

1. DER FALL WTO

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) ist im Januar 1995 als eine Nachfolgeorganisation des GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) gegründet worden. Das GATT hat sich in zwei Verhandlungsrunden – Geneva Round 1947 und Uruguay Round 1986-1994 – zum Promotor der Liberalisierung des internationalen Handels entwickelt und bewirkt, dass die durchschnittlichen Handelszölle von 40 Prozent im Jahre 1940 auf 5 Prozent im Jahre 1986 gesunken sind. Die dritte Verhandlungsrunde (»Doha-Runde«), die im Jahre 2000 begonnen hat und bis 2006 beendet sein soll, zielt durchaus realistisch darauf, im Grundsatz Handelszölle für Industriegüter ganz abzuschaffen. Der Regelungsbereich der WTO umfasst heute drei Materien: (1) den internationalen Warenhandel aufgrund des GATT 1994 und dessen zwölf Zusatzvereinbarungen, (2) den internationalen Handel mit Dienstleistungen aufgrund des GATS als Rahmenabkommen und (3) mit besonderer Bedeutung für die Zukunft den internationalen Schutz des geistigen Eigentums aufgrund des TRIPS-Abkommens.

Die WTO besteht heute (Stand Ende 2005) aus mehr als 149 Mitgliedsstaaten, die in Grundsatzfragen nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden. Von diesen etwa 150 Staaten sind nur etwa 20 hoch entwickelte Staaten, während die Zahl der Entwicklungsländer in der WTO in den letzten 20 Jahren von etwa 90 auf über 120 angestiegen ist. Für die Frage globaler Governanz und der Genese globaler Suprastrukturen ist der Fall WTO vor allem aufgrund seiner Verfahren der Streitschlichtung (»Dispute Settlement Understanding«, DSU) aufschlussreich. Kommt es zwischen Mitgliedern der WTO über die Frage von Handelshemmnissen zum Streit, dann entscheiden in erster Instanz speziell eingerichtete Gremien von Experten, so genannte »Panels«. Die Entscheidung eines Panel kann vor einer Berufungsinstanz, dem »Appellate Body«, angefochten werden. Die Entscheidungen dieser Instanz sind endgültig. Das Verfahren des DSU ist zwar nach einem juristischen Muster gestrickt und wie ein Gerichtsprozess

organisiert, aber der Witz des Verfahrens liegt darin, dass es primär nicht um juristische Fragen geht, sondern um Fragen von *Wissen und Nichtwissen*.

Die WTO steht heute beispielhaft dafür, dass scheinbar entfernte und entrückte globale Institutionen direkte und spürbare Auswirkungen auf Organisationen und Akteure haben, welche dies zum Teil noch gar nicht wahrnehmen. Die Regeln und Regelungen der WTO wirken sich nicht nur auf große Unternehmen, sondern deutlich auch auf mittelständische Firmen aus, denn im internationalen Wirtschaftsverkehr außerhalb der EU gilt das Recht der WTO. Da inzwischen auch kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) etwa im Einkauf, im Vertrieb und in Fragen des geistigen Eigentums global denken müssen, und dies mit der weiteren Verbreitung von internetbasierten Transaktionen auch tatsächlich tun, sind sie von den Regelungen der WTO unmittelbar betroffen. Zwar können nicht Firmen, sondern nur Staaten Verfahren vor der WTO anstrengen, aber innerhalb der EU ist dieser Grundsatz faktisch mit der EU-Verordnung über Handelshemmnisse außer Kraft gesetzt. Denn danach können einzelne Unternehmen oder Verbände erreichen, dass die EU-Kommission bei Verstößen eines Drittstaates gegen WTO-Recht eine Untersuchung einleitet und mithin bei Verstößen erzwingen, dass die EU bei der WTO gegen einen Drittstaat ein Verfahren einleitet (Berrisch 1999).

Auch an diesem Beispiel erweist sich, dass faktische Globalisierung nicht nur durch geplante Strategien einzelner Akteure vorangetrieben wird, sondern stärker noch durch das von keinem einzelnen Akteur mehr beherrschte und beherrschbare Zusammenspiel ganz unterschiedlicher institutioneller Kontexte. Indem diese aufeinander verweisen und in ihren Regeln aufeinander Bezug nehmen, entstehen verflochtene institutionelle Tiefenstrukturen, die Entscheidungskalküle und Strategieoptionen neu gewichten. Für die Akteure auf der Oberfläche, etwa lokale Organisationen oder mittelständische Firmen, entstehen neue und oft undurchschaute Abhängigkeiten *und* Handlungsoptionen, die in ihren Kosten und Nutzen radikal von der Fähigkeit abhängen, mit den Regelungen und den institutionellen Kontexten umgehen zu können.

Ein zentraler Streitpunkt in den Verhandlungen der zweiten GATT-Runde über das Procedere der Streitschlichtungsverfahren der WTO betraf die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Sprüche der Panels vom Plenum zu übernehmen seien. Gegen eine automatische Übernahme sträubte sich vor allem die EU, weil sie befürchtete, dass dies nicht mit den internen Entscheidungsregeln der EU, vor allem denen der Kommission, zusammenpassen würde. Die USA hatten eher Bedenken gegen eine Einstimmigkeitsregel für die Übernahme, weil sie die darin implizierte Möglichkeit der Blockierung von Entscheidungen fürchteten. Letztlich einigte man sich nach einigen Jahren Verhandlung auf eine bemerkenswert phantasiereiche Lösung: Der WTO-Rat (»Council«) muss im Streitfall auf Antrag ein Panel einrichten, es sei denn, er weist dieses Verlangen einstimmig zurück (umgekehrtes Einstimmigkeitsprinzip). Auch einigte man sich (2) auf einen weitgehenden Automatismus der Übernahme der Entscheidungen der Panel – allerdings wiederum mit der Einschränkung, dass diese mit einer einstimmigen Entscheidung des Rates zurückgewiesen werden können (Stiles 1995: 28 u. 32).

Auch für die Berufungsinstanz des »Appellate Body« ließ sich eine vergleichbare Regelung finden. Er besteht aus sieben Experten, von den jeweils drei einen Berufungsfall entscheiden, der von einer der Streitparteien vorgebracht wird. Die Berufungsinstanz ist, ähnlich wie etwa die deutschen Revisionsgerichte, auf die Überprüfung und Interpretation der Rechtsregeln beschränkt. Die Entscheidungen des »Appellate Body« sind bindend, es sei denn, der Rat weist sie einstimmig zurück.

Der Sinn dieser Verfahrensregel erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Materiell ist sie nicht von großer Relevanz, weil eine einstimmige Zurückweisung in der Praxis kaum vorkommen dürfte und darüber hinaus eine grobe Desavouierung des »Appellate Body« darstellen würde. Dafür ist die symbolische Bedeutung der Regel umso gewichtiger. Sie gibt formal dem Souverän die letzte Entscheidungskompetenz zurück, nachdem er sie zuvor qua Verfahrensordnung an Experten abgegeben hat. Zum einen reflektiert die Regel, dass es keine brauchbare Alternative dazu gibt, in den hochkomplexen Problemkonstellationen des

GATT-Rechts Fachexperten einzuschalten, um normatives Entscheiden mit einem kognitiven Entscheidungsstil zu unterlegen.

Darin spiegelt sich die allgemeinere Umstellung von einem normativen auf einen kognitiven Entscheidungsstil in komplexen, wissensbasierten Entscheidungslagen. Dies gilt auch für die entwickelten nationalen Rechtssysteme, die in immer weiteren Bereichen darauf angewiesen sind, Experten in den richterlichen Entscheidungsprozess einzubinden – ohne dass die Letztentscheidung den Richtern ganz aus den Händen genommen würde. Zum anderen macht die Regel deutlich, dass der Aufbau eines globalen Steuerungsregimes des Welthandels (als Avantgarde der Weltwirtschaft) das grundlegende Dilemma abzarbeiten hat, dass die Nationalstaaten als verwundete Akteure, die wissen, dass sie Rückzugsgefechte kämpfen, sich trotzig und mit dem Stolz der Verlierer an ihre formalen Rechte klammern, um wenigstens im Feld der symbolischen Politik noch den Mythos ihrer Souveränität zu zelebrieren.

Die USA, die besonders unter diesem Syndrom einer ›gulliverischen‹ Weltmacht leiden, von einem Heer von Zwergen mit Tausenden von Stricken an den Boden weltökonomischer Tatsachen angepflockt zu sein, haben ein ganzes Institutionenarrangement aufgebaut, um zumindest formal die Möglichkeit zu haben, Entscheidungen der WTO und ihrer Streitschlichtungseinrichtungen zurückzuweisen. Der Kongress schuf eine eigene »WTO Dispute Settlement Review Commission« mit fünf Richtern, welche Entscheidungen, die sich gegen die USA richten, darauf zu prüfen haben, »whether the panel exceeded its authority and acted outside the scope of the agreement« (ebd.: 39).

Allerdings ist dieser Aufwand eher bezeichnend dafür, wie unumgänglich eine Übergangszeit symbolischer Selbstvergewisserung der nationalen Politikakteure beim Eintritt in die Phase der Formierung globaler Regime der Selbststeuerung ist, als charakteristisch dafür, dass sie sich mit Hilfskonstruktionen tatsächlich einer Einbindung in globale Kontexte entziehen könnten: »The reservations, taken together, represent little more in substance than a palliative for nativistic elements in Congress« (ebd.).

Hinter den Fragen nach Qualität und Folgen, Legitimität und

Überzeugungskraft des Streitschlichtungsverfahrens steckt eines der kritischsten Probleme der Bedingungen der Möglichkeit von globaler Governanz und damit der Funktionsweise und Leistungsfähigkeit globaler Steuerungsregime. Das Streitschlichtungsverfahren kompensiert das Fehlen einer globalen Judikative als Zweig eines politischen Systems, das in der Lage wäre, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu fällen und durchzusetzen. Da es bislang solche Durchsetzungsmöglichkeiten im Welthandelssystem nicht gibt, bleibt nur die prekäre Konstruktion von Institutionen, die über plausible Verfahren eine im Prinzip freiwillige Selbstbindung der beteiligten und betroffenen Akteure erreichen. Zum Schwur kommt es dann, wenn es nicht mehr um eher belanglose Routineprobleme geht, sondern um grundsätzliche Konflikte, bei denen sich die Interessen der Konfliktpartner unvereinbar gegenüberstehen.

Zwei solcher Konflikte stellen seit einigen Jahren die Mechanismen der Streitschlichtung der WTO auf eine Zerreißprobe. Bezeichnenderweise spielen beide Konflikte nicht zwischen Erster und Dritter Welt, sondern zwischen den beiden mächtigsten Handelsblöcken, den USA und der EU, und ebenso bezeichnend geht es in beiden Fällen um Agrarprodukte. Im eher kuriosen Fall des »Bananenkonflikts« kristallisiert sich der Streit nicht so sehr an inhaltlichen Fragen, sondern an dem möglicherweise brisanteren Problem der Auslegung von Verfahrensregeln des DSU. Im »Hormonstreit« steht die eher grundsätzliche Frage im Vordergrund, ob und unter welchen Bedingungen die USA Fleisch in die EU exportieren dürfen, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde.

Immerhin gibt es die ersten nationalen Gerichtsentscheidungen innerhalb der EU, die auf der Grundlage von GATT-Regeln die geltende EU-Bananenmarktordnung für rechtswidrig halten (Finanzgericht Hamburg, Az. IV 132/99) und den Schiedssprüchen der WTO höheren Rang einräumen als der EU-Regelung. Sollten derartige Entscheidungen vor den Instanzgerichten, letztlich vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben, dann hätte sich definitiv ein »global law without a state« (Teubner 1997) etabliert.

Der Hormonkonflikt ist zukunftssträchtig und potentiell weg-

weisend, weil er die Chancen und Risiken der Verschiebung von Konfliktlösungsprozeduren von normativ-formalen auf kognitiv-wissenschaftliche Kriterien exponiert. Die beiden streitenden Parteien, die USA und die durch die Kommission vertretene EU, beteuern – insbesondere nach den Erfahrungen im Bananestreit – einhellig, dass sie sich an die Verfahrensregeln des DSU halten wollen. Strittig ist dagegen eine inhaltliche Frage, die nur wissenschaftlich zu klären ist – was immer dann in einem solchen Kontext »wissenschaftlich« heißen kann.

Bereits die Vereinbarungen der Uruguay-Runde dehnten die vom GATT erfassten Regeln auf nicht-tarifliche Handelshemmnisse und »trade-related investment measures« sowie auf Dienstleistungen (»General Agreement on Trade in Services«, GATS) aus. Damit ist der Beginn einer Liberalisierung in den wirtschaftlich und technologisch gewichtigen Bereichen Telekommunikationsdienstleistungen, Finanzdienstleistungen und Informationstechnologie gemacht (Ruggiero 1999: 17). Artikel 24 des GATT-Abkommens sorgt hierbei dafür, dass Liberalisierungen nicht auf einzelne Partnerschaften oder Blöcke beschränkt sind. Außerhalb der weiterhin möglichen Zollunionen oder Freihandelszonen gibt es mit der MFN-Klausel (»most favoured nation«) eine Art Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Aufhebung oder Reduzierung von Zoll- oder Importbarrieren auf alle WTO-Mitglieder, wenn solche Vereinbarungen mit nur einem Mitglied geschlossen wurden.

Im Vorfeld der gegenwärtigen Doha-Verhandlungsrunde heizte sich die Auseinandersetzung um die Agenda der diese Runde vorbereitenden und vorentscheidenden Minister-Konferenz der WTO in Seattle Ende 1999 so weit auf, dass es zu massiven und teilweise gewalttätigen Protesten kam. Kernfragen waren und sind, wie weitgehend sich die Mitglieder verpflichten, die Liberalisierung der Agrar- und Dienstleistungssektoren voranzutreiben, welche Schutzregeln für Auslandsinvestitionen vereinbart werden sollen, welche Hilfsprogramme für die am wenigsten entwickelten Länder vorzusehen seien und welche globalen Regeln für den elektronischen Handel gelten sollen. Weitreichenden Dissens gibt es nach wie vor zu den Fragen, ob Umweltschutz und soziale und arbeitsrechtliche Mindeststandards zu den legitimen

Aufgaben der WTO gehören oder ob sie außerhalb ihrer Zuständigkeit liegen sollen. Der erste Präsident der WTO, Renato Ruggiero, hatte eine klare Position: »The mandate of the WTO is trade. [...] Clearly, the WTO cannot be expected to be the global policeman in every international dispute« (Ruggiero 1999: 19).

Damit verstärkt sich der Eindruck, dass die neue Dreifaltigkeit von Weltbank, IMF und WTO das Kernstück einer Suprastruktur globaler Governanz ausmachen, in der die Liberalisierung des globalen Finanzsystems und des Welthandels den Machtverlust der Nationalstaaten zementieren (Eichengreen 1999). Auch wenn dieser Eindruck im Großen und Ganzen zuträfe, bliebe die wichtigere Frage, welche Alternativen einer Welt offen stehen, die ohne Weltregierung und ohne verbindlich entscheidende globale Institutionen auskommen muss und dennoch ihr Schicksal nicht bloßer Evolution, bloßem Durchwursteln ausliefern möchte.

Aus dem ungesteuerten Zusammenspiel von Evolution und Steuerung formen sich in der Überwindung hegemonialer internationaler Regime (Calleo 1987; Keohane 1984) kompliziertere und gewagtere Architekturen der Abstimmung divergierender Interessen im Kontext globaler Interdependenz. Posthegemoniale Regime entstehen nach dem Ende der Ost-West-Konsolidierung, weil aus einer geordneten Kooperation von Konkurrenten nach Meinung einer ausreichenden Zahl von Akteuren ein Mehrwert entsteht, der ohne solche Regime nicht zu haben ist. Bereits für die internationalen Regime der 1980er Jahre konstatierte Robert Keohane: »Like imperfect markets, world politics is characterized by institutional deficiencies that inhibit mutually advantageous coordination« (Keohane 1983: 151).

Indem Steuerungsregime ein Regelsystem für geordnete Kooperation und geordnete Verfahren der Konfliktlösung bereitstellen, schaffen sie eine Basis für die Kristallisation von Vertrauen als zentrale Ressource für die Stabilisierung von Netzwerken, in denen positive Koordination eine Chance hat. Zudem schaffen sie die Bedingungen für die Möglichkeit eines gemeinsamen Nutzens, indem sie gegenüber Marktlösungen oder ad-hoc-Koordinationen die Transaktionskosten umso mehr reduzieren, wie die Regeln zur Routine werden. Schließlich bieten sie den häufig

unterschätzten oder gar ganz übersehenen Vorteil, dass sie institutionelles Lernen ermöglichen, indem die Genese und Revision der Regelsysteme Erfahrungen speichert, die aus der Praxis gemeinsamer Kooperation, Konkurrenz und Konfliktregulierung resultieren.

Tatsächlich entsteht mit den neuen Steuerungsregimen ein neues, noch prekäres Gefüge von Macht, Einfluss, Expertise und Legitimität, in dem die territorial begrenzten Nationalstaaten zwar noch eine gewichtige Rolle spielen, zunehmend aber globale Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, korporative »Global Players« und hybride Regulierungsinstanzen die Nationalstaaten und die Nationalökonomien mit einem Netz von Vorentscheidungen, Entscheidungsprämissen, Entscheidungsoptionen und wissensbasierten Entscheidungskompetenzen überziehen, so dass das Leben für diejenigen Unternehmen schwer wird, die sich in diesem Labyrinth nicht mehr auskennen.

Wichtiger noch erscheint, dass die WTO als globale Institution eine Vorreiterrolle in der Wissensbasierung global relevanter Entscheidungen spielt. Die von Luhmann früh diagnostizierte Umstellung von einem normativen auf einen kognitiven Stil der Entscheidungsfindung als Grundlage einer sich ausbildenden Weltgesellschaft scheint sich hier zu bestätigen. Allerdings reicht eine Institution für derart weitgehende Schlussfolgerungen sicher nicht aus. Betrachten wir daher weitere Einrichtungen globaler Governanz.

2. DER FALL BIZ

Die in Basel sitzende »Bank für internationalen Zahlungsausgleich« – in der die 13 wichtigsten Zentralbanken der Welt zusammengeschlossen sind – soll hier nicht umfassend ins Bild kommen, sondern nur in einem speziellen Aspekt: als Träger des »Basler Ausschusses«, der mit dem Regelwerk »Basel II« eine global relevante und folgenreiche Standardisierung der Eigenkapitalausstattung von Banken und anderen Finanzinstituten anvisiert. Eigenkapitalausstattung meint den Prozentsatz an eigenem Kapital, das eine Bank aufbringen muss, um ihre Verbindlichkei-

ten (Kredite) mit einem Gegengewicht an eigenem Einsatz und eigener Haftung zu versehen.

Nach einer Reihe aufsehenerregender Fehlspekulationen und Zusammenbrüche hatte bereits 1993 die »Group of Thirty«, ein privater Zusammenschluss global agierender Banken, eine stark beachtete Studie über Derivate und ihre Risiken veröffentlicht und Empfehlungen für adäquate Geschäftsmodelle gegeben. Bereits ein Jahr später reagierte der quasi-öffentliche »Basler Ausschuss für Bankenaufsicht« mit Empfehlungen für »Risk Management Guidelines for Derivatives«, und im Oktober 1995 gab (in Deutschland) das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen seine »Verlautbarungen über Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften der Kreditinstitute« heraus, welche den Banken Leitlinien für eine koordinierte Selbststeuerung an die Hand gab (Reinicke 1998: 102; Strulik 2000: Kap. 3.2). Der Basler Ausschuss versteht sich als informelles Organ der Selbststeuerung und Selbstkontrolle des Bankensystems. Ebenfalls im Jahr 1994 wurde die IOSCO als Organisation der Selbststeuerung des Wertpapierbereiches gegründet. Im Juni 2004 verabschiedete der Basler Ausschuss die Leitlinien »Basel II«, die einen mehrjährigen Konsultationsprozess durchlaufen und (nach Plan) Anfang 2006 gelten sollen.

Mehrere Institutionen des globalen Finanzsystems wie der Basler Ausschuss, die »International Organization of Securities Commissions« (IOSCO) in Montreal, die Weltbank, der Internationale Währungsfond (IWF), die »Group of Thirty«, das »Institute of International Finance« (IIF), die U.S. Federal Reserve Bank und einige andere nationale Aufsichtsbehörden und Gesetzgeber bilden ein globales Netz öffentlicher, privater und privat-öffentlicher Einrichtungen, die über eine kritische Masse an Expertise verfügen, um eine gewisse Steuerung des globalen Finanzsystems zu erreichen, auch wenn die Steuerungsmodelle erst ganz am Anfang ihrer Entwicklung stehen. Die Kernidee dieses auf globale Reichweite zielenden Zusammenspiels nationaler und transnationaler Einrichtungen besteht darin, den wachsenden Ungewissheiten eines global vernetzten Finanzsystems ausgereifere und dynamischere Modelle des Umgangs mit Risiken – *Risikomodelle* – gegenüberzustellen, um die Risiken

notwendiger Ignoranz mit der Expertise bewährter Erwartungskalküle in einen durchdachten Zusammenhang zu bringen.

Beispielhaft sind an diesem Prozess die Elemente eines neuen globalen Steuerungsregime im Finanzsystem erkennbar. In einem vielschichtigen Wechselspiel zwischen privaten, öffentlichen und quasi-öffentlichen Akteuren auf globaler, transnationaler, nationaler und lokaler Ebene bilden sich Mechanismen der geordneten Verschränkung von Kontextsteuerung und Selbststeuerung heraus, die kein einzelner Akteur beherrscht oder diktiert und die vor keinem Gericht verbindlich einklagbar sind. Dennoch erzwingt die geteilte Einsicht der relevanten Akteure des globalen Finanzsystems in die Notwendigkeit einer Anpassung des Steuerungsregimes an neue Bedingungen jenen Problemdruck, der eine kollektive Selbstbindung ermöglicht. Ein Beobachter der Entwicklung des Basler Abkommens beschrieb dies so:

»It is not the technicalities that are important here, but the recognition that the world's finance is no longer carried on by separate national banking systems dealing with each other at arms' length. It is dominated by multinational institutions that will soon have grown entirely beyond the reach of country-by-country regulation, unless the world's regulators can get together to enforce these kinds of rules« (Reinicke 1998: 112f.).

Der innovative Kern von »Basel II« besteht in einem »supervisory review process«, der das Verhältnis zwischen Banken und Regulierungsbehörden auf eine neue Basis stellt. Im Vordergrund steht nicht mehr Kontrolle, sondern ein kognitiv geleiteter Abstimmungsprozess, in dem die Expertise beider Seiten zur Geltung kommen kann. Die Banken können mit eigenen Risikomodellen arbeiten, die ihrer Geschäftsidee angemessen sind. Allerdings stehen die Risikomodelle auf dem Prüfstand und müssen gegenüber den Regulierungsbehörden plausibel begründet werden. Einige Beobachter erwarten und fordern, dass sich dieser »cognitive turn« der Aufsicht und Regulierung des Finanzsystems zukünftig noch verstärkt und für ein kommendes »Basel III« zum neuen Paradigma der Regulierung reift (Schulte-Herbrüggen 2004).

Neben der WTO ist die BIZ eine weitere globale Institution,

die ihre Steuerungsaufgaben primär in einem kognitiven Paradigma leistet, also primär mit den Ressourcen Wissen und Expertise im Umgang mit Nichtwissen arbeitet. Demgegenüber beruht die Politik des klassischen Nationalstaates immer noch vorrangig auf der Ressource Macht, und sie arbeitet hauptsächlich mit dem Instrument des autoritativ verbindlichen Gesetzes.

Die beobachtete kognitive Wende soll nicht so verstanden werden, dass nun über kurz oder lang die Komponente kollektiv verbindlicher, machtgestützter Entscheidungen in der Steuerung komplexer Sozialsysteme wegfallen würde zugunsten einer Steuerung durch Wissen. Aber es findet doch eine bemerkenswerte Verlagerung statt. Wissen (und ein entsprechender Umgang mit Nichtwissen) werden immer stärkere Faktoren, welche die Entscheidungsprozesse formen und die Entscheidungen prägen. Das Finanzsystem zeigt besonders klar, warum dies so ist. Es ergibt einfach keinen Sinn, in bestimmten Sachfragen über das Medium der Macht zu entscheiden: etwa bei Fragen der Angemessenheit von Risikomodellen, der Unterscheidung von Risikotypen, der Zulassung von Derivaten oder strukturierten Finanzinstrumenten (Kreditprodukten), der Brauchbarkeit von Anlagestrategien oder Absicherungsmodi etc.

Komplexe strukturierte Kreditprodukte oder Finanztransaktionen sind in der Regel durch vier Komponenten der kognitiven Unterfütterung gekennzeichnet. Diese Komponenten belegen den engen Zusammenhang von Expertise, Nichtwissen und Risiken, die mit derartigen Transaktionen verbunden sind. Zugleich geben sie einen Eindruck davon, wie massiv sich die Bedingungen für eine Steuerbarkeit des globalen Finanzsystems verschlechtern und welcher Aufwand an Expertise und Gegenwissen erforderlich ist, um ein Minimum an Steuerbarkeit und Transparenz zu erreichen (siehe dazu die Gegenüberstellung in Tabelle 4).

Tabelle 4: Die kognitive Wende bei der Genese strukturierter Finanzprodukte

Das Produkt ist auf die spezifischen Bedürfnisse des Kunden/Klienten zugeschnitten und kein Standardprodukt;	Standardverfahren und -prüfoperationen reichen nicht mehr aus.
Kreation und Individualisierung des Produkts erfordern das Zusammenspiel von Experten (immer auch: Expertinnen) unterschiedlicher Disziplinen; entsprechend teuer sind die Produkte;	Steuerung verlangt eine entsprechende Transdisziplinarität von Aufsicht und Regulierung.
Kreation und Ausrichtung des Produkts beziehen sich auf spezifische Absichten und Interessen des Kunden/Klienten, die ökonomische, steuerrechtliche, bilanztechnische oder andere sein können;	Steuerung verlangt eine entsprechende Transdisziplinarität von Aufsicht und Regulierung.
Damit erzeugen die Produktion und der Einsatz dieser Produkte beim Hersteller (Finanzinstitution) verschiedene Arten von Risiken – Marktrisiken, Kreditrisiken, operationale und rechtliche Risiken, Reputationsrisiken etc. –, die für alle Betroffenen schwer zu durchschauen sind, weil sie sich erst in einem Zusammenspiel vieler Akteure und Organisationen materialisieren oder vermieden werden können (Schmidt Bies 2004: 2).	Auch hinsichtlich Regulierung und Aufsicht müssen verschiedene Institutionen und Instanzen zusammen wirken – was den Usancen öffentlicher Ämter widerspricht. Allerdings zielt der von »Basel II« eingerichtete »regulatory review process« in die richtige Richtung.

Die beste Absicherung für beide Seiten im »regulatory review process« in all diese Fällen ist der Abgleich unterschiedlicher wissensbasierter Perspektiven und die Fähigkeit, aus Krisen, Fehlern und Erfahrungen schnell zu lernen. Ein Beispiel dafür ist die Definition von »operational risks«, einem wichtigen Risikotyp, gegen den sich Finanzeinrichtungen absichern müssen. Nach langwierigen Vorarbeiten der unterschiedlichsten Organisationen definierte »Basel II« im Jahre 2001 den Begriff des ope-

rationalen Risikos als »risk of direct or indirect loss resulting from inadequate or failed internal processes, people and systems or from external events« (Basel Committee on Banking Supervision 2001: 6). Dies verweist zum einen auf interne Prozesse und die von Mitarbeitern verursachten Risiken. Es liegt auf der Hand, dass eine externe Aufsicht keinerlei Einblick in diese Faktoren erhält, wenn es eine Bank darauf anlegt. Es erscheint klüger und besser, die Bank diese Risiken selbst einschätzen und entsprechende Maßnahmen durchführen zu lassen – zumal sie ein eigenes Interesse daran hat, dort Risiken auszuschließen.

Zum anderen liegt die Krux der operationalen Risiken darin, den erwarteten Verlust (»expected loss«) zu bestimmen, der durch einen der Risikofaktoren entstehen könnte. Auch hier erscheint es vernünftig, die Berechnung erwarteter Verluste in einem kognitiv orientierten, also lernbereiten Diskurs zwischen Aufsicht und Bank zu entwickeln, anstatt diese Bestimmung autoritativ vorzugeben (aufschlussreich dazu Power 2003).

Die kognitive Wende in der Bankenaufsicht, die von »Basel II« ausgeht, schlägt auch auf angrenzende Bereiche durch und belegt damit einen grundlegenden Wandel des Steuerungsmodus in hochkomplexen, intransparenten Problemkonstellationen. So zeigt die Reform des britischen Pensionsfond-Gesetzes (»Pension Act«) in eine entsprechende Richtung. Für die anglo-amerikanischen Systeme der Alterssicherung sind Pensionsfonds von größter Bedeutung. Eine intensive Aufsicht sorgt zusammen mit den jeweiligen Aufsichtsräten (»board of trustees«) für »sichere« Anlagestrategien. Im Jahre 2004 wurde der bisherige »minimum funding requirement« (MFR) durch neue Regeln für die Sicherung der Zahlungsfähigkeit ersetzt, der »statutory funding objective« (SFO). Wichtig daran ist der veränderte Steuerungsmodus: »Where the MFR applies a highly *prescriptive* range of assumptions, the SFO is more *flexible* – hence the need for prudence« (Harrison 2005, Hervorhebung H.W.).

Insgesamt gilt für die Steuerung des globalen Finanzsystems, was Julia Black so formuliert: »No single actor can hope to dominate the regulatory process unilaterally as all actors can be severely restricted in reaching their own objectives not just by limitations in their own knowledge but also by the autonomy of others.«

(Black 2002: 5) Sie bezeichnet die beiden Kernelemente: die spezialisierte Expertise der Akteure und ihre Unabhängigkeit aufgrund der funktionalen Differenzierung, die gemäß einer horizontalen Subsidiarität verlangt, dass jeder Akteur vorrangig selbst für seinen Bereich und sein Feld von Expertise zuständig ist.

3. GLOBALE RATING-AGENTUREN

Eine exemplarischer und in mancher Hinsicht besonders problematischer Fall globaler Governanz versteckt sich hinter dem harmlos erscheinenden Titel »Rating-Agenturen«. Sie sind als Wirtschaftsunternehmen Mitte des 19. Jahrhunderts beim Bau der großen amerikanischen Eisenbahnlinien entstanden. Die Bahnlinien wurden von englischen Investoren finanziert, die sich allerdings nicht vor Ort über Bonität und Seriosität der Bau-firmen informieren konnten. Diese Dienste der Beurteilung und Bewertung übernahmen die Rating-Agenturen.

Die neuen Formen des Zusammenspiels von Banken, Regulierungsbehörden und privaten Institutionen wie den Rating-Agenturen kommen nicht von ungefähr. Sie reflektieren tief greifende Veränderung der Funktion der Banken in den nationalen und transnationalen Finanzsystemen. Traditionellerweise übernehmen die Banken die Rolle des Mittelmannes oder »Intermediärs« zwischen vielen vereinzelt Geldgebern (Sparern) und Geldsuchern (Kreditnehmern). Die Banken übernehmen die Entscheidung über Kreditvergaben und müssen im Regelfall für nicht zurückbezahlte Kredite das Risiko übernehmen, also ein-stehen. Die Kosten dieser Intermediatisierung – welche die Ban-ken auf die Kreditzinsen aufschlagen – sind hoch, weil sie neben den sonstigen Transaktionskosten noch die Kosten der spezifi-schen Expertise umfassen, welche den Banken eine brauchbare Einschätzung ihrer Risiken ermöglicht.

Mit der Deregulierung, Ausweitung und Dynamisierung der Finanzmärkte in den 1980er und 1990er Jahren sehen sich die Banken einem massiven Prozess der »Desintermediatisierung« ausgesetzt. Damit ist gemeint, dass die Funktion der Banken als

Mittelsmänner zunehmend ausgespart und überflüssig wird, weil sich auf beiden Seiten des Kreditgeschäfts direktere, schnellere und kostengünstigere Alternativen entwickeln. So bringen Sparer, vor allem in den USA und zögerlicher auch in Europa und Japan, ihr Geld nicht mehr für verhältnismäßig bescheidene Zinsen zur Bank, sondern sie investieren als Anleger in Fonds. Sie erwarten nicht mehr Sparzinsen, sondern Rendite für Kapitalinvestitionen. Das Anlagevermögen der unterschiedlichen Fonds (»mutual funds«), vor allem der Pensionsfonds, ist in den USA heute deutlich höher als dasjenige der Banken insgesamt. Es hat sich allein zwischen 1995 und 2000 von drei auf sechs Billionen (Tausend Milliarden) Dollar verdoppelt. Gleichzeitig stieg der Handel mit Finanzderivaten in unvorstellbar gewordene Größenordnungen: im Jahre 1996 von 27 Billionen Dollar auf 34 Billionen, davon rund 24 Billionen im besonders kritischen, weil bilanzunwirksamen, außerbörslichen »Over-the-counter«-Markt (Das Parlament Nr. 36-37 vom 5.9.1997: 3). In der zweiten Jahreshälfte 2004 ergab sich gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung des Volumens des »Over-the counter«-Marktes mit Derivaten von 12,8 Prozent zu einem Gesamtschuldenstand von 248 Trillionen Dollar (www.bis.org, Abfrage vom 13.12.2005).

Diese Desintermediatisierung setzt ihrerseits eine Dynamik in Gang, welche die nationalen und globalen Geld- und Finanzmärkte verflüssigt, indem sie die Fonds zu einer flexiblen, nervösen und rastlosen Suche nach optimalen Investitionsmöglichkeiten antreibt. (Hier gilt die »Heuschrecken«-Metapher.) Den in ihren Traditionen und Grundsätzen nach eher risikoaversen Banken standen beinahe über Nacht und ohne Vorwarnung eher risikofreudige Investitionsfonds, Hedgefonds etc. gegenüber und forderten die Banken in ihrem Kerngeschäft heraus. Inzwischen passen sich die Banken mit Nachdruck der neuen Situation an und sind selbst mit ihren Investmentabteilungen und Investmentbanken als Finanzkonglomerate aktive Teile des globalen Finanzsystems. Sie verstärken damit den Trend zur Desintermediatisierung und »securitization«, zur Aufspreizung von Risiken durch Derivative und Hedging-Strategien.

Problematisch wird dabei das Risikomanagement der Banken. Konnten Sparer und Anleger bislang davon ausgehen, dass die

Banken im eigenen Interesse nur überschaubare Risiken eingehen und dabei auf ihr gewachsenenes »lokales« Wissen zurückgreifen, so hat sich die Situation mit der Dominanz überregionaler und globaler Investmentfonds tief greifend geändert. Die Banken werden in einen Interessenkonflikt zwischen ihrem Eigeninteresse an riskanten Investitionsstrategien und dem Interesse ihrer Anleger an »Sicherheit« hineingezogen. Insbesondere die Investmentbanken und ihre Analysehäuser stehen in Gefahr, im eigenen Interesse an großen Kunden oder Emittenten deren Entwicklungspotential zu optimistisch einzuschätzen. Sogar die ganz Großen, »Goldman Sachs« und »Merrill Lynch«, mussten beispielsweise im Fall der US-Börseneinführung von SAP diesen Vorwurf hören.

Die Banken versuchen, diese Interessenkollision durch elaborierte Formen der Selbstkontrolle und Kontextsteuerung zu entschärfen. Dennoch bleibt die Frage, inwieweit sie zu uneigenützigen und distanzierten Einschätzungen in ihren Aktienanalysen und in ihrer eigenen Risikoexponierung in der Lage sind. Woher bekommen Investoren solche Einschätzungen, wenn sie selbst über die dafür erforderliche Expertise nicht verfügen, und wenn sie den Banken als eigeninteressierten Akteuren nicht mehr hinreichend vertrauen?

Diese Frage bringt eine alte Institution in einer neuen Brisanz ins Spiel: die Rating-Agenturen. Die »credit-rating agencies« sind die im globalen Maßstab etablierten, faktisch offiziellen und anerkannten Einrichtungen der Bewertung der Kreditwürdigkeit (Bonität) von Organisationen, Institutionen und Ländern. Sie bilden die oberste, einflussreichste und problematischste Ebene der Finanzdienstleistungshierarchie. Das Rating-Geschäft wurde lange von dem Duopol zweier amerikanischer Agenturen beherrscht, »Moody's Investors Service« (Moody's) und »Standard & Poor's Ratings Group« (S&P). Aus Mergern zwischen europäischen und amerikanischen Rating-Firmen ist inzwischen »Fitch Ratings« als entfernter dritter Spieler nach den beiden Großen der Branche entstanden. Die Nachfrage nach Ratings nimmt global zu. Auf dem US-amerikanischen Kapitalmarkt verfügen bereits über 98 Prozent aller Corporate Bonds über ein Rating. Auch im europäischen Markt können Commercial Papers ohne

eine Bewertung durch ein Rating nur noch ausnahmsweise platziert werden. Weltweit waren 1970 weniger als 1000 Emittenten von Moody's bewertet; im Jahre 2000 waren es bereits über 9000 (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 2000: 21).

Bemerkenswert ist, dass beide Weltmarktführer Informationskonzernen gehören: Moody's gehört »Dun & Bradstreet«, S&P ist ein Teil der Verlagsfirma »McGraw-Hill«. Es ist damit das am stärksten oligopolisierte und konzentrierte Element des globalen Finanzsystems. Nur die drei Großen der globalen Investmentbanken, »Morgan Stanley Dean Witter«, »Merrill Lynch« und »Goldman Sachs« bilden ein ähnlich konzentriertes Oligopol innerhalb des Finanzsystems; und die vier großen Nachrichtenagenturen (»Reuters«, AP, UPI und AFP) ein entsprechendes Oligopol im Bereich globaler Produktion und Verbreitung von Nachrichten.

Jede der drei großen Rating-Agenturen beurteilt eine Schuldensumme von mehreren Billionen Dollar. Gewöhnlich werden die Marktführer nur auf Antrag und Kosten der zu beurteilenden Firmen tätig. Moody's und (seit 1996) auch S&P fertigen aber je etwa zehn Prozent der Ratings als »öffentliche Information« oder »unsolicited rating« an. In Deutschland waren Ratings (jedenfalls für Emittenten) bis 1991 nicht so dringlich, weil alle Emissionen einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt unterlagen und Investoren daraus schlossen, dass genehmigte Emissionen »geprüft« waren und zumindest gewissen Mindestsicherheiten boten. Mit der Aufhebung dieser Genehmigungspflicht 1991 entstand ein »credibility gap«, der von Rating-Agenturen und den Research-Häusern der Investmentbanken ausgefüllt wird.

Im Zusammenhang mit den Aktivitäten des Basler Ausschusses bilden sich nun auch in Europa Rating-Agenturen und versuchen, auf dem Markt Fuß zu fassen (Willke/Strulik 2002). Diese regionalen Agenturen können den Großen noch in keiner Hinsicht das Wasser reichen. Sie verändern das Oligopol der vier dominanten Spieler nicht im Geringsten. Aber sie machen die ökonomische Bedeutung von Rating-Verfahren und Rating-Ergebnissen nun auch für kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) deutlich. Sie verändern deren betriebswirtschaftliche Logik, indem sie die KMUs auf dem Feld der Refinanzierung di-

rekt (und indirekt in daraus abgeleiteten Feldern) den Zwängen der Globalisierungsdynamik aussetzen.

Rating ist ein global anerkanntes vergleichendes Instrument, welches nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Daten nutzt, insbesondere Einschätzungen der Wettbewerbslage, der Ertragskraft, der Finanzstruktur, der Vermögenswerte, der Managementqualität und der strategischen Ausrichtung einer Organisation. Die Einstufung einer Organisation oder Einrichtung im Rating-System drückt die Einschätzung der Agenturen darüber aus, mit welcher Bonität und mit welchem Risiko ein Schuldner fähig sein wird, seine Verpflichtungen aus der Aufnahme von Fremdkapital (für die Laufzeit dieser Schulden) zu erfüllen. Das Rating kann sich auf sehr unterschiedliche Objekte beziehen, im Vordergrund stehen aber Schuldtitel und Anleihen (»Bond-Rating«), Aktien (»Stock-Rating«) sowie Geldinstitute und Geldmarktfonds. Empirische Untersuchungen bestätigen, dass sich veränderte Ratings, also Abwertungen oder Aufwertungen, tatsächlich auf die Preise von Schuldverschreibungen und Aktien auswirken (Hand/Holthausen/Leftwich 1992).

Das Rating gibt damit Investoren eine expertisebasierte Einschätzung des Risikos ihrer Anlageentscheidung in einer Situation, in der Investoren immer weniger überblicken, geschweige denn beurteilen können, welche zukünftig zu erwartende Wertschöpfungskapazität die beurteilte Organisation gegenwärtig hat. Je niedriger das Rating, desto höher ist das Risiko für Investoren – und desto höher muss damit die Rendite sein, damit Investoren gewonnen werden können. Höhere Rendite aber heißt für den Schuldner höhere Kosten des Kredits. So bedeutet beispielsweise eine geringfügige Rating-Rückstufung um eine Stufe für eine Bank mit einer Bilanzsumme von 300 Millionen Schweizer Franken (unter der Annahme, dass 10 % der Bilanzsumme exponiert und zu refinanzieren sind) zusätzliche Zinskosten von 15 Millionen Franken.

Dies bedeutet, dass die Qualität des Rating etwa für ein auf Kredite angewiesenes Unternehmen direkt und spürbar die Kapitalkosten beeinflusst. Bei vielen institutionellen Anlegern wie Pensionsfonds, Versicherungen und Banken ist ein Rating einer bestimmten Güte sogar Voraussetzung für eine positive Anla-

geentscheidung. Je stärker sich Unternehmen, Institutionen, Regionen und ganze Länder auf den globalen Finanzmärkten im Wettbewerb untereinander um Anlagekapital bemühen, desto stärker sind sie auf möglichst positive Ratings angewiesen, um ihre Kapitalkosten zu optimieren. Hieraus erwächst den global agierenden Rating-Agenturen ein bislang noch wenig begriffener – und noch weniger problematisierter – Einfluss auf globale Ströme von Investitionsentscheidungen.

Ratings haben (in einem gewissen Gegensatz zu Investment und Analyse) eine relativ langfristige Perspektive, weil ihr Hauptkriterium die Kreditwürdigkeit der bewerteten Einheit ist. Sie zielen deshalb auf »fundamental analysis«, d.h. die makroökonomische Einbettung und das Potential der evaluierten Firma oder Institution. Durch eine kontinuierliche Aktualisierung der Evaluationen kumulieren Rating-Firmen eine einzigartige Expertise.

Rating institutionalisiert einen spezifischen Typus der »knowledge structure« (im Sinne von Susan Strange) als ein Expertensystem, welches »determines what knowledge is discovered, how it is stored, and who communicates it by what means to whom and on what terms« (Strange 1988: 117). Es geht um Wissen, das Investoren wie Anlage- und Pensionsfonds oder Investmentbanken, aber auch Leasinggesellschaften, Factoringinstituten, Kapital- und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften etc. erlaubt, sich ohne aufwendige eigene Expertise (und entsprechende Transaktionskosten) einigermaßen verlässlich in einem Feld zu bewegen, welches durch hohe Unsicherheit und einen entsprechend hohen Bedarf an spezifischem Wissen charakterisiert ist.

Merkmale des Expertensystems des Ratings sind eine Ausrichtung auf amerikanische Standards für Managementqualität, Unternehmensstrategien und Finanzstruktur, Messung an Kriterien, die teils veröffentlicht und teils geheim sind, sowie eine Sichtweise, welche der Tendenz nach den »Shareholder Value« gegenüber einem sozial verantwortlichen und kreativen Unternehmertum bevorzugt. Völlig ungerührt von dieser Kritik dominiert ein enges Oligopol von Firmen das globale Rating. Sie werden dies so lange tun, wie sie über relevantere und überzeugendere Expertise verfügen als jede andere Einrichtung der Evalua-

tion ökonomischer Performanz. Auch wenn die drei Großen der Branche seit einigen Jahren in vielen Ländern der Welt Niederlassungen gegründet haben, um regionale Spezialisierungen zu fördern, so gilt immer noch uneingeschränkt: »New York remains the analytical core, where rating expertise is defined and reinforced« (Sinclair 1994: 453).

Dies hängt vor allem damit zusammen, dass Rating für amerikanische Konzerne zur Routine geworden ist, während europäische und asiatische Firmen sich nur langsam mit den damit verbundenen Kosten und Prozeduren anfreunden. Gegenwärtig werden in den USA etwa 8000, in Deutschland nur 200 Unternehmen mit einem Rating evaluiert. Inzwischen lassen sich auch Länder (wie Hessen oder Sachsen-Anhalt; letzteres Land erhielt für 1997 ein S&P-Rating von AA-), Regionen (wie die Toskana) oder Städte (wie Philadelphia, New York oder Tokio) durch ein Rating evaluieren, um durch ein günstiges Rating als attraktiver Emittent zu erscheinen (ausführlich dazu Sinclair 2005). So decken die Bundesländer im Durchschnitt nur 19 Prozent ihres Kreditbedarfes durch Anleihen ab, während diese Finanzierungsform für Sachsen-Anhalt die bemerkenswerte Höhe von 65 Prozent erreicht – und damit eine Innovation in der Strategie der Länderfinanzierung andeutet (Schackmann-Fallis 1999).

Zunehmend werden z.B. auch in Deutschland die wichtigsten Firmen relevanter Branchen regelmäßig evaluiert. So bewertet Moody's seit 1998 sieben der großen deutschen Versicherungskonzerne, und auch S&P hat bereits 1997 den Versicherungssektor bewertet (und nur eine Firma, die »Allianz Versicherung«, mit der Höchstnote AAA ausgezeichnet). Bemerkenswert ist, dass die »Global Players« seit 1999 – jedenfalls in Deutschland – Konkurrenz bekommen haben, indem sich in Köln die »Assekurata Assekuranz Rating-Agentur GmbH« speziell für das Feld der Versicherungen gebildet hat. Dies scheint kein Einzelfall zu sein, und es deutet darauf hin, dass das Feld der Rating-Agenturen in Bewegung kommt.

Ein Rating-Prozess basiert auf einem kontinuierlichen und engen Kontakt zwischen Unternehmen und Rating-Agentur, der in den jährlichen »review meetings« kulminiert. Die Rating-Agenturen erhalten routinemäßig auch vertrauliche Informatio-

nen, weil die Firmen auf eine langfristige und vertrauliche Zusammenarbeit angewiesen sind. »Die führenden Rating-Agenturen erwarten, dass von den Emittenten unaufgefordert Terminvorschläge unterbreitet, die notwendigen Informationen aufbereitet und die erforderlichen Vorbereitungen getroffen werden, ohne dass es dazu eines speziellen Hinweises von Mitarbeitern der Agenturen bedarf« (Everling 1999: 255). Darüber hinaus verfolgen die Agenturen, ähnlich wie Investmentbanken und ihre Research-Abteilungen oder wie globale Beratungsunternehmen, kontinuierlich alle Entwicklungen, die auf die künftige Ertragsfähigkeit ›ihrer‹ Unternehmen oder Einrichtungen Einfluss haben könnten.

Zum Beispiel haben Moody's und S&P früh die Kriterien des Basler Akkord vom Juli 1988 für die Eigenkapitalausstattung (und weitere »Gesundheits«-Kriterien) für internationale Banken übernommen und ihrerseits mit diesen Kriterien die Rating-Prozesse für Finanzinstitute im Allgemeinen angereichert. Dies wiederum ließ vielen Banken und Banksystemen, die gar nicht Mitglieder des Basler Akkordes sind, gar keine andere Wahl, als sich ebenfalls diesen Kriterien unterzuordnen: Australien, Finnland, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Türkei, Hongkong, China und Singapur folgten. Inzwischen hat sich über diese Wechselwirkungen praktisch ein *globaler Standard* der Beurteilung der Bonität von Banken herausgebildet.

Das Zusammenspiel der Hauptakteure – die 13 Zentralbanken des Basler Ausschusses, die drei großen Rating-Agenturen und die über ihre Refinanzierungsbedarfe im globalen Finanzsystem eingebundenen übrigen Banken und Bankensysteme – wurde von keinem Über-Akteur geplant oder gesteuert. Vielmehr resultieren die Merkmale eines Steuerungsregimes aus der losen Kopplung eines Netzwerkes von Akteuren, die durchaus ihre eigenen Strategien verfolgen, diese aber in die Operationslogik des globalen Finanzsystems einpassen müssen. Obwohl eine große Zahl außergewöhnlich einflussreicher Akteure die Formierung des Steuerungsregimes mitgestaltet, ist das Regime insgesamt nicht das Produkt strategisch-rationalen Handelns, sondern Ergebnis einer Verbindung von evolutionären Dynamiken und Operationslogiken großer Funktionssysteme einerseits und in-

tentional-rationaler Strategien steuerungsfähiger Systeme andererseits. Völlig zu Recht leitet Thomas Friedmann hieraus »the most basic truth about globalization« ab: »No one is in charge.« (Friedmann 1999, zit. bei Waltz 1999: 2, Hervorhebung im Original)

Das entstehende Regime ist eine hybride Verschmelzung von Evolution und Steuerung. Es ergibt sich weder ganz unbeeinflussbar aus den Zufällen evolutionärer (ökonomischer, politischer, sozialer, technologischer etc.) Bewegungen oder geschichtlicher Wirkgesetze, noch ist es autoritativ »gemacht« wie das Gesetz eines handlungsfähigen souveränen Staates. Seine Besonderheit liegt genau darin, dass sich aus der lose gekoppelten, kompetitiven Kooperation und kooperativen Konkurrenz vieler Akteure ein globales Regime herausbildet, obwohl es keine souveräne globale Instanz der Systemsteuerung gibt.

Ein Beispiel dafür ist die Wirkung der bereits erwähnten Vorschläge des Basler Ausschusses zum Eigenkapital der Kreditinstitute auf die Wettbewerbssituation von Banken einerseits und auf die Bedeutung des Rating von Banken andererseits. Bereits jetzt müssen Kreditinstitute ihre »Risikoaktiva« mit acht Prozent haftendem Eigenkapital unterlegen, was deutliche Kosten verursacht. Dabei werden die Kredite an Private mit 100 Prozent, die meisten Kredite an öffentliche Hände aber nur mit 20 Prozent berechnet – offenbar, weil die Kreditrisiken entsprechend unterschiedlich einzuschätzen sind.

Diesen Grundsatz forciert nun der Basler Ausschuss, indem er eine Klassifizierung oder ein Rating der von einem Kreditinstitut eingegangenen Kreditrisiken vorschlägt. Ein adäquates internes Rating ist aber schwierig und aufwendig, weil es elaborierte Risikomodelle voraussetzt, über die nur die großen Institute (»sophisticated banks«) verfügen. Ein externes Rating ist ebenso schwierig und würde darüber hinaus die Monopolstellung der drei Großen weiter zementieren. Vorläufig bleibt offen, wie die Vorschläge des Basler Ausschusses unter Einbeziehung von Rating-Verfahren umgesetzt werden könnten. Deutlich ist aber bereits jetzt, dass kein einzelner Akteur den Bau und die Architektur des sich entfaltenden Regimes beherrscht. Ganz im Gegenteil entwickelt sich ein gekoppeltes, vielschichtiges Zusammenspiel

ganz unterschiedlicher Akteure, welches die Genese des globalen Steuerungsregimes vorantreibt.

Ein deutliches Indiz dafür ist das Zusammenspiel zwischen den erwähnten BIZ-Eigenkapitalvorschlägen, den Reaktionen der Investitionsbanken und der darin implizierten Rolle der Rating-Agenturen. Die Vorschläge des BIZ entfalten bereits als bloße Vorschläge eine Dynamik der Einschätzung differentieller Kreditrisiken, welche die Banken dazu zwingt, gegenüber ihren (großen) Kunden ihre Riskikomodelle und Risikoportfolios durchsichtig zu machen. Erzwungen wird dies faktisch durch die großen Rating-Agenturen, welche die Kriterien der BIZ in ihre Rating-Verfahren übernehmen und auf dieser Grundlage zu unterschiedlichen Bonitäten der Banken kommen – und zugleich mit der Schaffung dieses neuen Marktes für Rating die Entstehung weiterer weltregionaler und nationaler Rating-Agenturen hervorrufen. Für die Investmentbanken geht es darum, »das komplette Systemrisiko der Banken in den Griff zu bekommen« (Bräuer 1999: 29).

Einschätzungen in Form von Ratings machen aus der unbestimmten Ignoranz verteilter Interessenten (wie Anteilseigner, Anleger, Partner, Zulieferer etc.) über die Faktoren und Details zukünftiger wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit von Organisationen zwar noch keine Gewissheit. Aber sie überführen sie doch in die weit weniger riskante Ungewissheit darüber, was sich im Einzelnen hinter der kompakten »Note« eines Ratings verbirgt. Mit ihrer Reputation stehen die Rating-Agenturen dafür ein, dass die Evaluation nach den »Regeln der Kunst« vorgenommen und insofern verlässlich ist. Auch wenn die Interessenten in aller Regel nichts von den Details der Evaluierungsmethode verstehen und in die Evaluierung viele Unwägbarkeiten eingehen, so muss ihnen doch die methodisch abgesicherte spezifische Ignoranz, die sich hinter vergebenen »Noten« verbirgt, bei weitem sicherer erscheinen als das unbestimmte Nichtwissen über die interne Operationsweise hochkomplexer Organisationen (Roehl/Willke 2001). (Hierin ähneln die Ratings den Schulnoten und anderen Zensuren, die von Organisationen verteilt werden.)

Das kleine exklusive Cluster der Rating-Agenturen spielt seine ursprüngliche Rolle als *Wissensbroker*, als Clearingstelle für Ex-

pertise in der Beurteilung von Firmen, welche es bereits Mitte des 19. Jahrhunderts übernommen hat, nun im Kontext ausgebildeter lateraler Weltsysteme für Wirtschaft und Finanzen in einer unvergleichlich folgenreicheren Weise. Was als Einrichtung zur Intermediatisierung von spezifischem Wissen über große Distanzen begann, entfaltet sich heute zur umfassenden Dienstleistung der Erzeugung, Nutzung und Verteilung von wirtschaftlich relevantem Wissen, welches auf hochrangiger branchen- und standortspezifischer Expertise beruht, die nicht mehr von einzelnen Personen, sondern nur noch in Organisationen mit elaborierten und differenzierten Geschäftsprozessen des Wissensmanagements verfügbar gemacht werden kann.

Damit öffnet sich unter der Oberfläche der prinzipiell einfachen und klaren Zahlungsoperationen der realen Wirtschaft eine verwirrende Tiefenstruktur, die steuernd in die Gestaltung der Transaktionen auf der Oberfläche eingreift. Gebildet wird diese Tiefenstruktur von einer Topologie wirtschaftlich relevanter Expertise, die – wie jede Expertise – vor allem in ihrer anderen Seite der komplementären Ignoranz Bedeutung hat und in einem ökonomischen Kontext als Risiko in Erscheinung tritt.

Expertise und damit Risiken sind hochgradig geschichtet und ungleich verteilt. Je weniger die Wirtschaftsakteure (klassisch: Käufer und Verkäufer) die verhandelten Güter sehen, anfassen und begreifen können, umso mehr sind sie den Risiken des Nichtwissens ausgesetzt; umso mehr müssen sie auf anderweitige Expertise vertrauen, die ihnen eine Einschätzung der wirtschaftlichen Validität ihrer Transaktionen erlaubt. Da die Urteile der Rating-Agenturen (und andere Arten ökonomischer Expertise) nicht allen Wirtschaftsakteuren gleichermaßen zur Verfügung stehen, verschärft die Notwendigkeit unterlegter Expertise die immer schon bestehende, natürliche Ungleichheit der Zahlungsfähigkeiten zu einer hybriden Ungleichheit, bei der ungleiche Zahlungsfähigkeiten primär dadurch bedingt sind, dass Wirtschaftsakteure unterschiedliche Zugänge zu relevantem Wissen und unterschiedliche Fähigkeiten im Umgang mit den entsprechenden Risiken haben (Strulik 2000).

Einflussreicher als die meisten einzelnen Nationalstaaten und nachhaltiger als viele internationale Konferenzen zusammenge-

nommen, formt das Oligopol der relevanten Rating-Agenturen die Architektur globaler Governanz im Weltfinanzsystem. Immer häufiger knüpfen Nationalstaaten in gesetzlichen Regelungen und andere Institutionen in ihren Regelsystemen an die Urteile der Rating-Agenturen an, um Sicherheitsstandards (Bonitätslevels) für bestimmte Anlageformen oder Transaktionsmodalitäten zu definieren. Solche Anknüpfungen erhöhen die Hebelwirkung von Ratings in nicht mehr überschaubare Systemverflechtungen. Sie suggerieren eine Sicherheit oder Absicherung, die in den Ratings selbst in keiner Weise gegeben ist, weil sie als prototypische Derivate der Ignoranz ungewiss bleiben, also immer durch unerwartete Entwicklungen widerlegt werden können. Das Zusammenspiel zwischen Rating-Agenturen und vielen anderen, auf Ratings Bezug nehmenden Einrichtungen erzeugt eine *Interinstitutionendynamik*, die von keinem Akteur oder System gesteuert, geschweige denn kontrolliert wird, und die infolge der implizierten Hebelwirkungen (»leverage«) unvermeidlich neue Systemrisiken schafft, die zwar niemand gewollt hat, die aber dennoch existieren.

Die Bewertungs- und Relevanzkriterien der Agenturen spiegeln die offizielle Doktrin der nordamerikanischen Finanzelite, die bislang weitgehend ungebrochen auch die Politik der Weltbank, des IMF oder der »International Organization of Securities Commissions« (IOSCO) prägt (Gilpin 2001: 382). In dieser seltenen Mischung von neoliberaler Wirtschaftsordnung, Shareholder-Denken und Vertrauen in einen freien, US-amerikanisch regulierten Welthandel setzt sich eine ökonomische Logik durch, die von ihren Rückbindungen und strukturellen Kopplungen an politische Forderungen nach Solidarität und Gerechtigkeit gereinigt ist – und die diesen Rücksichten erst dann wieder Raum gibt, wenn sie sich brachial durch Protestbewegungen oder wirtschaftliches Chaos dazu gezwungen sieht.

Auch wenn man dies kritisch sieht, führt nichts an der Bewertung vorbei, dass hinsichtlich spezialisierter Expertise und kumuliertem organisationalem Wissen niemand den Rating-Agenturen auch nur annähernd das Wasser reichen kann. Sie verfügen souverän über den entscheidenden neuen Rohstoff: Wissen. Erst wenn sich andere Organisationen – einschließlich soziale Bewe-

gungen und NGOs – ähnlich fundiertes Wissen verfügbar machen können, werden sie in der globalen Konkurrenz der Wissensbroker mithalten können. Das ist nicht ausgeschlossen. Viele NGOs, insbesondere im Bereich Umweltschutz, Artenschutz oder Gesundheit, werden bereits jetzt von globalen Institutionen wie WTO oder WHO als Experten zu Entscheidungsprozessen hinzugezogen. Nur im globalen Finanzsystem gilt weitgehend noch der Vorrang eines rohen und oft uninformierten Protests gegenüber der anstrengenderen Variante des ›Wissensprotests‹. Dem aber gehört die Zukunft.