegen

[11] Ein Beispiel ist Moldawien, dessen Pro-Kopf-Einkommen heute sogar tiefer liegt als dasjenige Albaniens. Das Land kann nur 20% seiner Exporte – vor allem Wein, Früchte und Gemüse – in die Europäische Union liefern. Die EU blockiert dessen Importe und verhindert darüber hinaus Moldawiens Exporte nach Russland, weil die EU dank massiver Subventionierung die Preise unterbietet. Gleichzeitig erhöht jedoch die EU ihre monetäre Hilfe an Moldawien, verhindert aber weiterhin den Zugang zu den Märkten (Economist 15. Februar 2003, 34).

ausländische Konkurrenz zu schützen führt nur zu Inkompetenz und Verschwendung. Gute Wissenschaft und gute Kunst finden immer einen internationalen Markt. Dies haben viele Schweizer Wissenschaftler und Künstler gezeigt. Sie mussten sich oft zuerst international durchsetzen, bevor sie in der Schweiz beachtet wurden. Dies gilt gerade auch für national hergestellte Filme. Quoten am Fernsehen und in Kinos, die der einheimischen Produktion eine ruhige Nische sichern, schaden hingegen der Qualität. Den internationalen Handel von Kunstwerken einzuschränken oder gar zu verbieten (wie etwa Italien den Export aller älteren Kunst) ist schädlich (vgl. Cowen 2002). Dadurch wird ein unerfreulicher Schwarzhandel gefördert. Ausserdem wird den Kunstliebhabern die Möglichkeit entzogen, ausländische Kunstwerke in ihren Museen zu bewundern. Wo wären die führenden Museen der Welt, wenn sie keine (oder auch nur weniger) Kunst aus dem Ausland zeigen dürften? Schon die Vorstellung ist beinahe undenkbar. Und es würde ja auch bedeuten, dass Dürrenmatt und Frisch, Hodler und Giacometti nicht ausserhalb der Schweiz aufgeführt und gezeigt werden dürften (oder zuvor bestimmte Quoten überspringen müssten). Eine weitere Globalisierung von Wissenschaft und Kunst ist deshalb höchst erwünscht.

Die Zukunft der globalen wirtschaftlichen und politischen Verfassung liegt in *dezentralen Einheiten*, die sich auf bestimmte Bereiche beziehen (sie sind funktional), sie überlappen sich und sind demokratischer Kontrolle unterworfen (sie sind in diesem Sinne kompetitiv). Sie werden deshalb als *FOCJ* (*Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*) oder *Zweckregionen* bezeichnet.[12] Diese Einheiten sind durch vier Eigenschaften gekennzeichnet:

1. Ein ‚FOCUS' (wie die Einzahl von FOCJ genannt werden soll) konzentriert sich auf *eine Funktion* wie Ausbildung, öffentlicher Verkehr oder Sicherheit. Seine geographische Ausdehnung richtet sich flexibel nach der räumlichen Dimension der anstehenden Probleme, nicht nach historischen Grenzen.

2. FOCJ sind *überlappend*, da jede der Funktionen eine andere Ausdehnung des entsprechenden FOCUS erfordert. Zuweilen ist es sogar vorteilhaft, wenn sich FOCJ überlappen, die die gleiche Funktion erfüllen.

3. FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb dieser Gebilde herrscht *demokratischer Wettbewerb*. Dazu können Volksinitiativen und Referenden, möglicherweise auch Volksversammlungen vorgesehen werden.

4. FOCJ besitzen *Steuerhoheit*, können also für die Finanzierung ihrer Funktionsleistungen eigenständig Steuern erheben.

Das Konzept gründet sich auf der Modernen Politischen Ökonomie, der Konstitutionellen Ökonomie und verschiedenen Elementen der ökonomischen Föderalismustheorie. In der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie (vgl. Inman/Rubinfeld 1997) wird jedoch die Ausdehnung der Gebietskörperschaften als gegeben betrachtet und es wird analysiert, welche Aufgaben welchen Ebenen zugeordnet werden sollten. Vorausgesetzt wird, dass ein im vornherein bestimmbarer, optimaler Zentralisierungsgrad existiert. Hier wird mit dieser Vorstellung gebrochen. Der ‚optimale Zentralisierungsgrad' ist je nach Funktion ganz unterschiedlich und ändert sich über die Zeit. Zugleich führen Zentralisierungsent-

[12] Ausführliche Darstellungen finden sich in Frey 1997; Frey/Eichenberger 1999. Eine kritische Analyse ist Vanberg 2000.

scheide auf dem politischen Reissbrett systematisch zu Überzentralisierung, weil viele politische Entscheidungsträger im eigenen Interesse für eine starke Zentralisierung eintreten. Das Konzept der FOCJ ist deshalb *prozessorientiert*: Es darf nicht vorgeschrieben werden, welche FOCJ in welcher Form zu gründen sind. Entscheidend ist vielmehr, dass die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen und selbst über ihre Funktionen, Leistungen, geographische Ausdehnung, genaue Entscheidungsmechanismen und Steuern zu entscheiden. Die FOCJ bilden ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten, das sich an den Bürgerpräferenzen orientiert und sich der ‚Geographie der Probleme' anpasst.

Im folgenden werden die vier Charakteristika von FOCJ ausführlicher diskutiert.

1. FOCJ sind funktional

Gebietskörperschaften erbringen ihre Leistungen um so effizienter, je vollständiger sie positive Skalenerträge ausnützen können, je gezielter sie ihre Leistungen an die Nachfrage der Bürger anzupassen vermögen, und je genauer ihre Leistungsempfänger und Kostenträger übereinstimmen. Die verschiedenen staatlichen Leistungen (z.B. Schulen, Kläranlagen, Landesverteidigung, usw.) weisen aber ganz unterschiedliche Wirkungskreise und Skalenerträge auf. Überdies variiert die Nachfrage räumlich beträchtlich, weil sie von örtlich unterschiedlichen Faktoren abhängt (z. B. dem Einkommen). Folglich ist es effizienter, wenn nicht alle Leistungen durch die gleiche Gebietskörperschaft erbracht werden, sondern von spezialisierten, auf die jeweiligen Probleme ‚massgeschneiderten' funktionalen Jurisdiktionen.

2. FOCJ sind überlappend

Zum einen überlappen sich FOCJ, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Folglich gehören die Bürger ganz unterschiedlichen ‚Bündeln' von Jurisdiktionen an. FOCJ müssen aber nicht zwingenderweise Gebietskörperschaften sein, die in einem zusammenhängenden Gebiet ein Leistungsmonopol besitzen. Oft können mehrere FOCJ, die die gleiche Funktion erfüllen, ihre Leistungen im gleichen geographischen Gebiet anbieten. Dadurch werden die Wahlmöglichkeiten der Bürger und der Wettbewerb zwischen den Anbietern staatlicher Leistungen zusätzlich gestärkt. Die beiden Arten von Überlappungen ergänzen sich gegenseitig. Da mit der zweiten, weitergehenden Art unter bestimmten Bedingungen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können, kann sie auf konstitutioneller Ebene für gewisse Funktionen eingeschränkt werden.

3. FOCJ sind wettbewerblich

Die Regierung eines FOCUS wird durch zwei Mechanismen gezwungen, auf die Nachfrage der Mitglieder einzugehen: Die Austrittsmöglichkeiten (‚exit') der Bürger und Gemeinden bewirken marktähnlichen Wettbewerb, und ihr Stimm- und Wahlrecht (‚voice') schafft politischen Wettbewerb (vgl. dazu Hirschman 1970).

In FOCJ ist Austritt nicht auf geographische Abwanderung beschränkt und deshalb besonders wirksam. Gemeinden (oder Gemeindeteile) können aus FOCJ

aus- und in andere eintreten, ohne dass ihre Bürger umziehen müssen. Die Bedeutung von ‚exit' unterscheidet FOCJ grundlegend von den heutigen National- und Bundesstaaten, in denen Sezession verboten und zumeist mit brachialer Gewalt zu verhindern versucht wird. Dabei sollte der Austritt möglichst unbehindert bleiben, weil dadurch der Wettbewerb zwischen den Regierungen gestärkt wird. Die genauen Austrittsbedingungen können jeweils in einem Vertrag zwischen den Mitgliedern eines FOCUS, einer eigentlichen Verfassung, geregelt werden. Für den Eintritt hingegen sollte sehr wohl ein Preis verlangt werden können. Wie in ‚clubs' (Buchanan 1965) können Eintrittspreise als Abgeltung für die Nutzung öffentlicher Güter und der Internalisierung externer Wanderungskosten dienen. Solche expliziten Preise stärken die Anreize der FOCJ-Regierungen, eine gute Politik zu betreiben und so neue (zahlende) Mitglieder anzuziehen.

Abwanderung alleine schafft aber unter realistischen Bedingungen (Wanderungskosten, endlich vielen Jurisdiktionen) noch keine Effizienz. Solange die Individuen keine gut ausgebauten politischen Rechte besitzen, können die Regierungen weit von den Präferenzen der Bürger abweichen. In FOCJ wird deshalb der politische Wettbewerb mittels demokratischer Institutionen gestärkt. Die Bürger können die Exekutive und Legislative der jeweiligen FOCJ wählen. Zudem sollten sie über möglichst umfassende direkt-demokratische Instrumente zur Kontrolle der Regierung verfügen: Sie müssen Volksabstimmungen über eigene Vorschläge (Initiativrecht) sowie über Entscheidungen der Regierung und des Parlaments (Referendumsrecht) verlangen können. Diese Volksrechte bewirken, dass die Bürgerpräferenzen im politischen Prozess vermehrt beachtet werden (dazu Cronin 1989; Frey 1994; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999). Das hohe Ausmass an demokratischen Kontrollmechanismen bildet auch einen entscheidenden Unterschied zwischen FOCJ und technokratischen Zweckverbänden, in denen die Bürger die Zweckverbandsverwaltung nur sehr indirekt und unwirksam über mehrstufige Delegationspyramiden kontrollieren können (vgl. Eichenberger 1998b).

4. FOCJ sind Jurisdiktionen

Ein FOCUS ist eine Körperschaft mit Zwangsgewalt und Steuerhoheit. Die FOCUS-Mitgliedschaft kann auf zwei unterschiedliche Weisen definiert sein: Mitglieder können die kleinsten politischen Einheiten, im Normalfall die Gemeinden, sein. Dann sind Gemeindeeinwohner automatisch Bürger derjenigen FOCJ, in denen ihre Gemeinde Mitglied ist, und sie können nur aus einem FOCUS austreten, indem sie umziehen. Im zweiten Fall kann ein einzelner Bürger frei entscheiden, ob er in einem bestimmten FOCUS Mitglied sein will. Diese starke Form der individuellen Wahlmöglichkeiten kann staatliche Umverteilungsmassnahmen unterhöhlen. Falls erwünscht, kann Umverteilung und auch eine gewisse Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen garantiert werden, indem auf einer höheren politischen Ebene die Mitgliedschaft in einem FOCUS, der die betreffende Leistung anbietet, obligatorisch erklärt und Leistungsstandards vorgeschrieben oder entsprechende Anreize gegeben werden. So könnte den Bürgern freigestellt werden, welchem Schul-FOCUS sie beitreten. Damit auch Personen ohne schulpflichtige Kinder Schulsteuern bezahlen, kann die Mitgliedschaft in ei-

nem Schul-FOCUS obligatorisch erklärt werden. Damit dann keine ‚Schul-FOCJ' entstehen, die weder Leistungen anbieten noch Steuern erheben (also ganz auf kinderlose Bürger ausgerichtet sind), können gewisse Mindeststandards vorgeschrieben werden.

FOCJ weisen verglichen mit traditionellen staatlichen Organisationsformen verschiedene Vorteile auf:

1. FOCJ sind flexibel und effizient

Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption erlaubt den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines FOCUS auf einzelne Leistungen hilft ihnen, die Effizienz zu beurteilen und die Leistungen mit anderen FOCJ zu vergleichen.

FOCJ erleichtern den Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und ‚spillovers' minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Ein Verteidigungs-FOCUS z.B. könnte grosse Teile Europas und sogar nicht-europäische Länder umfassen. Dass endogene Grössenanpassungen tatsächlich stattfinden, wird u.a. durch die schweizerischen Erfahrungen illustriert, wo durch Volksabstimmungen oft Gemeinden und Bezirke zusammengelegt oder aufgeteilt und auch Kantonsgrenzen verändert werden. Solche Abstimmungen zeigen immer wieder, wie vernünftig Wähler zwischen den Leistungsbündeln der verschiedenen Gebietskörperschaften abwägen.

2. Der Markt für Politik wird geöffnet

Die Konzentration von FOCJ auf eine Leistung schlägt sich nicht nur in Spezialisierungsgewinnen nieder. FOCJ öffnen die politischen Märkte für fachlich kompetente Aussenseiter (vgl. Eichenberger 1996; 1998a;b). Während in traditionellen Vielzweckgebietskörperschaften vor allem Generalisten erfolgreiche Politiker sind, erhalten in FOCJ Fachspezialisten für die betreffende FOCJ-Funktion eine gute Chance. Zudem können in FOCJ viele Ämter ehrenamtlich oder in Teilzeitarbeit ausgeführt werden, wodurch Berufspolitiker zurückgedrängt werden. Die funktionale Fokussierung begünstigt ‚Einthemengruppierungen'. Diese müssen dann nicht mehr versuchen, die politische Macht über alle Bereiche zu erlangen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren. Zugleich bieten FOCJ Minderheiten Schutz. So könnte eine ethnische Gruppe, die bezüglich einzelnen ihr besonders wichtigen Bereichen mit der Regierungspolitik nicht einverstanden ist, einen FOCUS für diese speziellen Leistungen gründen. Ein besonderer Vorteil eines solchen *partiellen* Austritts ist, dass er weniger zu neuen Handelsschranken führt als die Gründung traditioneller Vielzweckgebietskörperschaften. Insofern stellen FOCJ eine Form ‚markterhaltenden Föderalismus' (vgl. Qian/Weingast 1997) dar.

Die umfassende Verwirklichung des FOCJ-Konzepts wird die Rolle der Gebietskörperschaften aller Ebenen – von Nationalstaaten bis zu den Kommunen – stark verändern. Sie bewirkt aber keineswegs ihre Zerschlagung, sondern schafft neue klein- und grossräumigere Alternativen. FOCJ werden nur diejenigen Auf-

gaben erfüllen, die ihnen von den Bürgern übertragen werden, d.h. die sie aus deren Sicht effizient lösen. Die Nationalstaaten werden weiterhin diejenigen Funktionen ausüben, die sie vergleichsweise effizient erbringen.

FOCJ stellen eine neue Form von Demokratie und Föderalismus dar. Globalisierung heisst dieser Auffassung entsprechend gerade nicht, dass vereinheitlicht werden sollte. Vielmehr können sich in FOCJ die lokalen Eigenheiten entfalten. FOCJ unterscheiden sich deshalb fundamental von einer einheitlichen Weltregierung (vgl. dazu die Diskussion in Gosepath/Merle 2002), etwa in Form einer UNO mit erweiterten Kompetenzen. Eine solche Weltorganisation würde zu einer schwerfälligen und kostspieligen Bürokratie degenerieren (wie es einige UNO-Organsiationen bereits sind). Vor allem aber wäre sie in keiner Weise demokratisch legitimiert und kontrolliert (Frey 2002).

FOCJ unterscheiden sich jedoch auch vom voluntaristischen Konzept des von Kofi Annan vorgeschlagenen ‚*Global Compact*', der einen neun Punkte umfassenden Verhaltenskodex für Unternehmen festlegt. Diese sind jedoch unverbindlich und in einer kompetitiven internationalen Umgebung kaum verhaltenswirksam. Deshalb werden neue globale Institutionen wie eine ‚UNO-Organisation für Konzern-Verantwortung' oder eine ‚Global Regulatory Authority' vorgeschlagen – wobei wir wieder bei einer ineffektiven Weltbürokratie wären. Die Zukunft muss vielmehr bei einem Netz flexibler, problemorientierter und demokratischen Einheiten liegen.

Bibliographie

Bernauer, T. (2000), *Staaten im Weltmarkt*, Opladen

Bernholz, P. (2000), *Globalisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft: Sind sie neu?*, Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung, Universität St. Gallen

Berry, A./J. Serieux (2003), *All About Giants: Probing the Influence on Growth and Income Inequality at the End of the 20th Century*, CESifo Working Papers No. 840

Berthold, N. (1997), *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*, Tübingen

Bhagwati, J. (2002), *Free Trade Today*, Princeton

Bloch, H. (ed.) (2003), *Growth and Development in the Global Economy*, Cheltenham

Buchanan, J. M. (1965), An Economic Theory of Clubs, *Economia 32*, 1–14

Carraro, C. (ed.) (2003), *Governing the Global Environment*, Cheltenham

Cornia, G. A. (2003), *The Impact of Liberalisation and Globalisation on Income Inequality in Developing and Transition Economies*, CESifo Working Papers No 843

Cowen, T. (2002), *Creative Destruction. How Globalization is Changing the World's Cultures*, Princeton

Cronin, T. (1989), *Direct Democracy*, Cambridge/MA

Edwards, S. (1993), Openess, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries, in: *Journal of Economic Literature 31*, 1358–1393

Eichenberger, R. (1996), Eine „fünfte Freiheit" für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ", in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45*, 110–130

— (1998a), Der Zentralisierung Zähmung: Die Föderalismusdiskussion aus politisch-ökonomischer Perspektive, in: C. Engel/M. Morlok (Hrsg.), *Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung*, Tübingen, 157–171

— (1998b), Zweckgemeinden statt Zweckverbände. Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ, in: *Zukunft Aargau. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft 1*, 39–51

— /B. S. Frey (2002), Democratic Governance for a Globalized World, in: *Kyklos 55*, 265–288

Feld, L. P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*, Tübingen

Francois, J. (2001), *The Next WTO Round: North-South Stakes in Multilateral Trade Negotiations*, CIES and Tinbergen Institute, Adelaide

— /F. Eschenbach (2002), *Financial Sector Competition, Services Trade and Growth*, Tinbergen Institute Discussion Paper TI02-089/2

Frankel, J. A./D. Romer (1999), Does Trade Cause Growth? In: *American Economic Review 89*, 379–399

Frey, B. S. (1994), Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: *American Economic Review 84*, 338–342

— (1997), *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen

— (2002), Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3*, 363–375

— /R. Eichenberger (1999), *The New Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham-Northhampton

Gosepath, S./J.-C. Merle (eds.) (2002), *Weltrepublik. Globalisierung und Demokratie*, München

Gray, J. (2002), *Die falsche Verheissung. Der globale Kapitalismus und seine Folgen*, Frankfurt a. M.

Gwartney, J./R. Lawson/W. Block (1996), *Economic Freedom in the World 1975–1995*, Fraser Institute, Vancouver

— / — /R. G. Holcombe (1999), Economic Freedom and the Environment for Economic Growth, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics 155*, 643–663

Heckelman, J. C./M. D. Stroup (2000), Which Economic Freedom Contributes to Growth?, in: *Kyklos 53*, 527–544

— / — (2002), Which Economic Freedom Contributes to Growth? Reply, in: *Kyklos 55*, 417–420

Hertz, N. (2002), *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, New York

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge/MA

Höffe, O. (2002), *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München

IMF (1993), Trade as an Engine of Growth, in: *World Economic Outlook. May*, 70–80

Inman, R. P./D. L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives 11*, 43–64

Kirchgässner, G. (1998), Globalisierung: Herausforderung für das 21. Jahrhundert, in: *Aussenwirtschaft 53*, 29–50

— /L. Feld/M. Savioz (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel

Klein, N. (2002), *Fends and Windows*, London

Kleinewefers, H. (2002a), *Globalisierung*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg, Schweiz

— (2002b), *Globalisierungskritik I: Die Ängste der reichen Länder*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg, Schweiz

— (2002c), *Globalisierungskritik II: Die internationale Wirtschaftspolitik und die armen Länder*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg, Schweiz

Krugman, P. (1997), *Pop Internationalism*, Cambridge/MA

Martin, H. P./H. Schuman (1998), *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Reinbek

Michie, J. (ed.) (2003), *Handbook of Globalisation*, Cheltenham

Mudambi, R. (ed.) (2003), *Privatization and Globalization*, Cheltenham

Qian, Y./B. Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: *Journal of Economic Perspectives 11*, 83–92

Ramonet, I. (2002), *Kriege des 21. Jahrhunderts. Die Welt vor neuen Bedrohungen*, Zürich

Robertson, R. (2003), *The Three Waves of Globalization: A History of Developing Global Consciousness*, Sidney

Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, Washington D.C.

Sala-i-Martin, X. (2002a), *The Disturbing ‚Rise' of Global Income Inequality*, Columbia

— (2002b), *The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 8933

Schaltegger, C. A./R. L. Frey (2001), Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralstaatlicher Koordination, in: *Wirtschaftsdienst 81*, 176–180

Schulze, G. G./H. W. Ursprung (1999), Globalisation of the Economy and the Nation State, in: *World Economy 22*, 295–352

Stiglitz, J. (2002), *Im Schatten der Globalisierung*, Berlin

Straubhaar, T. (1998), Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb – Moderne und historische Befunde, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17*, 243–272

Sturm, J.-E./E. Leertouwer/J. de Haan (2002), Which Economic Freedom Contributes to Growth? Comment, in: *Kyklos 55*, 403–416

Vanberg, V. (2000), Functional Federalism: Communal or Individual Rights, in: *Kyklos 53*, 363–386

von Weizsäcker, C. C. (2000), *Logik der Globalisierung*, Göttingen

World Bank (2001), *Global Economic Perspectives and the Developing Countries*, Washington