

Zur rechtlichen Dimension der Globalisierung

1. Das Recht entwickelt sich als konstruktiver Teil der Globalisierung. Rechtliche Normen eröffnen wirtschaftliche Märkte, aber sie definieren und begrenzen zugleich deren Internationalität. Das Niveau der rechtlichen Entwicklung reflektiert den Willen der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf den Stand, den Gang und die Grenzen der Globalisierung.
2. Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung ist heute die Existenz von knapp 200 Staaten, oft noch mit föderalistischer Untergliederung. Die innere und äußere Souveränität erlaubt es im Grundsatz jedem dieser Staaten, sein Recht im Sinne seiner eigenen Präferenz zu gestalten. Die Vervielfachung der Zahl der Staaten in der Zeit nach 1945 stellt sich rechtlich gesehen als eine Akzeptierung und Vermehrung souveräner Jurisdiktionen dar, welche die Ausdehnung und Verfestigung des internationalen Rechts erschwert. Kein Staat ist völkerrechtlich verpflichtet, seine Grenzen zu öffnen und an internationalem Wirtschaftsverkehr teilzunehmen.
3. In der Ära nach 1945 haben sich die Staaten mehr als jemals zuvor freiwillig dazu entschlossen, kooperationsbezogene Normen zu akzeptieren („von der Koordination zur Kooperation“). Unter dem unmittelbaren Eindruck der Schrecken des Zweiten Weltkriegs bezog sich diese Bereitschaft zuerst auf ein kollektives System der Friedenssicherung, auf die Akzeptanz von Menschenrechten, auf die Forderung der Stabilität der Währungen (IWF), auf die Bekämpfung der weltweiten Armut

(Weltbank) und auf die zunehmende Beseitigung von Handelsschranken (Internationale Handelsorganisation [1948] bzw. GATT, WTO).

4. Die Schranken des internationalen Handels sind nach 1949 in rechtlich verbindlicher Weise zunehmend abgebaut worden. Mit der Schaffung der WTO wurde 1994 (nach mehreren Anläufen) gezielt erstmals die Entscheidung zu Gunsten der Errichtung einer internationalen Organisation getroffen, welche den Prozess der Handelsliberalisierung im Rahmen der vereinbarten Normen überwacht. Wesentlich für die Globalisierung war 1994 auch die Einbeziehung des geistigen Eigentums, des Handels mit Dienstleistungen und einzelne Aspekte der Regelung von Auslandsinvestitionen in den Zuständigkeitsbereich der WTO, welche nunmehr alle Mitglieder in toto zu akzeptieren haben. Der rechtliche Charakter der WTO wurde dadurch unterstrichen, dass sich alle Staaten erstmals einem formalisierten Streitschlichtungssystem unterwerfen, dem sie nicht mehr einseitig ausweichen können. Der bevorstehende Beitritt Chinas und Russlands wird die Rolle der WTO als allseits gewolltes System der Globalisierung des Handels vertiefen und erweitern. Derzeit gehören der WTO 136 Mitglieder an, und ein Großteil der Handelsströme wird von den Regeln der WTO erfasst.

5. Das internationale Recht der Auslandsinvestitionen ist geprägt durch weit mehr als 1000 bilaterale Verträge. Die Abkommen europäischer Staaten bestimmen die Prinzipien, welchen Investitionen (zu ihnen gehören auch Portfolioinvestitionen) unterliegen, die nach der Rechtsordnung des Gastlandes rechtmäßig zugelassen worden sind. Dagegen zielen die Verträge der USA zusätzlich auf eine Öffnung der Märkte der Vertragspartner. Die meisten Verträge werden zwischen Industriestaaten

und Entwicklungsländern abgeschlossen; indes finden sich neuerdings auch zunehmend Verträge desselben Typus zwischen zwei Entwicklungsländern.

Zwischen 1995 und 1998 wurde unter der Ägide der OECD der Versuch gemacht, der rechtlichen Multilateralisierung des Handels ein korrespondierendes multilaterales Regelwerk für ausländische Investitionen an die Seite zu stellen. Der Versuch scheiterte an unterschiedlichen Standpunkten zwischen den USA und Europa, an der Haltung einer Reihe von Entwicklungsländern und an der Frage der Behandlung von Umwelt- und Sozialstandards, die insbesondere von NGO's thematisiert wurden. Derzeit erscheint es offen, ob die WTO im Rahmen einer neuen Verhandlungsrunde den Ansatz der OECD aufgreifen und entsprechende Verhandlungen nunmehr mit Teilnahme der Mitgliedsländer aus den Entwicklungsländern einleiten wird.

6. Vergleichsweise wenig rechtliche Struktur besitzt heute die internationale Finanzordnung. Teilaspekte werden vom IWF (Währungsstabilität), von der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (Kooperation der Notenbanken), aber auch von der OECD (Geldwäsche) geregelt. Neben dem multilateral-institutionalisierten Bereich stehen eine Vielzahl von Gremien, die ihre Tätigkeit auf einer lockeren zwischenstaatlichen Basis ausüben. Hierzu gehören etwa die G-7, G-8, G-10, G-22 und andere Foren. Auffallend ist, dass die jeweiligen Zuständigkeiten nicht klar voneinander abgegrenzt sind. Rechtlich ist ferner bemerkenswert, dass eine Vielzahl vorhandener Absprachen keinen rechtlich-verbindlichen Charakter hat („soft law“); derzeit gehören hierher etwa die meisten internationalen Absprachen über die Bankenaufsicht.

Offen bleibt, ob der Versuch der Koordinierung der Vielzahl bestehender zuständiger Gremien und der Überwachung der Vielzahl der Regeln durch das 1999 geschaffene Internationale Forum für Stabilität mehr Klarheit schaffen kann; dies ist keineswegs sicher. Insbesondere bedarf der Klärung, ob nicht auf der Grundlage der vorhandenen informellen Absprachen verbindliche Mindeststandards vereinbart werden sollten, die auch einer multilateralen Überwachung dienen könnten. Die Finanzordnung hat sich in der Vergangenheit oft als Folge krisenhafter Entwicklungen herausgebildet; in diesem Sinne ist zu fragen, ob die jetzige Rechtslage als krisensicher angesehen werden kann.

7. Das internationale Recht der Umwelt beruht heute auf mehreren Hunderten multilateralen und bilateralen Verträgen, die oft ohne Mechanismen zur Durchsetzung vereinbart wurden. Die neuere Rechtsentwicklung ist gekennzeichnet durch eine Fragmentierung und Segmentierung einzelner sachlicher und institutioneller Teilbereiche. Institutionell wurde UNEP als Teil der Vereinten Nationen zum Schutz der Umwelt im Jahre 1972 zu einer Zeit geschaffen, als die heutigen globalen Umweltprobleme kaum bekannt waren; u.a. von der Organisation, von den Aufgaben, von den Finanzen und von den Befugnissen her besteht deshalb Bedarf, den institutionellen Rahmen der globalen Umweltpolitik neu zu ordnen.
8. Wenig Beachtung hat bisher rechtlich die Verzahnung der einzelnen Teilbereiche der wirtschaftlichen und ökologischen Globalisierung gefunden. Die Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Handel und Umwelt sind dafür symptomatisch; andere Bereiche werden weniger öffentlich diskutiert, obwohl sie in Wirklichkeit noch mehr Gewicht erlangen könnten. Dies gilt etwa für das Verhältnis zwischen den Regeln des Handels und der Währungsstabilität, aber auch für die Wechselwirkungen zwischen den Normen des Investitionsrechts und der Umwelt auf internationaler Ebene. Insoweit ist

festzustellen, dass sich die Globalisierung rechtlich bisher ohne feste materiell-rechtliche und institutionelle Kohärenz sektorspezifisch entwickelt. Die Frage liegt nahe, ob die sektorspezifische Entwicklung sich nach spezifisch sachlichen Bedürfnissen oder eher zufällig, ohne inneren Grund historisch entwickelt hat

9. Derzeit werden prinzipiell und sektorspezifisch durchaus unterschiedliche Ansätze zur künftigen angemessenen Reaktion demokratischer Staatswesen auf die Globalisierung der Wirtschaft diskutiert. Idealtypisch lassen sich mindestens fünf Denkschulen feststellen, die in verschiedenen Varianten und auch Kombinationen vorgetragen werden.
- Nach einer ersten, in der Praxis bisher gewichtigen Auffassung erfordert die Globalisierung lediglich eine Anpassung der Wirtschaft. Dem einzelnen Staat sind demnach genügend Reaktionsmöglichkeiten auf dem sozialen und ökologischen Feld geblieben; eine besondere Spielart dieses Denkens lehnt aus demokratiebezogenen Gesichtspunkten die Verlagerung von Kompetenzen auf die internationale Ebene grundsätzlich ab; sie akzeptiert den faktischen Souveränitätsverlust und versucht, die Folgen national zu begrenzen und zu steuern.
 - Eine zweite Meinung geht davon aus, dass die zurückgehende Bedeutung des Staates zu Gunsten transnationaler Netzwerke von NGO's nicht aufzuhalten sei; dadurch werden – so die Anhänger dieser Meinung – auch Transparenz und Gerechtigkeit gefordert, wobei die Frage der Legitimation der Machtausübung offen bleibt.
 - Eine dritte Meinung anerkennt die Notwendigkeit neuer internationaler Vereinbarungen und fordert neue, von den zuständigen staatlichen Stellen auszuhandelnde Vereinbarungen.

- Eine vierte Richtung argumentiert ähnlich, fordert aber die maßgebliche Beteiligung bestehender internationaler Organisationen an der erforderlichen Institutionalisierung des rechtlichen Rahmens.
 - Zunehmend wird fünftens eine Errichtung neuer und die Verstärkung bestehender internationaler Organisationen gefordert, um auf diese Weise die faktische Globalisierung durch korrespondierende rechtliche Bezugnahmen und Institutionen zu stabilisieren, zu steuern und zu kontrollieren.
10. Offen bleibt im Ganzen, ob theoretisch sektorübergreifend Denkansätze allgemein ausgerichteter Denkschulen in operationaler Sicht hinreichend spezifisch die Besonderheiten eines jeden Sektors bzw. der jeweiligen Vernetzung erfassen können. Nützlicher dürften an empirisch erkennbaren Bedürfnissen ausgerichtete sektorbezogene bzw. sektorverbindende Vorschläge sein, die pragmatisch dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Dieser Ansatz erfordert die intensiv-sachbezogene Auseinandersetzung mit der jeweiligen Fragestellung und verweigert sich der theoretisch weit ausladenden Betrachtung des Wesens globaler Phänomene.