

Der Staat ist tot! Es lebe der Staat! : Globalisierungsprozesse und Grundstrukturen des internationalen Systems

Autor(en): **Bernauer, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **76 (1996)**

Heft 11

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165621>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DER STAAT IST TOT! ES LEBE DER STAAT!

Globalisierungsprozesse und Grundstrukturen des internationalen Systems

Thomas Bernauer

geboren 1963, studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Völkerrecht an der Universität Zürich, 1988–1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am UNO Institut für Abrüstungsforschung (UNIDIR). 1992 Promotion in Politikwissenschaft / Internationale Beziehungen an der Universität Zürich, 1992–1994 Research Fellow an der Harvard University, seit 1995 Assistenzprofessor für Internationale Beziehungen an der ETH Zürich. Bei diesem Text handelt es sich um eine revidierte Version der Einführungsvorlesung, die der Autor am 6. Juni 1996 an der ETH Zürich gehalten hat.

Heute wird oft die These vertreten, dass Globalisierungsprozesse die Handlungsfähigkeit von Staaten zunehmend einschränken. Globalisierung bewirke also eine politische Entmachtung, eine Entterritorialisierung wirtschaftlicher Produktions- und Tauschsysteme und gesellschaftlicher Aktivität ganz allgemein. Der Fortbestand des Nationalstaates, wie wir ihn spätestens seit dem westfälischen Frieden von 1648 kennen, steht zur Diskussion.

«Der König ist tot! Es lebe der König!» war die Devise im mittelalterlichen Europa, der Wiege des modernen Nationalstaates. Der König war nicht nur eine Person, er war eine gesellschaftliche Institution, welche an der Spitze der Regierung stand. Die Monarchie, in ihrer absolutistischen Form, war schlechthin der Staat selbst. Im 17. Jahrhundert verkündete der französische Sonnenkönig: «*l'Etat c'est moi*». Gesellschaftliche Institutionen verändern sich normalerweise als Folge von Veränderungen ihres Umfelds. Dies gilt auch für die absolutistische Monarchie. Doch selbst nachdem der Kopf des französischen Königs gerollt war, blieb zeitweilig die Monarchie, und nachdem diese abgeschafft war, der Staat als Institution bestehen. Heute wird diese scheinbare Konstante menschlichen Zusammenlebens öfter denn je in Frage gestellt. Ist eine *Entmachtung* der Staaten im Gange? Wenn ja, welche Konsequenzen könnte sie haben?

In den siebziger und achtziger Jahren sprach man in der Politikwissenschaft noch vorwiegend von zunehmender *Interdependenz* der Staaten. Zum Standard-Vokabular dieser Zunft hat sich nun die *Globalisierung* gesellt – der Versuch, mittels eines neuen Begriffs zum Ausdruck zu bringen, dass sich in den internationalen Beziehungen etwas verändert hat. Nur was? Eine eng gefasste, von den meisten Politikwissenschaftlern und Ökonomen verwendete Definition bezieht sich auf die fast explosionsartige Zunahme der grenzüberschreitenden Ströme von Gütern, Kapital, Informationen und, in weniger ausgeprägtem Masse, Menschen. Eine weiter gefasste Definition, oft von Soziologen be-

nutzt, betrachtet Globalisierung als einen im wesentlichen von technologischen Schüben verursachten sozialen Prozess, bei dem geographische Eingrenzungen durch soziale und kulturelle Bezugsrahmen schwinden und bei dem Menschen sich zunehmend bewusst werden, dass diese Eingrenzungen schwinden.

Strukturveränderungen im internationalen System

Gegenwärtig lassen sich mindestens sechs Strukturveränderungen im internationalen System beobachten, die in der Gesamtschau der Hypothese einer einfachen linearen Beziehung zwischen zunehmender Globalisierung – im Sinne von wachsenden Güter-, Kapital-, Informations- oder Menschenströmen – und einer Zurückdrängung des Nationalstaates zu widersprechen scheinen.

Erstens sind in vielen Bereichen Globalisierungsprozesse rein quantitativ feststellbar, z. B. im internationalen Handel und der Finanzwelt. Allerdings wird dabei auch schnell ersichtlich, dass diese Prozesse geographisch sehr ungleichmässig verteilt sind: Globalisierung ist eine weltumspannende, aber keine flächendeckende Erscheinung. Gemessen etwa am internationalen Handelsvolumen, dem Devisenhandel oder den Internet-Anschlüssen beschränkt sich die Globalisierungsdynamik weitgehend auf die westlichen Industriestaaten. Der Rest der Welt, der den grössten Anteil an der Weltbevölkerung und der Landfläche besitzt, bleibt wenigstens vorläufig von diesem Prozess abgekoppelt.

Sonnenkönig Ludwig XIV. von Frankreich.



Zweitens hat die Zahl der Internationalen Organisationen seit dem Zweiten Weltkrieg enorm zugenommen. Anfänglich befassten sich diese Organisationen mit sehr beschränkten technischen Fragen, beispielsweise mit der Abwicklung der grenzüberschreitenden Post oder der Schifffahrt auf internationalen Flüssen. Heute kümmern sich die mittlerweile auf Tausende zu beziffernden Institutionen mit zentralen Fragen, wie dem Weltfrieden, der Bewältigung der internationalen Verschuldung oder der Liberalisierung des Welthandels.

Drittens hat sich besonders im Rahmen der Europäischen Union die internationale Zusammenarbeit in manchen Politikbereichen in Richtung supranationaler, d.h. dem Staat übergeordneter, Steuerungsmechanismen entwickelt. Dies betrifft vor allem die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, weit weniger jedoch die Aussen- und Sicherheitspolitik, die nach wie vor weitgehend in den Händen der Einzelstaaten bleibt.

Viertens haben sich die grenzüberschreitend tätigen nicht-staatlichen Akteure fast explosionsartig vermehrt. Mittlerweile existieren mehrere zehntausend international operierende «non-governmental organizations» (NGOs) und multinationale Unternehmen. Diesen Akteuren wird von vielen Beobachtern ein wachsender Einfluss zugeschrieben. In der Tat ist z. B. der Umsatz einiger multinationaler Unternehmen grösser als das Bruttosozialprodukt vieler Entwicklungsländer.

Fünftens stecken viele Staaten gegenwärtig in Krisen unterschiedlichen Ausmasses. In einer mittlerweile besorgniserregenden Zahl von Fällen spricht man bereits von «gescheiterten Staaten». Beispiele dafür sind Afghanistan, Liberia und Somalia. Auch in Industrieländern wie der Schweiz wird sehr oft von der Krise des Staates gesprochen.

Sechstens herrscht im internationalen System eine regelrechte Staaten-Inflation. Seit Anfang dieses Jahrhunderts hat die Zahl der Staaten stetig zugenommen. Heute sind wir bei über 200 angelangt und ein Ende ist nicht abzusehen. Nur in Europa gibt es einen möglichen Trend Richtung eines grösseren politischen Gebildes. Überall sonst sind, mit zeitweiliger Ausnahme der Sowjetunion, in den letzten hundert Jahren keine grösseren Staaten

mehr entstanden. Im Gegenteil, Grossreiche sind nur noch zerfallen, einschliesslich des Osmanischen Reiches, Österreich-Ungarns, der Kolonialreiche und der Sowjetunion.

Die zunehmende Zahl der internationalen, supranationalen und nicht-staatlichen Organisationen und Akteure sowie die Diskussion um die Krise des Staates deuten auf eine Verlagerung von Entscheidungs- und Handlungszentren weg vom Staat hin. Diese Verlagerung scheint nach allen Seiten stattzufinden. Nach oben, Richtung supranationaler Institutionen; horizontal, indem Staaten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit einen Teil ihrer souveränen Kontrolle gegen die Möglichkeit der Kontrolle des Verhaltens von anderen Staaten eintauschen; und schliesslich nach unten, an nicht-staatliche Organisationen oder an den Markt, die dezentralisierteste Form der Entscheidungsfindung.

Die Staaten-Inflation andererseits steht im Gegensatz zu den vorher genannten Trends: wenn doch der Staat scheinbar zunehmend an Bedeutung verliert, wieso wollen dann offenbar immer mehr Menschen einen eigenen und implizit auch kleineren Staat? Wie lassen sich die Staaten-Inflation und der damit verbundene Widerspruch deuten?

Diese Fragen wurden bislang nur in Bruchstücken beantwortet. Eine beliebte Erklärung für die Staaten-Inflation, vor allem unter Historikern und Soziologen, ist psychologischer Natur. Nationalismus und die Bildung neuer Nationalstaaten seien teilweise eine Reaktion auf die Globalisierung, gewissermassen eine verzweifelte und in ihrer Wirkung oft die Situation verschlimmernde Antwort auf Identitätsprobleme, die durch die Globalisierung entstehen können. Neben dieser generalisierenden These existieren auch viele idiosynkratische Erklärungen, die die Staaten-Inflation auf die Auflösung der Kolonialreiche oder das Ende des bipolaren Ost-West-Systems zurückführen. Ich möchte hier in Form von vier Thesen eine meiner Ansicht nach griffigere und empirisch besser prüfbare Theorie zur Diskussion stellen, welche die Staaten-Inflation erklären könnte.

These 1: Je heterogener die Interessen der Bevölkerung eines Staates sind, desto

.....

Die zunehmende Zahl der internationalen, supranationalen und nicht-staatlichen Organisationen und Akteure sowie die Diskussion um die Krise des Staates deuten auf eine Verlagerung von Entscheidungs- und Handlungszentren weg vom Staat hin.

.....

notwendiger wird die Umverteilung von Ressourcen. Diese Umverteilung, die durch das politische System eines Staates gesteuert wird, dient vor allem dazu, ansonsten mit dem Staat unzufriedene Akteure (zum Beispiel Minoritäten), bei der Stange zu halten und damit den Zusammenhalt des Staates zu gewährleisten. Die Heterogenität der Interessen kann eine Funktion der Grösse eines Staates, aber auch anderer Faktoren, wie z. B. ethnischer oder kultureller Diversität, sein.

These 2: Die Umverteilung von Ressourcen ist in reicheren Staaten und bei günstiger Wirtschaftskonjunktur einfacher, da der Umfang der verteilbaren Ressourcen, z. B. Subventionen, schlicht grösser ist.

These 3: Je umfassender der Zugang von Interessengruppen zum politischen Prozess ist, d. h. je demokratischer ein Staat ist, desto komplizierter und härter fallen Verteilungskämpfe um Ressourcen aus. Das heisst, es wird schwieriger, unzufriedene Akteure durch die Umverteilung von Ressourcen zu kompensieren. Zugleich fällt es demokratischen Staaten schwerer, Gewalt statt positiver Anreize im Sinn von Ressourcentransfers anzuwenden, um zum Beispiel Unabhängigkeitsbewegungen zu unterdrücken.

These 4: Globalisierungsprozesse im Sinne steigender Verflechtung mit dem Ausland können drei Wirkungen zeitigen: Sie tragen *erstens* zur Demokratisierung politischer Systeme bei. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Globalisierung die Entwicklung offener, marktwirtschaftlicher Produktionssysteme fördert, welche wiederum mindestens mittel- bis langfristig zu demokratischen politischen Strukturen führen. Die Forschung hat diese These weitgehend belegt. *Zweitens:* Bei zunehmender Einbindung eines Landes in die Weltwirtschaft nimmt der Effizienz- und Strukturanpassungsdruck in vielen Bereichen der Gesellschaft zu. Die zu verteilenden staatlichen Ressourcen werden dabei knapper. Bei steigender Demokratisierung und Verknappung der Subventionen wird es zunehmend problematischer, mit dem Staat unzufriedene Akteure hinreichend zu kompensieren. Möglichkeiten zur Föderalisierung eines politischen Systems und eine gute Wirtschaftslage können diesen Trend allerdings dämpfen. *Drittens:* Je stärker ein Staat in die Welt-

wirtschaft eingebunden ist, desto geringer sind die Kosten, die einer unzufriedenen Gruppe oder einem Teilgebiet entstehen, die sich vom ursprünglichen Staat lossagen und einen eigenen Staat gründen wollen. Mit steigendem Verflechtungsgrad mit dem Ausland erhöht sich somit der Anreiz zur Sezession, weil zum Beispiel der sich abspaltende Teil des Staates weniger starke wirtschaftliche Einbrüche zu befürchten hat. Bezeichnenderweise ist in der Diskussion um die Unabhängigkeit Quebecs die Frage zentral, ob Quebec nach der Sezession automatisch Mitglied der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) würde.

.....

Bei steigender
Demokratisierung
und Verknappung
der Subventionen
wird es zunehmend
problematischer, mit
dem Staat
unzufriedene
Akteure
hinreichend
zu kompensieren.

.....

Wertverlust trotz Nachfrage

Zusammengefasst behaupten die vier Thesen, dass die beobachtbare Korrelation zwischen Globalisierung und steigender Zahl der Staaten im internationalen System nicht zufällig ist. Im Gegenteil, Globalisierungsprozesse können zur Destabilisierung von bestehenden Staaten und zur Entstehung von neuen Staaten beitragen. Die Staaten-Inflation zeigt, dass eine beträchtliche *Nachfrage* nach dem Staat besteht. Ob die Staaten-Inflation allerdings ein guter Indikator für die *Bedeutung* des Staates im Sinn von Macht und Einfluss ist, muss vorläufig umstritten bleiben. Die obigen Thesen liefern implizit eine theoretische Begründung für diese Behauptung. Sie verstehen die Neubildung von Staaten als eine rationale und aus der Sicht der Staatengründer effiziente Antwort auf Globalisierungsprozesse. Im Idealfall trägt die Fragmentierung der Staatenwelt dazu bei, dass Staaten unter Bedingungen zunehmender Globalisierung handlungsfähig und einflussreich bleiben. Dies führt zur These, dass bei zunehmender Globalisierung der Staat vermutlich kaum an Bedeutung verlieren wird.

Die Gegenthese lautet, dass die Staaten-Inflation eben das reflektiert, was eine Inflation ausmacht: Wertverlust – also eine abnehmende Bedeutung des einzelnen Staates. Im Extremfall liesse sich postulieren, dass sich neue Staaten deshalb so leicht gründen lassen, weil sie nur noch eine folkloristische Funktion haben und die wichtigen Entscheidungen anderswo fallen – in multinationalen Firmen, Fi-

nanzmärkten oder internationalen Organisationen.

Globalisierung und staatliche Handlungsspielräume

Die genannte Gegenthese wurde bisher nur sehr beschränkt untersucht, zum Beispiel unter der folgenden Annahme: Der durch die Globalisierung ausgelöste Standortwettbewerb lässt dem Staat kaum noch eine Wahl bezüglich der Rahmenbedingungen, die in diesem Wettbewerb wichtig sind. Wer sich nicht dem Diktat der globalen Märkte unterwirft, wird mit niedrigerem Wachstum, höherer Arbeitslosigkeit, Inflation, usw. bestraft. Besonders in denjenigen Bereichen staatlicher Politik, die im Standortwettbewerb wichtig sind, sollten wir deshalb eine *Konvergenz* erwarten. Dies betrifft vor allem die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie die Umweltpolitik, zum Beispiel in Form einer Angleichung von Umweltschutzstandards, Lohnnebenkosten, der Zinspolitik oder der Staatsquote. Konvergenz wird somit zum Indikator für den Verlust staatlicher Handlungsspielräume.

Wenn diese Hypothese zutrifft, müsste man bei steigender Integration von Wirtschaftsräumen eine grössere Konvergenz standortrelevanter staatlicher Politiken antreffen. Verschiedene Untersuchungen für den OECD-Raum aber haben beispielsweise nachgewiesen, dass bei steigender Wirtschaftsverflechtung über die Zeit hinweg Unterschiede zwischen den Wirtschafts- und Sozialpolitiken der einzelnen Staaten kaum abgenommen haben. Zudem wurde gezeigt, dass diese Politikbereiche sehr stark von innerstaatlichen Faktoren beeinflusst werden. Diese scheinbare relative Autonomie von Kernbereichen staatlicher Politik gegenüber Einflüssen aus dem Ausland steht im Gegensatz zur klar beobachtbaren Konvergenz in einigen Bereichen der Konsumkultur, die sich zum Beispiel im Produktdesign, der Managersprache,

.....

*Konvergenz
wird zum
Indikator
für den Verlust
staatlicher
Handlungs-
spielräume.*

.....

der MacDonaldisierung, der Coca-Kolonialisierung oder der Allgegenwärtigkeit von MTV äussert. Die Frage, wieso Globalisierungsprozesse offensichtlich auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche mit unterschiedlicher Tragweite und Geschwindigkeit einwirken, kann hier nur gestellt, aber nicht beantwortet werden.

Diese Resultate sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen. Erstens wurde bisher nur eine sehr beschränkte Auswahl an Indikatoren auf ihre Konvergenz hin untersucht. Zum Beispiel könnte man vermuten, dass die Konvergenz im noch wenig untersuchten Bereich der Aussenhandelspolitik grösser ist als bei der Sozialpolitik. Zweitens sollte man berücksichtigen, dass gesellschaftliche Strukturen meist träge sind. Deshalb führen Globalisierungsprozesse möglicherweise erst mit grossen Verzögerungen zu Konvergenz.

Es gibt allerdings auch theoretische Gründe, die vermuten lassen, dass Globalisierungsprozesse in vielen Bereichen staatlicher Politik nur wenig Konvergenz bewirken werden. Einer dieser Gründe ist, dass globale Märkte nur sehr unvollkommen funktionieren, zum Beispiel aufgrund begrenzter Rationalität von Individuen und Organisationen, unvollständiger Information, Monopolen oder Oligopolen sowie der begrenzten Mobilität von Produktionsfaktoren wie z. B. Arbeitskräften.

Fazit: Die bisherige Forschung hat noch keine überzeugenden Belege dafür geliefert, dass dem Staat durch Globalisierungsprozesse bedeutende Handlungsspielräume verloren gegangen sind. Im besten Fall lässt sich durch die Redimensionierung in der Staatenwelt der Handlungsspielraum vieler Staaten sogar insofern stärken bzw. erweitern, als die Interessen der Bevölkerung homogener werden und Regierungen dadurch an Legitimität gewinnen. Damit stiege auch die Kapazität und der Handlungsspielraum der Staatenwelt zur Lösung grenzüberschreitender Probleme. ♦