ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zürn, Michael

Book Part — Digitized Version

Die ungleichzeitige Denationalisierung

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1992) : Die ungleichzeitige Denationalisierung, In: Jörg Calließ, Bernhard Moltmann (Ed.): Jenseits der Bipolarität: Aufbruch in eine "neue Weltordnung". Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 24. bis 26. April 1992, ISBN 3-8172-0992-4, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum, pp. 179-230

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/112431

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Dr. Michael Z ü r n , Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Abt. Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung

Die ungleichzeitige Denationalisierung [1]

1. Einleitung: Politik zwischen Internationalisierung und Fragmentisierung

In einem herrscht Einigkeit: die Weltpolitik ist im Umbruch. E. O. Czempiel (1991: 9) spricht in seinem Buch mit gleichlautendem Titel von einem "Wandlungsprozeß, der dem nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar ist". Wie jeder Umbruch, so birgt auch dieser Chancen und Gefahren. Ein sich auf Rechtsstaatlichkeit, erwartungsverläßlichen internationalen Institutionen, nachholender Entwicklung und Empathie beruhendes "Friedensprojekt Europa" (vgl. Senghaas 1992) scheint noch ebenso im Rahmen des Möglichen zu sein wie das "Zurück in die Zukunft"-Schreckensszenario der sich bekriegenden europäischen Kleinstaaten, die über kurz oder lang die Großmächte in ihre Konflikte mithineinziehen (vgl. Mearsheimer 1990). Gleichwohl kann nicht überhört werden, daß die pessismistischen Stimmen über die Zukunft der Politik in Europa inzwischen den Ton angeben. Das Anliegen dieses Beitrages ist es zu zeigen, daß der seit dem Golfkrieg und dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien sich ausbreitende weltpolitische Pessimismus auf demselben Fehler beruht wie der naive Aufbruchsoptimismus aus dem Herbst 1989: beide

[1] Für hilfreiche Kommentierungen einer früheren Fassung des Manuskripts gebührt Volker Rittberger, Dieter Senghaas und Bernhard Zangl Dank.

Einschätzungen verwechseln die Symptome internationaler Politik mit ihrer Diagnose - sowohl die hoffnungsvoll stimmenden (etwa die Charta von Paris für ein neues Europa) als auch die schreckenserregenden Ereignisse (etwa die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien) internationaler Politik nach 1989 reflektieren dieselben grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Veränderungen. Diese Veränderungen sind auch nicht durch das Ende der Ost-West-Konfrontation in Gang gesetzt worden, sondern vielmehr durch eine säkulare Entwicklung, die freilich erst nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus voll zur Geltung kam, nachdem sie bis 1989 nur in gebremster Form wirksam werden konnte. Es handelt sich um den Prozeß der *ungleichzeitigen Denationalisierung*: zum einen hinkt einer rasch voranschreitenden Internationalisierung und Globalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge die politische Internationalisierung, also die Verregelung gesellschaftlicher Austauschprozesse auf der internationalen Ebene, hinterher; zum zweiten ist der Stand der Verregelung aber wiederum der Demokratisierung internationaler Politik weit voraus. Diese ungleichzeitigen Denationalisierungsprozesse, so die These, setzen sowohl friedensförderliche Aktivitäten frei als auch destruktive Kräfte, die die zivilisatorischen Errungenschaften in Frage stellen. Beide Entwicklungen können mithin als Symptome einer tiefer liegenden dynamischen sozialen Triebkraft gesehen werden.

Wenn die Diagnose zutrifft, daß auch die destruktiven Kräfte eines ungebändigten Nationalismus der ungleichzeitigen Denationalisierung geschuldet sind, so ergeben sich die folgenden Therapievorschläge für eine demokratisch legitimierte Friedenspolitik, die sozial- und umweltverträglich sein soll.

Zum einen hat der moderne Staat als moralisches Subjekt ausgedient. Der Bezugspunkt für die Bewertung politischer

Handlungen kann nicht mehr die Souveränität des Staates oder die Verteilung von Gütern zwischen solchen Souveränen sein. Der Sieg des Universalismus und der Menschenrechte muß zur Konsequenz haben, daß das Wohl der Menschen zum einzigen Bezugspunkt auch der internationalen Politik werden. Das impliziert auch, daß Kredit- und Hilfeleistungen an Entwicklungsländer der Konditionalität unterliegen können.

Zum zweiten muß internationale Verregelung ihren ausschließlich reaktiven Charakter verlieren und statt dessen Steuerungsfähigkeit erlangen, indem substaatlichen Akteuren eine unmittelbare Rolle bei der Entwicklung und Veränderung von internationalen Institutionen zuerkannt werden. Dadurch werden die Informationsgrundlagen verbessert und die Reaktionszeiten auf Mißstände verkürzt. In diesem Sinne erfüllen Amnesty International und Greenpeace als aktive nichtstaatliche Akteure sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, bei denen gesellschaftliche Vertreter konstitutionell eingebunden sind, eine Modellfunktion für eine neue Weltordnung. Dem Ziel, die Steuerungsfähigkeit internationaler Institutionen zu erhöhen, könnte auch die Einführung von Mehrheitsregeln in internationalen Organisationen dienen, die für die internationale Steuerung Leistungen erbringen.

Drittens müssen alle internationalen Organisationen um internationale parlamentarische Versammlungen ergänzt werden. Dabei geht es insbesondere darum, in Zukunft nicht mehr nur die Entstehung internationaler Institutionen durch nationalstaatliche Parlamente und durch Referenda (sofern dies überhaupt geschieht) demokratisch zu legitimieren, sondern auch die Politiken, die im Laufe der Zeit von diesen Institutionen produziert werden, einer demokratischen Kontrolle zu unterziehen.

Große gesellschaftliche Interessenvertretungen müssen schließlich viertens von ihrer noch immer national orientierten Organisationsweise und Einflußnahme Abschied nehmen und sich verstärkt transnational organisieren. Insbesondere sollten transnationale Institutionen, also transnationale Arrangements der Selbststeuerung mit anderen transnationalen Interessenvertretungen, angestrebt werden.

Wer angesichts der Fulminanz mit denen nationalistische Ideologien gerade zu Beginn der 90er Jahre wirken, für eine Internationalisierung der Politik plädiert, handelt sich leicht den Ruf des weltfremden Idealisten ein, der nicht in der Lage ist, realpolitische Begebenheiten zu erkennen. Die Fragmentisierungsprozesse in Jugoslawien und der GUS, die Wahlergebnisse in Frankreich, Italien, Deutschland und auch in den USA (wo der (ehemalige) Klu-Klux-Claner Duke beinahe Governor von Lousiana wurde) können allerdings auch als Ausdruck der beschriebenen ungleichzeitigen Denationalisierung verstanden werden. Die Erfolge ethno-nationalistischer Parolen sind aus dieser Perspektive als verzweifelter und zum Scheitern verdammter Versuch zu werten, den Prozeß der gesellschaftlichen Internationalisierung zu stoppen, um die politische Handlungsfähigkeit des modernen Staates zu retten. Sollen allerdings Katastrophen vermieden werden, kann nur der umgekehrte Weg eingeschlagen werden: die politische Internationalisierung muß mit der gesellschaftlichen Internationalisierung zur Deckung gebracht werden, um ein Minimum an politischer Steuerungsfähigkeit von sozialen Prozessen wiederzuerlangen.

Im folgenden soll es meine Aufgabe sein, die zugegebenermaßen noch sehr luftigen Thesen und Forderungen auf eine etwas solidere theoretisch-konzeptionelle Basis zu stellen. Das möchte ich in fünf Argumentationsschritten tun. Es ist zu zeigen, (a) daß der Staat, verstanden als eine Instanz, die nach innen soziale Prozesse autoritativ regelt und nach außen souverän auftritt, sowohl hinsichtlich seiner Binnen- als auch

seiner Außenfunktionen aufgrund der Internationalisierung gesellschaftlicher Transaktionsprozesse gerade in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch an Bedeutung eingebüßt hat (Abschnitt 2 und 3); (b) daß eine dauerhafte Institutionalisierung von kooperativen Regelungen zwischen kollektiven Akteuren in der nationalen wie in der internationalen Politik ohne das Vorhandensein einer Zentralinstanz möglich ist, was auf der nationalen Ebene zu einer partiellen Ersetzung und auf der internationalen Ebene zu einer institutionellen Überwölbung des Nationalstaates geführt hat (Abschnitt 4 und 5); (c) daß allerdings das Tempo der internationalen Verregelung angesichts des rapide anwachsenden Steuerungsbedarfs zu gering ist, was wiederum Folgeprobleme hervorruft, die dann wiederum einer weiteren Verregelung im Wege stehen (Abschnitt 6); (d) daß die Verregelungsdefizite in Verbindung mit der mangelnden demokratischen Kontrolle der internationalen Verregelung, einen idealen Humus für ethno-nationalistische Bewegungen und andere Fragmentisierungsprozesse darstellen (Abschnitt 7); (e) daß die "Reaktion" gegen die säkularen Internationalisierungsschübe nur durch eine offensive internationalisierende Politik, die sich der gewachsenen Komplexität offen stellt, im Zaum gehalten werden kann (Abschnitt 8).

2. Funktionen des modernen Staates und des Nationalismus

Im traditionellen Verständnis des modernen Staates ist es das Souveränitätsideal, das im Mittelpunkt des politischen Denkens steht. Nach Jean Bodin ist die Souveränität "die absolute und ewige Gewalt eines Staates" - wiewohl die Souveränität allerdings schon bei ihm an die "Gesetze Gottes" und das "Naturrecht" gebunden blieb (vgl. Knieper 1991: 64). Nur mittels eines solchen "Leviathans" kann diesem Verständnis zufolge das Zusammenwirken von eigeninteressierten Gesellschaftsmitgliedern, ganz gleich ob als Individuen oder

als Interessengruppen, gelingen. Der Staat hat die konflikthaften Beziehungen zwischen den betroffenen Teilen einer Gesellschaft zu ordnen, und er sorgt dank seines Gewaltmonopols im Streitfalle auch für die Durchsetzung dieser Regeln und der mit ihr verbundenen Wertezuteilung. Da die Steuerung kollektiven Handelns bei Verzicht auf das staatliche Gewaltmonopol zum Scheitern verurteilt sei, setze eine wirksame soziale Steuerung immer die staatliche Souveränität voraus.

Die Souveränität nach außen konstituierte sich in dieser traditionellen Sichtweise durch eine umfassende Handlungsfreiheit, um die eigenen Interessen konsequent und ohne Rücksicht auf die Interessen anderer souveräner Staaten verfolgen zu können. Für G. F. Hegel bestand in dieser Souveränität nach außen gar der Zweck des Staatseins schlechthin. Dementsprechend gab es im absolutistischen System des 17. Jahrhunderts in Europa keine Entsprechung mehr zum mittelalterlichen Ideal der über den Staaten stehenden *res publica Christiana*. Somit thronte der souveräne Staat als höchster und einziger Quell der politischen Legitimät. Sowohl Herrschaft nach innen als auch die wirksame Abgrenzung nach außen war mithin an die Staatlichkeit gebunden. Aus einer solchen Perspektive kann es dann auch nicht überraschen, daß sich die Mitglieder einer Gesellschaft darauf einließen, einen Leviathan zu begründen, der uneingeschränkte Souveränitätsrechte genießt.

Eine genetische Betrachtung des Aufstiegs des modernen Staates fördert hingegen ein etwas anderes Bild zutage. In groben Zügen kann dessen Entstehung wie folgt skizziert werden: Mit der Krise der Feudalordnung setzten sich zunehmend rechtlose und chaotische Verhältnisse durch, in denen bewaffnete Banden zunächst Raubzüge begingen und später Tributzahlungen für den Schutz vor solchen Raubzügen einforderten. Während die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Banden zunahmen, begannen die europäischen Herrscherhäuser

damit, sich selbst stehende Armeen zuzulegen, denen es aufgrund parallel verlaufender technologischer Entwicklungen schließlich gelang, ein Gewaltmonopol durchzusetzen, das sich durch die Tributzahlungen (also die Steuern) der Untergebenen zu finanzieren hatte. Mit C. Tilly (1985: 169) kann festgehalten werden:

> "At least for the European experience of the past few centuries, a portrait of war makers and state makers as coercive and self-seeking entrepreneurs bears a far greater resemblance to the facts than do its chief alternatives: the idea of a social contract, the idea of an open market in which operators of armies and states offer services to willing consumers, the idea of a society whose shared norms and expectations call forth a certain kind of government."

Einer solchen Feststellung kann sicherlich kaum widersprochen werden. Über die genetische Erklärung der Staatswerdung in Europa sollte aber nicht vergessen werden, daß der souveräne Staat der Neuzeit nachdem er einmal geschaffen war, wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbrachte.

(1) Im Sachbereich Sicherheit: N. Elias (1976) hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Zentralisierung bzw. später die Monopolisierung der Gewalt in Gestalt des Territorialstaates Ausdruck eines weltgeschichtlichen Zivilisationsprozesses ist. Indem die Gewalt entprivatisiert wurde und sich ein Monopol legitimer Gewaltsamkeit herausbildete, konnten die Menschen in den Staaten *Sicherheit voreinander* erlangen. Gleichzeitig zeigte sich der moderne Staat in der Lage auch einen gewissen *Schutz vor äußeren Bedrohungen* zu geben. Die Mittel zur Landesverteidigung wurden zwar in der modernen Geschichte oft genug mißbraucht, gleichwohl kann die Funktion, Schutz vor äußeren Bedrohungen zu bieten, dem modernen Staat kaum abgesprochen werden.

(2) Im Sachbereich Wohlfahrt: Der moderne Staat ist im Kontext des Übergangs von der Agrarwirtschaft in die

Industriewirtschaft entstanden. Er erbrachte Leistungen, die für den überregionalen Tauschprozessen unerläßlich waren, für die sich aber nach dem Zusammenbruch des Feudalismus niemand mehr verantwortlich fühlte. Der souveräne Staat in Westeuropa wirkte im wirtschaftlichen Bereich also dort, wo das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte auf der Grundlage bloßer Markt- und Machtmechanismen zu kurz griff. Von zentraler Bedeutung ist der Staat bei der Zuteilung von *Eigentumsrechten*, also der institutionellen Grundlage von Märkten schlechthin, sowie bei der Schaffung einer *Infrastruktur* für den Handel und die Produktion, also die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern, die die entsprechenden Transaktionskosten erheblich senken (vgl. North 1981: Kap. 2).

(3) Im Sachbereich Kultur und Kommunikation: Ein Gemeinwesen könnte allein auf der Grundlage von Anreiz- und Gebotsmechanismen nicht funktionieren, gäbe es nicht eine gemeinsame Ideologie bzw. einen Grundkonsens, der die konkrete Zuteilung von Eigentumsrechten legitimierte und die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern sowie die Einbindung neuer sozialer Gruppierungen ermöglichte. Insofern greift auch die schlichte Erklärung der Staatswerdung durch eine siegreiche Kriegsklasse zu kurz (vgl. Krippendorff 1985). Die Staatskonstruktion von oben mußte durch eine Staatsfundierung von unten abgesichert werden. Diese Beobachtung führt direkt zum Phänomen des Nationalismus. Die Gestaltung einer effizienten Industriegesellschaft verlangte zum einen nach kultureller Homogenität (insbesondere die Standardisierung von Sprache und Schrift), die erst die Bürger zu einer überregionalen und kontextfreien Kommunikation befähigte, und zum anderen zu einer allgemeinen Grundausbildung, die die gegenseitige Ersetzbarkeit eines großen Teils der Gesellschaftsmitglieder ermöglichte. Diesen Funktionsbedürfnissen begegnete der Staat, indem er eine gesamtgesellschaftliche Ausbildung organisierte und kommunikative Homogenität erzeugte. Die "Ära des

Nationalismus" entstand also erst, als die allgemeinen sozialen Verhältnisse nach standardisierten, homogenen und durch staatliche Zentralgewalt geschützten Hochkulturen riefen. Erst danach entwickelten sich durch Ausbildung sanktionierte und vereinheitlichte Kulturen, mit denen sich Menschen bereitwillig und häufig glühend identifizierten. Zuerst waren also die Staaten, dann erst kam der Nationalismus. Folglich sollte auch erst nach der Fundierung des modernen Staates durch den Nationalismus vom Nationalstaat gesprochen werden.[2]

In den Sachbereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Kultur hat der moderne Staat, nachdem er einmal geschaffen war, wichtige Leistungen für seine Bürger und Bürgerinnen erbracht, wiewohl die Form und der Gehalt der Leistungen freilich deutlich über Raum und Zeit variierten. Generell kann dabei sicherlich festgehalten werden, daß im Laufe der Zeit der Umfang der staatlichen Tätigkeiten aufgrund gewachsener gesellschaftlicher Anforderungen ungeachtet konjunktureller Schwankungen zunahm.

Vor dem Hintergrund solcher funktionaler Betrachtungen erscheint das traditionelle, am *Souveränitätsgedanken* orientierte Staats- und Politikmodell zunächst plausibel. Das Modell existierte in der Realität nie in Reinform, sondern bezeichnete schon immer einen Idealtyp. Spätestens nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist es aber endgültig schlichtweg falsch (vgl. auch Scharpf 1991). Es sind v. a. drei Entwicklungen der Politik im ausgehenden zwanzigsten Jahrhundert, die die traditionelle Vorstellung vom Nationalstaat und der an ihn gebundenen Politik als überholt erscheinen lassen. Zum einen ist der Staat allein nicht mehr in der Lage die genannten Funktionen für die

---

[2] Vgl. Gellner (1986: Kap. 5). Der überzeugenden Argumentation von Gellner entsprechend kann Nationalismus als das Einstellungsmuster bezeichnet werden, demzufolge die Verletzung kultureller Grenzen als Normverstoß empfunden wird. Vgl. auch Hobsbawm 1991.

gesellschaftlichen Akteure hinreichend zu erfüllen. Angesichts der Internationalisierung von Transaktionsprozessen steht es nicht mehr in der Kompetenz des Nationalstaates, die genannten Leistungen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Kultur zu erfüllen. Indem die Handlungszusammenhänge, in denen gesellschaftliche Akteure agieren, immer weniger mit den Grenzen eines Nationalstaates übereinstimmen, wird er *gesellschaftlich unterlaufen*. Zum zweiten führen die Versuche der staatlichen Politik, auf internationaler Ebene diesen Entwicklungen durch die verstärkte Errichtung von internationalen Institutionen zu begegnen, dazu, daß die Nationalstaaten *institutionell überwölbt* werden. Drittens zeigt sich der Nationalstaat aufgrund der weit fortgeschrittenen Politisierung selbst bei der Regelung auch rein nationaler Probleme überfordert. Das führt dazu, daß gesellschaftliche Akteure sich national und transnational auf Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung einlassen und somit den Nationalstaat *partiell ersetzen*.

3. Die Internationalisierung von Wohlfahrt, Kultur und Sicherheit: der Nationalstaat wird gesellschaftlich unterlaufen

In der Geschichte der internationalen Politik gab es schon immer zahlreiche grenzüberschreitende Transaktionen. Schon zur letzten Jahrhundertwende waren die Außenhandelsabhängigkeiten fortgeschrittener Volkswirtschaften so hoch, daß noch am Vorabend des Ersten Weltkrieges der britische Soziologe Norman Angell erklärte, daß zwischenstaatliche Kriege überflüssig geworden seien, da moderne Volkswirtschaften nicht mehr erobert, sondern bestenfalls zerstört werden können (vgl. de Wilde 1990: Kap. 2) Derartige Gedanken wurden selbst in der Zwischenkriegsperiode und direkt nach dem Zweiten Weltkrieg weiterentwickelt (vgl. v.a. Mitraney 1966). In den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts wurde dann die internationale Interdependenz auch vermehrt von Politikern beschworen, bevor

der amerikanische Unilateralismus in der ersten Hälfte der 80er Jahre fröhlich Urständ feierte.

Es ist also Vorsicht geboten, wenn die Grenzen des Nationalstaates angesichts scheinbar gestiegener internationaler Interdependenzen diskutiert werden. Ein erster Schritt zu mehr Vorsicht besteht darin, die Debatte über das Ende des Nationalstaates und zwischenstaatlicher Kriege von der Debatte über die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates abzutrennen. Dadurch wird deutlich, daß der Staat in Form von Bürokratien, Gewaltapparaten, steuereintreibenden Institutionen, symbolischen Akten und selbst engagierter Unterstützung von Teilen der Bevölkerung bestehen und sich sogar ausweiten kann, während sich gleichzeitig seine Handlungskapazitäten im Hinblick auf die genannten drei Grundfunktionen verringern können.

Ein zweiter Schritt zur mehr Vorsicht kann durch eine differenzierte Verwendung des Interdependenzbegriffs getätigt werden. *Dependenz bezeichnet im vorliegenden Zusammenhang* zunächst einen Zustand, in der ein Staat gewisse Ziele nicht allein erreichen kann, sondern hierzu auch von den Handlungen anderer Akteure abhängig ist. Wenn nun mehrere Akteure voneinander abhängig sind, besteht eine Interdependenz, die symmetrische oder asymmetrische Formen annehmen kann. Eine symmetrische Interdependenz liegt vor, wenn die beteiligten Akteure gleichermaßen voneinander abhängig sind, während *ungleichgewichtige Abhängigkeiten wie sie etwa im Handel* zwischen den USA und Panama bestehen (z. B. wenn man dem Anteil des Handels mit dem Partner am gesamten Außenhandel mißt), als asymmetrisch zu kennzeichnen sind.[3] Um zu vermeiden, daß die Abhängigkeiten kleiner unterentwickelter Staaten als Beleg für einen allgemeinen Funktionsverlust des

---

[3] Weitere Differenzierungen des Begriffs "Interdependenz" werden im Laufe der Argumentation eingeführt. Vgl. hierzu generell Keohane/Nye (1977), de Wilde (1990) und Senghaas (1991).

Nationalstaates herangezogen werden, wähle ich im folgenden den Blickwinkel der Staaten in den hochentwickelten Industrieländern. Es ist also zu zeigen, daß heutzutage auch große und entwickelte Nationalstaaten keine der genannten Leistungen in den Sachbereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Kultur unabhängig von anderen internationalen Akteuren erbringen können, während die Staaten in den Entwicklungsländern, die noch viel stärker von anderen Akteuren abhängig sind, dies wahrscheinlich ohnehin noch nie konnten (vgl. Knieper 1991).

(1) Sachbereich Wohlfahrt: Gerade im Bereich der Wohlfahrt wird die Handlungskapazität des Nationalstaates aufgrund der hohen Handelsverflechtungen zwischen den entwickelten Industrieländern schon seit langem in Frage gestellt. In den letzten zwanzig Jahren haben sich aber neue Entwicklungen durchgesetzt, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einem qualitativen Sprung bei der Globalisierung der Weltwirtschaft zu sprechen. Dieser Prozeß vollzieht sich heutzutage weniger auf der Ebene des Handels als vielmehr (a) durch vermehrte Auslandsinvestititionen. So hat seit 1983 (bis 1988) jährlich ein Wachstum von 20% bei der Summe der *Auslandsdirektinvestionen* stattgefunden, womit die sog. FDI's (Foreign Direct Investments) viermal so schell anstiegen wie der Welthandel (vgl. Julius 1991). Das führte (b) zur rasant fortschreitenden *Verquickung der multinationalen Konzerne* untereinander, gleich welcher nationaler Herkunft sie sind. War das Großkapital potentiell schon immer international, so ist diese Potentialität gerade im letzten Jahrzehnt Realität geworden. Schließlich ist (c) seit Anfang der 80er Jahre die *Kapitalmobilität* in einer Weise gewachsen, so daß jegliche nationale Kontrolle von Geldanlagen und Wertpapieren, angesichts der rasenden Geschwindigkeit mit der Kapitalströme von New York über Frankfurt oder auch direkt nach Tokyo wandern können, hoffnungslos erscheinen muß.

Bestand also früher eine hohe Interdependenz in dem Sinne, daß der Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei entwickelten Industrieländern hohe Verkaufs- und Handelseinbußen hervorgerufen hätten (sensitivity-Interdependenz), so ist ein solcher Abbruch heute gar nicht mehr denkbar, ohne daß die Industrieunternehmen ihre gesamte Organisationsstruktur, Produktionsformen und Finanzierung änderten (vulnerability-Interdependenz). Gleichzeitig führt diese neue Qualität der Interdependenz dazu, daß nationalstaatliche Steuerungsversuche im wirtschaftspolitischen Bereich aufgrund der Investitions- und Kapitalmobilität der Unternehmen häufig ins Leere laufen. Die Unternehmen haben heute eine doppelte Exit-Option: Sie können im Falle einer unfreundlichen Steuergesetzgebung ihre Produktion in andere Länder transferieren und sie können ihre Investitionen leichter denn je in solchen Ländern tätigen, die die gewünschte Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben (vgl. auch Strange 1992). Das führt zu einem verstärkten Wettbewerb der "Industriestandorte" untereinander und infolge des erhöhten Anpassungsdruck zu einem deutlich verringerten Handlungsspielraum nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik.

(2) Sachbereich Kultur und Kommunikation: Im Bereich der Kultur und Kommunikation haben diese Entwicklungen dazu geführt, daß die wirtschaftlichen, politischen und auch die kulturellen Eliten heute viel häufiger über Grenzen hinweg telefonieren und kommunizieren, als sie es noch vor dreißig Jahren getan haben. Entscheidend dazu beigetragen haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die zu einer weiteren Ausbreitung der Massenkommunikation und einer weiteren Uniformisierung der amerikanisch fundierten Hegemonialkultur geführt haben. Zwar haben erst Produzenten in Südostasien Rundfunk-, Stereo- und Fernsehgeräte sowie PC's und Satellitenempfänger, also die Hardware, so preiswert gemacht, daß sie auch in den kleinsten Dörfern der sog. Dritten Welt aufgestellt werden können. Die Software mit denen diese Produkte gespeist werden, sind allerdings mehr denn je

amerikanischer Herkunft: die amerikanische Musik dominiert wie noch nie, der amerikanische Film floriert wieder wie in seinen besten Zeiten und auch das PC-Programm mit dem dieses Papier geschrieben ist, wurde in den USA entwickelt. Interessant mögen in diesem Zusammenhang Beobachtungen während eines Kinobesuchs sein: Bei ungefähr zehn Werbespots im Vorprogramm wurde in vier nur Englisch gesprochen (oder gesungen), während in zwei weiteren ausschließlich mit Bildern kommuniziert wurde. Derartige Beobachtungen dürfen nicht kulturnationalistisch gewendet werden und mithin zur unsinnigen Forderung führen, daß wir wieder "deutsch" hören, lesen, sehen etc. sollen. Der Erfolg der amerikanischen Kultur beruht nicht zuletzt darauf, daß es diejenige ist, die immer wieder neue und fremde Elemente aufnimmt; sie ist somit in der Tendenz Ausdruck einer *entstehenden Weltkultur*. Augenfälligster Ausdruck dieser Entwicklung ist eine Jugendkultur, die in fast allen Industrieländern kaum mehr nationale, sondern fast ausschließlich transnationale Züge besitzt. Diese Entwicklungen haben sicherlich einen nicht geringen Anteil an dem in den letzten Jahren häufig gefeierten Sieg der bürgerlichen Menschenrechte. Czempiel (1991: Kap. 3) betont zurecht, daß der Fall des real existierenden Sozialismus ohne die in den letzten zwanzig Jahren enorm erhöhten Penetrationskapazität der westlichen Massenmedien mit deren Konsum- und Freiheitsbotschaften nicht so schnell gekommen wäre.

Die Transnationalisierung der Kulturentwicklung beraubt den Staat um eine weitere zentrale Aufgabe. Bestand nach Gellner (1991) eine wesentliche Aufgabe des Nationalstaates darin, die Voraussetzungen für eine kontextfreie (frei von lokalen und schichtenspezifischen Kontexten) Kommunikation zwischen und eine kulturelle Homogenität der Menschen im Rahmen eines Nationalstaates zu schaffen, so werden die entsprechenden Tätigkeiten heute dadurch unterlaufen, daß sich bereits eine Weltkommunikation zu etablieren beginnt, die sich von nationalen Kontexten befreit. Freilich werden durch solche

Entwicklungen die Leistungen für die Ausbildung nicht weniger wichtig; der entscheidende Punkt ist gleichwohl, daß diese Leistungen nicht mehr *notwendigerweise* auf nationalstaatlicher Ebene erbracht werden müssen.

Hinzu kommt, daß sich aufgrund der Entwicklungen im Sachbereich Kultur und Kommunikation eine Sonderform der Interdependenz herausbildet. Eine entstehende Weltkultur würde auch dafür sorgen, daß sich die jeweilige Zielformulierung sozialer Akteure nicht mehr in einem beschränkten nationalen Rahmen, also ohne die gewollte oder ungewollte Einflußnahme anderer internationaler Akteure, vollzöge, sondern auf der Grundlage eines erweiterten Bewußtseinskontextes. Erst dadurch können sich die normativen und kulturellen Grundlagen für ein an globalen Zuständen orientiertes soziales Handeln ausbilden, und die sich real entwickelnde Weltgesellschaft (definiert durch globale Handlungszusammenhänge) mittels einer subjektiv erlebten Weltgemeinschaft (definiert durch globale affektive Orientierungen) abgestützt werden.

(3) Sachbereich Sicherheit: Die Unversehrtheit des Lebens und der Gesundheit, also die Sicherheit der Menschen in einem Land, galt als das letzte und unverbringliche Aufgabengebiet des modernen Nationalstaates. Doch auch sie kann heute immer weniger allein durch eine starke Polizei zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und durch ein starkes Militär zur Abwehr und Abschreckung äußerer Feinde gewährleistet werden. Spätestens mit der Entwicklung und Stationierung von Nuklearwaffen ist es einem auch noch so hochgerüsteten Industriestaat nicht mehr möglich gewesen, den Schaden im Falle eines militärischen Übergriffs durch eine Nuklearmacht zu minimieren. Die nationale Sicherheit eines jeden Landes ist somit seit dem Ende des zweiten Weltkriegs nicht mehr nur von der eigenen Politik, sondern eben auch von der Politik der Nuklearstaaten abhängig gewesen. Gleichwohl hatte die Vorstellung Bestand, daß durch eine nukleare Abschreckung die nationale Sicherheit durch unilaterale (oder im Rahmen einer

Allianz, aber jedenfalls ohne den gedachten Gegner realisierbaren) Mittel erreicht werden könnte. Die wenigen internationalen Akteure, welche über die nukleare Option verfügten, waren allesamt Industriestaaten mit mehr oder weniger berechenbaren Entscheidungsstrukturen. Dieser Logik zufolge konnte ein Angriff zwar nicht mehr unilateral oder im Rahmen einer Allianz "abgewehrt", aber eben doch "abgeschreckt" werden. Heute hat sich die Lage endgültig verändert. Die Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie die kaum mehr aufhaltbare Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zeigen die Möglichkeit an, daß die ABC-Option nicht mehr nur einigen wenigen, halbwegs berechenbaren Staaten offen steht, sondern auch nicht-staatlichen kollektiven Akteuren (z. B. terroristischen Organisationen) und Staaten in der sog. Dritten Welt, die u. U. den Einsatz solcher Waffen höchst unzureichend kontrollieren. In einer solchen Situation kann der Schutz vor "äußeren Feinden" endgültig nicht mehr unilateral, d.h. durch einen Nationalstaat allein, erbracht werden.

Auch die sog. innere Sicherheit scheint auf dem Wege zu sein, von Unterlassungen seitens solcher Akteure abzuhängen, die sich der nationalstaatlichen Verfügung entziehen. Das organisierte Verbrechen hat sich längst internationalisiert ist durch nationalstaatliche Maßnahmen kaum mehr unter Kontrolle zu halten. Viel wichtiger in diesem Zusammenhang sind allerdings die globalen Umweltgefährdungen, die deutlich machen, daß auch die Chance auf Gesundheit einer Bürgerin in einem hochentwickelten Industrieland kaum mehr durch nationale Maßnahmen allein gewährleistet werden kann.

Die globalen Umweltgefährdungen haben in Verbindung mit der Proliferation von Nuklearwaffen auch materiell zu einer *Weltrisikogesellschaft* (vgl. Beck 1988) geführt (die allerdings, wie in Rio de Janeiro deutlich wurde, noch längst keine Weltrisikogemeinschaft ist). Wurde schon in den 70er Jahren die Interdependenz zwischen dem wirtschaftlichen

Wohlstand im Norden und der Überwindung der Unterentwicklung im Süden beschworen, so bestand damals für die Menschen im Norden objektiv bestenfalls ein moralisches Interesse an der Überwindung von Hunger und Armut. Heute wissen wir, daß die Armut zur Zerstörung der Lebensgrundlagen in vielen Ländern der sog. Dritten Welt führt, was wiederum fatale ökologische Rückwirkungen (z.B. Regenwald), umfassende Migrationsbewegungen oder gar Verzweiflungskriege mit Massenvernichtungswaffen auslösen kann. Es besteht nun eine materielle Interdependenz zwischen Nord und Süd, die sich insbesondere in den definitionsgemäß globalen Gefährdungen wie der Klimaveränderung und der Zerstörung der Ozonschicht äußert. Treffend hat Erhard Eppler formuliert: "Unglücklicherweise - oder glücklicherweise - holt uns die Interdependenz doch noch ein, nicht in der Ökonomie, wohl aber auf zwei anderen Gebieten: der Ökologie und der Migration." (zit. nach Matthies 1992: 18). Die genannten Formen der Interdependenz im Bereich der Sicherheit hat allerdings einen etwas anderen Charakter als die im Bereich der Wohlfahrt. Im Bereich der Sicherheit geht es darum, daß andere Akteure Handlungen unterlassen, die unmittelbar oder mittelbar zur eigenen Schädigung oder gar Zerstörung führen. Im Bereich der Wohlfahrt konstitutiert sich die Interdependenz durch die Notwendigkeit gegenseitig abgestimmter Handlungen, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Es mag daher sinnvoll sein von "negativer Interdependenz" im Bereich der Sicherheit und von "positiver Interdependenz" im Bereich der Wohlfahrt zu sprechen, während im Bereich der Kommunikation und Kultur eine Interdependenz der Zielformulierung und Wertorientierung vorliegt.

Insgesamt lassen sich also in allen Sachbereichen der internationalen Politik Entwicklungen beobachten, die auf eine Internationalisierung der gesellschaftlichen Interaktions- und ökonomischen Austauschprozesse hinauslaufen. Die Grenzen eines nationalstaatlichen Handlungszusammenhanges verschwimmen immer mehr und die Interaktionen zwischen sozialen Akteuren über

nationalstaatliche Grenzen hinweg nehmen rapide zu. Damit nehmen aber auch die Interdependenzen auf internationaler Ebene zu.

4. Selbstorganisierte Formen der politischen Steuerung: der Nationalstaat wird partiell ersetzt

Nach dem traditionellen Politikverständnis ist die Steuerung kollektiven Handelns bei Verzicht auf das staatliche Gewaltmonopol zum Scheitern verurteilt; eine wirksame soziale Steuerung setzt gemäß dieser Sichtweise also immer die staatliche Souveränität voraus. Zwar wird zugestanden, daß es zahlreiche Beziehungsmuster zwischen den Gesellschaftsteilen gibt, die konfliktfrei sind oder die durch die freie Konkurrenz der Gesellschaftsteile ohnehin zu den gewünschten Ergebnissen führen. Von einem klug geführten Staat wird erwartet, daß solche Beziehungsmuster ungeregelt bleiben, nicht zuletzt auch um das Problem der maßlosen Verrechtlichung und Bürokratisierung eines Gemeinwesens zu verhindern. In all den Bereichen aber, in denen ohne eine Verregelung die freie Interaktion der Gesellschaftsmitglieder unerwünschte Ergebnisse zeitigt, hat der Staat dem traditionellen Verständnis zufolge die konflikthaften Beziehungen zwischen den Individuuen und Gruppen einer Gesellschaft zu regeln und sorgt dank seines Gewaltmonopols auch für die Durchsetzung dieser Regeln und der mit ihr verbundenen Wertezuteilung.[4]

---

[4] Die geschilderte Vorstellung, derzufolge Politik und staatliche Aktivität identisch sind, verbindet sonst sehr unterschiedliche Auffassungen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Sowohl die politikwissenschaftlichen Studien, die den staatlichen "output" auf die Resultante gesellschaftlicher Interessen und deren Durchsetzungsfähigkeit reduzieren, also als ein unmittelbares Ergebnis des gesellschaftlichen "input" ansehen, als auch die Studien, die den staatlichen Aktivitäten eine Autonomie und ein Eigeninteresse zuschreiben (vgl. zur Gegenüberstellung Skocpol 1985), gehen gemeinsam davon aus, daß Politik in jedem Fall die Station "Staat" zu durchlaufen hat.

Wenn nun aber tatsächlich sich die Grenzen zwischen den verschiedenen nationalen Gesellschaften auflösen und sich stattdessen zunehmend internationale Handlungszusammenhänge herausbilden, so entsteht gemäß der geschilderten traditionellen Perspektive ein dringender Bedarf nach einem *"Weltstaat"*, um überhaupt noch politisch steuernd auf die grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Transaktionen einwirken zu können. In Abwesenheit einer übergreifenden Staatlichkeit führt die gestiegene internationale Interdependenz dazu, daß das naturwüchsige Spiel der Markt- und Machtbeziehungen überall dort unerwünschte Ergebnisse zeitigt, wo der Markt versagen muß. Wer garantiert in Abwesenheit einer Staatlichkeit die Eigentumsrechte und stellt die Infrastruktur zur Verfügung? Wie ist in Abwesenheit einer übergreifenden Staatlichkeit die wirtschaftspolitische Steuerung und die Aufrechterhaltung von Sozialleistungen möglich? Wer finanziert die Ausbildung und wer fördert die kulturellen Aktivitäten, die sich nicht durch den Verkauf von Werbeflächen tragen können? Angesichts dieser Probleme können aus der traditionellen Sicht der Politik je nach Variante drei Zukunftsszenarios skizziert werden: Eine Variante sieht die Menschheit auf dem Weg in eine globale Produktionsmaschine, in der nur noch multinationale Konzerne das Sagen haben, die Autonomie des Individuums und die menschlichen Bedürfnisse aber unter den Tisch fallen. Eine zweite Variante sieht in dem aufsteigenden Chaos eine natürliche Grenze für die hier angedeuteten Internationalisierungsprozesse und glaubt an den unverminderten Fortbestand der Nationalstaatlichkeit und des Nationalismus. Eine dritte Variante schließlich klagt die Notwendigkeit des Weltstaates ein. Demnach stellt der Souveränitätsverzicht der Nationalstaaten zugunsten der Vereinten Nationen die einzig angemessene institutionelle Entsprechung zum Internationaliserungsprozeß dar:

> "Eine gesellschaftliche Bewegung, die den Souveränitätsverzicht der Weltmarktstaaten zugunsten einer veränderten VN erkämpft, wird die national-

staatliche Loyalität alternativ zur ethnischen Agitation auch binnengesellschaftlich durchbrechen" (Kurz 1992: 3)

In Analogie zur Nationalstaatsbildung soll ein Weltstaat gebildet werden, der über das Gewaltmonopol verfügt, der die Aufrechterhaltung und Förderung der internationalen Handlungszusammenhänge bewerkstelligt, den daraus erwachsenden politischen Steuerungsbedarf erfüllt, und der schließlich auch demokratisiert werden wird (vgl. auch Elias 1976). In dieser Vision kommt dann dem Verband der Vereinten Nationen im allgemeinen und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im besonderen als Weltstaat *in nascendi* eine herausragende Bedeutung zu.

Das Problem mit der Weltstaatsvision ist jedoch, daß hinsichtlich ihrer *Verwirklichung* sich heute die allermeisten Fachanalysen äußerst pessimistisch äußern. Auf absehbare Zeit scheint auf der internationalen Ebene eine Machtzentralisierung nicht zu erwarten sein. Schon gar nicht zeichnen sich die Umrisse eines Weltstaates ab. Die Struktur des internationalen Systems ist nach wie vor gekennzeichnet durch eine Machtordnung, in der es keine den Staaten und ihren Gesellschaften übergeordnete Zentralinstanz gibt, die allgemeinverbindliche Verhaltensregeln aufstellen, und ihre Befolgung mit Hilfe eines - in den Worten von Max Weber - legitimen Monopols physischer Gewaltsamkeit durchsetzen könnte. Das zentrale Strukturmerkmal internationaler Politik scheint also nach wie vor die Anarchie zu sein, verstanden als Abwesenheit einer verbindlich streitschlichtenden Zentralgewalt.

Hinzu kommen gewichtige Argumente, die auch die *Wünschbarkeit* eines weltweiten Gewaltmonopols radikal in Frage stellen. Zum einen könnte angesichts der heute vorhandenen Waffenarsenale und ihrer Zerstörungskraft bereits der *Prozeß der Etablierung eines weltweiten Gewaltmonopols* das kontraproduktive Ergebnis der Zerstörung der Erde zur Folge haben, da die Errichtung eines weltweiten Gewaltmonopols genauso wie die Errichtung des

Nationalstaates eine Phase der gewaltgestützten Durchsetzung durchlaufen müßte. Zweitens könnze selbst nach der Etablierung des Weltstaates die *Gesamtsumme der gewalttätigen Auseinandersetzungen* zunehmen, da die Anzahl der Bürgerkriege wohl kaum abnehmen würden und schon heute der Anteil derjenigen, die in Bürgerkriegen sterben, größer ist als die Zahl der Toten in internationalen Kriegen (vgl. Young 1978, Gantzel/Siegelberg 1990). Schließlich kann nach dem Zerfall des realexistierenden Sozialismus kaum noch umstritten sein, daß eine *politische Überzentralisierung* auf Dauer ineffektiv, und letztendlich menschenfeindlich ist.

Ist mit diesen Feststellungen über die Unwahrscheinlichkeit und den Zweifeln über die Wünschbarkeit eines auf den Vereinten Nationen aufbauenden Weltstaates der Weg ins Chaos vorgezeichnet? Folgt man dem traditionellen Politikverständnis, so scheint diese Schlußfolgerung unumgänglich. Allerdings ist das traditionelle Politikverständnis falsch: Politik, verstanden als die autoritative Regelung von sozialen Interaktionen in den Sachbereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Kultur und Kommunikation setzt nicht notwendigerweise staatliche Aktivitäten voraus, sie kann auch durch eine Art Selbstorganisation der betroffenen gesellschaftlichen Kräfte erreicht werden. Bei diesen Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation handelt es sich um mehr als eine bloße Abweichung vom Souveränitätsideal, vielmehr verweisen sie auf eine grundlegende Alternative zum Staat für die gesellschaftliche Steuerung.

Die Staatstätigkeit erreichte in den entwickelten Industrieländern während der 70er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt. Staatliche Regulierungen erfaßten immer mehr Bereiche der Gesellschaft und der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt stieg permanent an. Der Grund für diese Entwicklung wurde insbesondere in der Politisierung der Gesellschaft, d.h. in den gestiegenen gesellschaftlichen

Anforderungen an die Politik gesehen. Die Rede von der "Unregierbarkeit" machte bei den Rechten und die von der politisch vermittelten "Krise des Spätkapitalismus" bei der Linken die Runde (vgl. als Überblick Offe 1979). Demgegenüber zeigten stärker empirisch fundierte Arbeiten auf, daß eine verstärkte gesellschaftliche Steuerung nicht notwendigerweise mit der Ausweitung des Staatssektors Hand in Hand gehen muß. So wurde mit dem Begriff "Neo-Korporatismus" eine Form der dauerhaften Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat beschrieben, bei der zur Erreichung bestimmter makroökonomischer Zielgrößen (geringe Arbeitslosigkeit bei Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) alle drei genannten Akteure sich auf bestimmte Verhaltensweisen verpflichten, sofern auch die anderen kooperieren. Hier partizipiert also der Staat freiwillig an einem Arrangement, bei dem er ein Teilnehmer unter anderen ist, und verzichtet darauf, einseitig gesetzgeberisch oder verwaltend tätig zu werden. W. Streeck und P. C. Schmitter (1985) haben daraufhin herausgearbeitet, daß es neben dem Markt und dem Staat noch eine dritte Form gesellschaftlicher Steuerung gibt, die in der Politikwissenschaft und in den Wirtschaftswissenschaften, wenn überhaupt, dann nur als effizienzstörende Interessengruppen oder Kartelle wahrgenommen wurde. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von einem *assoziativen Modell sozialer Ordnung*, das auf der normgeleiteten Kooperation von funktional definierten Interessenverbindungen beruht, die sich gegenseitig anerkennen und gleichzeitig die Fähigkeit haben, legitime Handlungen zu tätigen, die der anderen Seite schaden können (vgl. auch Lindblom 1980).

Normen und Regeln, die freiwillig aus der wiederholten Interaktion zwischen Gleichen hervorgehen, kann es auch ohne jegliche staatliche Beteiligung geben. Volker Ronge hat in einer Reihe von Publikationen, von denen eine den bezeichnenden Titel "Am Staat vorbei" (1980) trägt, gezeigt, daß gesellschaftliche Akteure in der Bundesrepublik

Deutschland ohne staatliche Eingriffe sog. *Quasi-Politik* betreiben. So haben die deutschen Banken sich zu einer Erhöhung ihrer Pflichtrücklagen entschlossen, um einen entsprechenden staatlichen Eingriff zu verhindern, der dann vielleicht noch höhere Pflichtrücklagen zur Folge gehabt hätte. Es ist sicherlich nicht überraschend, daß jemand etwas unangenehmes tut, um etwas noch unangenehmeres zu verhindern - der Besuch eines Zahnarztes verdeutlicht dies. Es ist jedoch sehr wohl überraschend, daß eine Gruppe von profitorientierten Banken sich auf eine Maßnahme verständigen und diese auch implementieren konnte, wo doch jede einzelne Bank einen hohen Anreiz hatte von der Regelung wieder abzuspringen.

Im geschilderten Fall haben also kollektive soziale Akteure eine Form der sozialen Selbststeuerung gewählt, ohne daß der Staat diese Regelung in Form von Verboten (Autorität) oder materiellen Anreizen (Markt) aktuell angestrebt hätte. Mehr noch: die Banken haben sich auf die Regelung geeinigt, gerade um einen entsprechenden sozialen Eingriff zu vermeiden. Damit gelang Ronge (1979: 12) "eine Relativierung der verbreiteten These, daß (...) eine Tendenz zur Politisierung bestehe, d.h. eine Tendenz zur staatlichen Aufnahme und Lösung entstehender gesellschaftlicher, vor allem in der Wirtschaft erzeugter Probleme und letztlich zur staatlichen Organisierung der Gesellschaft."

Ganz besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Analyse von R. Axelrod (1987), in der aufgezeigt wurde, daß egoistisch-rationale soziale Akteure auch dann miteinander freiwillig kooperieren können, wenn es individuelle Anreize gibt, von der Kooperation abzuweichen. In einer stärker empirisch orientierten Untersuchung hat daraufhin Elinor Ostrom (1990) die Kooperation bei der Nutzung von sog. Gemeinschaftsressourcen wie z.B. Gewässer, Wälder und Weiden in unterschiedlichen Kulturkreisen untersucht. Ausgangspunkt ist die sog. Tragödie der Gemeinschaftsgüter, die erstmals von G. Hardin glasklar herausgearbeitet wurde. Ist beispielsweise

ein See mit reichhaltigem Fischvorkommen unbeschränkt zugänglich, so ist zu erwarten, daß alle Fischer in der Region einen großen Anteil des Reichtums für sich in Anspruch nehmen wollen. Können sich die Fischer in einer solchen Situation nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, so wird der See überfischt werden und alsbald alle Fischer ohne Fanggrund sein.

Ostrom hat nun eindrucksvoll nachgewiesen, daß in den verschiedensten Fällen derartige Ressourcennutzer in der Lage waren, institutionelle Arrangements zu treffen, die eine sinnvolle und langfristige Nutzung der Ressourcen ermöglichten. So sind etwa derartige Arrangements zur Nutzung von Wäldern in dem abgelegenen schweizerischen Bergdorf Törbel genauso entstanden wie in entsprechenden Bergdörfern in Japan. In vielen der von Ostrom untersuchten Fällen kam die Kooperation ohne staatliche Einmischung, ohne eine zentrale Sanktionsinstanz zustande. Voraussetzungen für den Erfolg der institutionellen Vorkehrungen zum sorgsamen kollektiven Umgang mit den Ressourcen waren allerdings, daß Mechanismen etabliert wurden, die Ressourceneinheiten aufgrund von *ex-ante* Kriterien zuteilten, die Beteiligung der Nutzer an Kollektiventscheidungen über Nutzungsprozesse vorsahen, für eine dezentrale Überwachung der Regeleinhaltung sorgten und die eine ebenfalls dezentrale Sanktionierung der Regelverletzer ermöglichten (vgl. Ostrom 1990: 90ff.).

Alle genannten Beispiele haben gemeinsam, daß individuelle oder kollektive soziale Akteure ohne die Unterstützung einer übergeordneten Zentralinstanz *normative Institutionen* begründet haben, also auf Dauer gestellte und verfestigte Verhaltensmuster einer angebbaren Menge von Akteuren in angebbaren sich wiederholenden Situationen. Diese Verhaltensmuster beruhen auf Normen und Regeln, die das zur Verfügung stehende Handlungsset einschränken, da sie entweder etwas verbieten oder gebieten, die Verhaltensrollen definieren, den Aktivitäten eine Bedeutung geben sowie die Erwartungshaltungen

der Akteure prägen und somit letztlich die Beziehungen zwischen den Akteuren in den sich wiederholenden Situationen lenken und Wertezuteilungen mitbestimmen (vgl. Zürn 1992: Kap. 2).

Politik ist also nicht nur die Domäne eines Staates, der in einem hierarchischen Verhältnis zur Gesellschaft steht. Gerade *nicht-hierarchische institutionelle Arrangements*, die auf freiwilliger Einsicht über deren kollektiven Nutzen und auf einer dezentralen Durchsetzung der Regeln beruhen, scheinen in der modernen Industriegesellschaft an Bedeutung zu gewinnen. *Mit dieser These werden weder die Vorteile einer* hierarchischen Steuerung durch den Staat geleugnet noch wird die Trennung von Staat und Gesellschaft grundsätzlich in Frage gestellt. Allerdings verweist sie mit Nachdruck darauf, daß eine Debatte über die angemessene *Steuerung von sozialen* Interaktionsprozessen, die sich nur zwischen den Polen "Markt" und "Staat" bewegt, zu eng geführt ist. In modernen Industriegesellschaften setzen sich zunehmend auch Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation durch. *In diesem Sinne* wird nationalstaatliche Politik also nicht nur durch die Internationalisierung der Transaktionen immer mehr unterlaufen, sie wird innerhalb nationaler Grenzen durch Mechanismen der gesellschaftlichen Selbstorganisation zumindest teilweise auch ersetzt.

5. Die internationale Verregelung: der Nationalstaat wird institutionell überwölbt

Die Diskussion verschiedener Beispiele der gesellschaftlichen Selbstorganisation innerhalb national begrenzter Gesellschaften diente nicht nur als weiterer Beleg für die Verringerung der Bedeutung nationalstaatlicher Politik. Darüber hinaus weisen diese Beispiele auf eine Alternative zum Weltstaat hin. Genauso wie es im innerstaatlichen Bereich normative Institutionen unabhängig von einer sanktionierenden

Zentralinstanz gibt, sind solche Institutionen auch im zwischenstaatlichen Bereich und im transnationalen Bereich zu finden. Sie tragen zu einer Überwölbung traditioneller Staatlichkeit bei.

Sofern solche normativen Institutionen in einem bestimmten Problemfeld, also einem subjektiv konstituierten Handlungszusammenhang zwischen zwei oder mehreren staatlichen Akteuren, der einen oder mehrere Konfliktgegenstände umfaßt, ansetzen, werden sie *internationale Regime* genannt (vgl. Rittberger/Zürn 1990). Wenn solche normativen Institutionen zwischen transnationalen Akteuren zur Regelung ihrer Austauschprozesse ohne staatliche Vermittlung zustandekommen, kann demgegenüber von *transnationalen Regimen* gesprochen werden. Ein Regime bezeichnet eine Menge von Prinzipen, Normen und Regeln sowie dazugehörigen Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern und die Erwartungen der Akteure in Übereinstimmung bringen. Die Definition läßt sich durch das Vorhandensein von expliziten Regeln, die unabhängig von den Akteuren niedergelegt sind, und durch ein Verhalten der beteiligten Akteure, das im großen und ganzen regelkonsistent ist, operationalisieren.

Ein Beispiel: Als 1929 dem Börsenkrach eine einschneidende Weltwirtschaftskrise folgte, reagierten alle wichtigen Industrienationen in derselben Weise: Sie erhöhten ihre Zölle und werteten ihre Währungen ab in dem Glauben, dadurch ein größeres Stück des kleiner gewordenen Weltwirtschaftskuchen zu bekommen. Da dies aber alle taten, blieben die Anteile am Kuchen relativ gesehen gleich, der Kuchen aber wurde immer kleiner. Demgegenüber kam es während der Weltwirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu keiner oder wenigstens: keiner vergleichbaren Deflations- und Protektionismusspirale. Ein wesentlicher Grund hierfür lag nun darin, daß unter amerikanischer Führung nach 1945 ein internationales Regime zur Regelung des Welthandels errichtet

worden war: Auf der Grundlage des *Prinzips,* wonach der Freihandel das Gesamtwohl steigere, wurde die grundlegende *Norm* entfaltet, derzufolge die Zölle zu senken, die nichttarifären Handelshemmnisse zu verringern bzw. gar zu beseitigen seien und die Meistbegünstigungsklausel zu gelten habe. Im "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) schließlich sind die spezifischen *Regeln und Entscheidungsprozeduren* des Regimes festgelegt, die beispielsweise die Einberufung regelmäßiger Verhandlungsrunden - wie zur Zeit die sog. Uruguay-Runde - vorsehen. Es lassen sich hier die vier zentralen Elemente eines internationalen Regimes erkennen: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.

Ähnlich wie das internationale GATT-Regime wirken auch transnationale Regime, nur mit dem Unterschied, daß sie aus der Interaktion zwischen nicht-staatlichen, transnationalen Akteuren entstehen. So ließen sich etwa neo-korporatistische Arrangements auch leicht auf europäischer Ebene vorstellen, wenn nach 1992 die wirtschaftspolitischen Spielräume eines nationalstaatlich orientierten Neo-Korporatismus weiter eingeschränkt werden (vgl. Platzer 1991).

An dieser Stelle mag es sinnvoll sein, (internationale) Regime von (internationalen) Organisationen zu unterscheiden, wobei eine Gemeinsamkeit zum Ausgangspunkt genommen werden soll. Sowohl internationale Regime als auch internationale Organisationen sind "Institutionen" in dem Sinn, als sie stabile Verhaltensmuster aufgrund von Rollenzuschreibungen und Vorschriften beinhalten. Die Weltbank ist in diesem Sinne eine internationale Institution ebenso wie das Devisendefizitmanagement durch den Internationalen Währungsfonds. Der Begriff "Institution" bezeichnet also sowohl formale Organisationen (bzw. Körperschaften) als auch bloß stabile Verhaltensmuster. Während formale Organisationen zumindest potentiell korporative Akteure sein können, also zielgerichtet zu handeln in der Lage sind, besitzen

normgeleitete stabilisierte Verhaltensmuster wie etwa das internationale GATT-Regime keine Akteursqualität.

Freilich stehen internationale Regime und internationale Organisationen in einem engen Zusammenhang. Zum einen sind es häufig die im Rahmen von internationalen Organisationen organisierten Konferenzen, auf denen sich die Staaten auf die Errichtung eines internationalen Regimes verständigen. Häufig entwickeln sogar die Sekretariate der internationalen Organisationen mit Unterstützung von Gleichgesinnten in einigen wichtigen Ländern selbständig Aktivitäten, die letztlich zu internationalen Regimen führen. So kann beispielsweise die Rolle der UNEP (United Nations Environmental Program) beim Zustandekommen des Regimes zur Sauberhaltung bzw. Reinigung des Mittelmeers (Med-Plan) kaum überschätzt werden (vgl. Haas 1990). In diesem Sinne können internationale Organisationen regimeerzeugende Funktionen übernehmen.

Wenn einmal internationale Regime errichtet sind, so beinhalten sie auf der Ebene der Entscheidungsprozeduren jedoch meist Tätigkeiten, die dann wiederum von spezialisierteren Organisationen übernommen werden. Die Rolle der IAEA (International Atomic Energy Agency) im Rahmen des Regimes zur Verhinderung der Proliferation von Nuklearwaffen ist vielfältig: Sie stellt allen Teilnehmern wichtige Informationen zur Verfügung, sie kontrolliert die Regeleinhaltung und schlägt schließlich auch Regelmodifikation vor, die der Erreichung des Regimeziels besser dienen könnten (vgl. Müller 1989). In diesem Sinne können internationale Organisationen Informations-, Überwachungs- und Regelsetzungsfunktionen für internationale Regime übernehmen.

Der hier entscheidende Punkt ist nun, daß sich auch in der internationalen Politik schon längst ein Netz von normativen Institutionen, also Regimen und Organisationen, entwickelt hat, ohne das die Vorgänge internationaler Politik nicht mehr

zu verstehen sind. Internationale Politik ist nicht mehr nur die grenzenlose Verfolgung des Eigeninteresses von vermeintlich macht- und wohlfahrtshungrigen souveränen Nationalstaaten. Das Macht- und Wohlfahrtsstreben dieser Nationalstaaten und anderer internationaler Akteure ist längst in ein Geflecht von normativen Institutionen eingebettet, das die internationale Politik prägt (Rittberger 1992). Die nationalstaatliche Souveränität nach außen ist mithin durch internationale Institutionen überwölbt. Das führt zu der Beobachtung, daß es heute bereits eine "world of regimes" (Young 1989) gibt. Zieht man etwa die Keohanesche 1:1 Umrechnungsformel von internationalen Organisationen zu internationalen Regimen heran (vgl. Keohane 1993), so ergibt sich, daß von rund 350 internationalen Regimen ausgegangen werden kann.

Gegen die bisher vorgetragene Argumentation ließe sich nun einwenden, daß es trotz der Parallelitäten in den Beispielen von innerstaatlichen nicht-hierarchischen Institutionen und internationalen Regimen einen zentralen Unterschied zwischen ihnen gibt: den letzteren fehlt der staatliche Rahmen, in dem innergesellschaftliche Vereinbarungen getroffen werden und der letztlich doch die Einhaltung qua Sanktionierung garantiert. So seien die genannten Beispiele nicht-hierarchischer sozialer Steuerung innerhalb westlicher Industriegesellschaften nur deshalb möglich, weil keiner der teilnehmenden Akteure über militärische Optionen verfügt. Daher könne aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols garantiert werden, daß einmal vereinbarte Verträge und Regelungen auch eingehalten werden.

Dieser Einwand reproduziert die traditionelle Position, derzufolge die kollektive Steuerung sozialer Interaktionen ohne eine Zentralinstanz nicht möglich ist. In der Theorie der internationalen Politik fand diese Position eine Stärkung durch die Theorie der hegemonialen Stabilität. Ihrzufolge hängt das Zustandekommen und die Stabilität von internationalen Regimen vom Vorhandensein einer

Hegemonialmacht ab, die als ein funktionales Äquivalent zum Weltstaat gesehen wird. Nur eine deutlich überlegene Macht könne es sich leisten, die Kosten für die Bereitstellung von kollektiven Gütern durch internationale Regime aufzubringen und habe gleichzeitig die Mittel, um die Regeleinhaltung durchzusetzen. In dem Maße aber, in dem die relative Machtüberlegenheit des Hegemons schwinde, verlöre er auch das Interesse und die Fähigkeit, internationale Regime aufrechtzuerhalten. Die Befürchtung war, daß mit dem Zerfall der amerikanischen Vormachtstellung wieder Verhältnisse in die Weltwirtschaft einkehren könnten, die denen der Zeit zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg entsprachen (vgl. Krasner 1976, Gilpin 1987).

Die Theorie der hegemonialen Stabilität ist zunächst mit einigem Erfolg zur Erklärung der Entstehung und des Wandels verschiedener Regime in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen angewandt worden. Weitere empirische Untersuchungen ergaben freilich, daß einmal errichtete Regime eine größere Dauerhaftigkeit und Robustheit besitzen, als dies die Theorie der hegemonialen Stabilität prognostizierte. Daraufhin wurde gezeigt, daß internationale Regime, wenn sie einmal entstanden sind, eine Reihe von Leistungen erbringen, die rationale Akteure dazu veranlassen sollten, ein einmal entstandenes Regime aufrechtzuerhalten, auch wenn die Bedingungen, unter denen es zustande gekommen ist, nicht mehr existieren.[5]

Aus dieser Perspektive kann es nicht überraschen, daß internationale Wirtschaftsregime auch "After Hegemony"

---

[5] (a) Internationale Regime etablieren durch die Einhaltung gemeinsam vereinbarter Normen und Regeln die Verhaltenserwartungen, was wiederum die Normen und Regeln stabilisiert; (b) sie stellen Informationen zur Verfügung, die wiederum zu einer Verstärkung der Verhaltenserwartungen führen; (c) sie reduzieren Transaktionskosten, d.h. Kosten für die Aufrechterhaltung von Kommunikation, indem sie ein festes Procedere zur Verfügung stellen (Keohane 1984: 82ff., Zürn 1987: Kap. 3).

weiterbestehen und es während der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 80er Jahre nicht zu der befürchteten Protektionismus- und Deflationsspirale kam, wie sie nach dem "Schwarzen Freitag" 1929 eingesetzt hatte. So erfuhr beispielsweise das GATT-Regime zwar einige wichtige Modifikationen und auch Erschütterungen, in seinen Kernbestandteilen blieb es aber unangetastet. Beispielsweise ist die Außenhandelspolitik der Industrieländer im Hinblick auf Güter, die von krisengeschüttelten Industriesektoren produziert werden (wie Textilien oder Stahl), temporär von den liberalen Normen und Regeln befreit worden, um die wirtschaftliche Strukturanpassung ohne übermäßige innenpolitische (soziale) Kosten betreiben zu können. Derartige Ausnahmeregelungen wurden aber im allgemeinen im Rahmen des GATT-Regimes multilateral abgesegnet und waren nur selten Ausdruck unkoordinierter unilateraler Politik. Die relative Stabilität der internationalen Wirtschaftsregime während des amerikanischen Hegemonieverlusts konnte mithin durch die Theorie der hegemonialer Stabilität nicht hinreichend erklärt werden. Internationale Regime gewinnen, nachdem sie einmal entstanden sind, eine eigene Dynamik und sind gegenüber Umweltveränderungen relativ resistent.

Auch ein Blick auf die Regime, die in den Ost-West-Beziehungen im Lauf der Zeit entstanden sind, bestätigt dies: Ost-West Regime erwiesen sich als erstaunlich robust angesichts der Verschlechterung in den Ost-West-Beziehungen vom Ende der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre. Problemfelder, die zu jener Zeit bereits durch ein Regime verregelt waren, blieben von den Verschlechterungen des Gesamtklimas unberührt. Das Berlin-Regime, das innerdeutsche Handelsregime und das Ostseeregime, trugen dazu bei, daß sich das Verhalten der Konfliktparteien aus Ost und West in diesen Problemfeldern nicht änderte, die Verschlechterung der Beziehungen vor diesen Problemfeldern mithin Halt machte. Dieser Befund wird besonders bedeutsam, wenn er vor dem Hintergrund der Ergebnisse anderer Untersuchungen gesehen wird. In den Problemfeldern "Arbeits-

bedingungen für ausländische Journalisten" und "Vertrauensbildende Maßnahmen in Europa" zeichnete sich nämlich zu Ende der 70er Jahre eine deutliche Veränderung im Konfliktverhalten ab - und zwar zum Schlechteren. Hier wie dort hatte es nach der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki im Jahr 1975 zwar Kooperationsansätze gegeben und diese wurden damals auch als ein nicht unwesentlicher Teil der Entspannung wahrgenommen. Gleichwohl hatte sich in keinem der beiden Problemfelder um diese Zeit bereits ein Regime entwickelt, das den kooperationshemmenden Auswirkungen der Ereignisse am Ende der 70er Jahre hätte standhalten können (vgl. Rittberger/Zürn 1990: 46-53).

Die genannten Ost-West-Regime machen noch etwas weiteres deutlich: Internationale Regime können auch in Abwesenheit einer Hegemonialmacht entstehen. Genauso wie in den von Elinor Ostrom geschilderten Fällen über die institutionalisierte Kooperation zum Management gemeinsamer Ressourcen und genauso wie im Fall der Rücklagenpolitik deutscher Banken können auch in der internationalen Politik sich normative Institutionen bilden, ohne daß hierfür ein hegemonialer Akteur notwendig ist. Internationale Regime bedürfen weder einer übergeordneten Zentralinstanz noch einer Führungsmacht.

Als Fazit dieses Abschnitts kann mithin festgehalten werden, daß die Verregelung internationaler Politik auch in Abwesenheit einer globalen Hegemonialmacht bestehen und gar voranschreiten kann. Die zentrale Voraussetzung für internationale Verregelungen ist nicht in der internationalen Machtverteilung, sondern in der Internationalisierung von gesellschaftlichen Interaktionen und ökonomischen Austauschprozessen zu suchen. Sie schaffen internationale Interdependenzen und somit Situationsstrukturen, in denen in Abwesenheit einer Verregelung ungewünschte Interaktionsergebnisse zustandekommen, die einen internationalen Verregelungsbedarf hervorrufen.

6. Das substantielle Defizit internationaler Verregelung: die Hindernisse für internationale Institutionenbildung

Unter welchen Bedingungen können also nicht-hegemoniale internationale Regime entstehen? Ein Bedarf für ein internationales Regime besteht dann, wenn eine problematische soziale Situation vorherrscht, in der das unkoordinierte nur auf dem kurzfristigen Eigeninteresse beruhende Handeln der Akteure dazu führen kann, daß am Ende Ergebnisse stehen, die von niemanden gewünscht werden können. Die bereits charakterisierte Tragödie der Gemeinschaftsgüter exemplifiziert diese Situation.

Grob können zumindest zwei solche problematischen Situationen unterschieden werden: solche, die eher Koordinationsspielen gleichen und solche, die eher Dilemmaspielen gleichen. In *Koordinationsspielen* besteht zwar die Gefahr, daß unkoordiniertes Handeln zu ungewünschten Ergebnissen führt, nachdem aber eine Einigung erreicht ist, besteht kein Anreiz mehr von *dieser Einigung abzuweichen. Streiten sich etwa zwei* Regierungen über die Verteilung der Kosten und der Aufgaben bei der Entwicklung einer neuen Technologie, die die Grundlage einer gemeinsamen Verteidigungspolitik werden soll, und einigen sie sich nach langwierigen Auseinandersetzungen, so besteht danach kein Anreiz mehr von der vereinbarten *Aufgabenverteilung abzuweichen*, da jeder Verstoß zum Scheitern bzw. zumindest zur Verzögerung des gemeinsam angestrebten Projekts führen würde. Neben manchen Umweltregimen sind v.a. solche, die die Standards des internationalen Verkehrs, der internationalen Kommunikation, der Normierung von Industriegütern etc. regeln, Beispiele für Regime, die in Situationen entstehen, die denen von Koordinationsspielen gleichen. In all diesen Fällen besteht zwar ein Streit darüber, welche Standards gewählt werden sollen und somit wer die größten Früchte der Kooperation erhält. Ist aber einmal der Standard etabliert, so schädigt sich derjenige, der davon abweicht, auch selbst.

Es sind aber auch problematische Situationen vorstellbar, in denen der individuelle Akteur auch nach einer Einigung auf ein Regime noch einen Anreiz besitzt, von dieser Regelung abzuweichen. Es handelt sich dann um *Dilemmaspiele*. So hat zwar jedes der führenden Industrieländer ein Interesse daran, daß der Welthandel floriert und somit der Weltwirtschaftskuchen nicht verkleinert wird. Gleichwohl bleibt für jeden einzelnen Staat der Anreiz, für sich selbst besonders hohe protektionistische Zölle zu beanspruchen, um die eigene Industrie zu Hause vor Billigimporten zu schützen, ohne deshalb die eigenen Exportchancen zu verschlechtern. Andere Beispiele für Regime, die in solchen Dilemmaspiel-Situationen entstanden, sind die Rüstungskontrollregime der Großmächte, das Ozon-Regime, das bereits angesprochene Regime zur Verringerung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in Europa u.v.a. In der Regel gilt, daß die Errichtung einer normativen Institution und somit auch eines internationalen Regimes in Dilemmasituationen schwieriger ist als in Situationen, die einem Koordinationsspiel entsprechen.

Entscheidend ist nun, daß derartige problematische soziale Situationen, ganz gleich, ob in Form der Koordinationssituationen oder in Form der Dilemmasituationen, proportional zur Zunahme der internationalen Interdependenz anwachsen. Da aber mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes Entwicklungen offenbar geworden sind bzw. sich vollends Bahn gebrochen haben, die zu einer massiven Erhöhung internationaler Interdependenz geführt haben, steigt auch der aktuelle Bedarf an internationalen Verregelungen rapide an. Dieser Bedarf an internationaler Verregelung kann potentiell auch gedeckt werden. Allerdings erweisen sich in der Realität weder die Staatengemeinschaft noch die transnationalen Akteure dazu in der Lage, die Verregelungsanforderungen tatsächlich schnell genug zu erfüllen.

Das Tempo der Internationalisierung der politischen Regulierung ist weit hinter dem Tempo der

Internationalisierung der Interaktions- und Austauschprozesse zurückgeblieben. Der entscheidene Grund hierfür liegt in dem denkbar einfachen Umstand, daß der Bedarf nach einer Verregelung wie er in problematischen sozialen Situationen entsteht, nicht automatisch in ein Angebot umgesetzt wird. Insbesondere in Dilemmaspiel-Situationen ist die Überwindung der problematischen Situation nur dann wahrscheinlich, wenn eine Reihe von bestimmten Rahmenbedingungen in ihrer Mehrzahl erfüllt sind. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, lassen sich die folgenden Bedingungen einer erfolgreichen Verregelung in Dilemmaspiel-Situationen hervorheben:

(a) Die potentiellen Kooperationsgewinne dürfen nicht übermäßig asymmetrisch verteilt sein. Gewinnen eine oder mehrere Parteien durch die Kooperation fast gar nichts und sehen stattdessen nur die damit verbundenen Kosten, so können kooperationshinderliche Rambo-Situationen entstehen. M.a.W.: Regime entstehen insbesondere dann, wenn alle beteiligten Akteure einen Nutzen aus der Kooperation erwarten.[6]

(b) Der Schatten der Zukunft der Interaktion muß lang und dicht sein. M.a.W.: Regime entstehen insbesondere dann, wenn das betreffende Problemfeld durch Interaktionen gekennzeichnet ist, die sich in kurzen Abständen wiederholen und deren Ende nicht abgesehen werden kann.

(c) Die generelle Transaktionsdichte zwischen den beteiligten Akteuren muß groß sein: M.a.W.: Regime entstehen insbesondere dann, wenn die Akteure des Problemfeldes auch in möglichst vielen anderen Problemfeldern enge Beziehungen unterhalten.

---

[6] Formal gesprochen, handelt es sich in einem solchen Fall gar nicht mehr um Dilemma- oder Koordinationsspiele, sondern um einen anderen Spieltyp. Ich ignoriere diesen Umstand, um den Überblick über die Entstehungsbedingungen von internationalen Regimen einigermaßen einfach halten zu können. Eine ausführliche Diskussion unterschiedlicher Situationsstrukturen und die je spezifische Bedeutung von sekundären Einflußfaktoren findet sich in Zürn (1992: Kap. 2).

(d) Zumindest einer der Hauptakteure im betreffenden Problemfeld muß eine kooperationsinduzierende Strategie wählen. M.a.W.: Regime entstehen insbesondere dann, wenn eine Führungsmacht die Kooperation von ihrer Seite aus anbietet, und gleichzeitig in der Lage ist, entweder zur nicht-kooperativen Verhaltensweise zurückzukehren, falls die Kooperationsbereitschaft von den anderen Akteuren nicht beantwortet wird, oder dies in anderen Politikfeldern zu sanktionieren.

(e) Es liegen bereits institutionelle Vorbilder vor, an denen sich das neu zu errichtende internationale Regime orientieren kann. M.a.W.: Regime entstehen insbesondere dann, wenn in benachbarten Problemfeldern Problemlösungen bereits erfolgreich angewandt worden sind und somit als eine ins Auge springende Lösung fungieren können.

(f) Die Anzahl der in dem betreffenden Problemfeld agierenden Akteure darf nicht zu hoch sein. M.a.W.: Internationale Regime entstehen insbesondere dann, wenn eine überschaubare Anzahl von Akteuren das Problem konstituieren.

(g) Die Möglichkeiten, Informationen über die Regeleinhaltung der anderen Akteuren zu erhalten, sind nicht allzu kostspielig. M.a.W.: Internationale Regime entstehen insbesondere dann, wenn die Verifikation des Verhaltens der anderen Akteure wenig Probleme bereitet.

(h) Die Gesamtbeziehungen der beteiligten Akteure sind nicht so schlecht, daß alle Gewinne, die aus einer Kooperation zu ziehen sind, nur relativ bewertet werden. M.a.W.: Internationale Regime entstehen insbesondere dann, wenn die Akteure neutrale oder freundschaftliche Beziehungen zueinander pflegen und sie sich nicht von der Möglichkeit abschrecken lassen, daß die anderen Akteure einen noch höheren Gewinn aus der Kooperation ziehen können als man selbst.

(i) Bei den Konflikten, die im betreffenden Problemfeld verregelt werden sollen, handelt es sich nicht um Wertekonflikte. M.a.W.: Regime entstehen nur dann, wenn nicht so grundlegende Wertefragen wie die Menschenrechte umstritten sind.

Es können hier nun nicht die Chancen auf eine ausreichende Verregelung internationaler Transaktionen differenziert nach verschiedenen Sachbereichen und Akteursformationen sorgfältig erörtert werden. Gleichwohl ist bereits auf den ersten Blick unschwer zu erkennen, daß einige dieser Bedingungen für eine erfolgreiche Verregelung in den internationalen Beziehungen auch nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes nicht ohne weiteres gegeben sind. In den *internationalen Wirtschaftsbeziehungen* sind zwar im Rahmen der OECD-Welt weitgehend symmetrische Kooperationsinteressen, eine hohe Transaktionsdichte und auch erfolgreiche institutionelle Vorbilder gegeben, doch bei den Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen ist dies weniger der Fall. Hier wie dort macht sich aber insbesondere das Fehlen einer Führungsmacht negativ bemerkbar, die angesichts des wachsenden Steuerungsbedarfs ähnlich engagiert die Errichtung internationaler Institutionen vorantreibt wie das die Vereinigten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg getan haben. In den USA selbst ist der innenpolitische Druck, keine Konzessionen auf der internationalen Ebene mehr zu machen, so hoch, daß sie selbst als solche Führungsmacht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ausscheiden. Im Sachbereich der *Kultur und Kommunikation* wirken insbesondere die Asymmetrien im Nord-Süd-Verhältnis und das mit ihnen verbundene Aufkommen fundamentalistischer Strömungen, die die unmodifizierten Erhaltung der eigenen Kultur und somit die Abwesenheit von offenen kommunikativen Beziehungen zu einem zentralen Wert erheben, als Haupthindernis einer internationalisierten Kultur- und Kommunikationspolitik. Hinzu kommt, daß es insbesondere in diesem Bereich an brauchbaren institutionellen Vorbildern mangelt. Bei den *globalen Gefährdungen* wirken insbesondere die enorm hohe Anzahl an relevanten Akteuren und die damit verbundenen hohen Verifikationskosten sowie wiederum die Asymmetrien im Nord-Süd-Verhältnis als Hindernisse einer Institutionenbildung. Darüber hinaus führen die Fragmentisierungsprozesse in Osteuropa und auch in Entwicklungsländern zu einem Anwachsen

von internationalen Akteuren, die potentiell über Massenvernichtungswaffen verfügen können. Die durch diese Entwicklungen hervorgerufenen Unsicherheiten über die Zukunft der internationalen Politik führen wiederum zu einer Verkürzung der erwarteten Wiederholungen von Situationen mit denselben Akteuren. Freilich stehen insgesamt die Chancen für einen Verregelungsschub der internationalen Beziehungen nicht schlecht.[7] Es kann jedoch festgehalten werden, daß zumindest momentan das Tempo der internationalen Verregelung im Vergleich zu der gesellschaftlichen Internationalisierung deutlich geringer ist.

Die internationale Verregelung wird zwar durch die Erhöhung der internationalen Interdependenz vorangetrieben, da mit ihr die Anzahl der verregelungsbedürftigen problematischen Situationen zunimmt. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit der internationalen Institutionenbildung verbunden sind, ist jedoch das Tempo der internationalen Verregelung im Vergleich zum Verregelungsbedarf zu gering. Die Folge ist ein internationales Steuerungsdefizit. Damit besteht die Gefahr, daß die internationalen Beziehungen der politischen Kontrolle entgleiten und mithin die Chancen für die internationale Verregelung in einem dynamischen Prozeß weiter verringert werden: Verlieren die Menschen die Überzeugung, daß das Dasein der Menschheit unendlich ist und breitet sich eine Zivilisationspessimismus und Konsumzynismus aus, so geht zum einen eine der wesentlichen Grundlagen jeglicher sozialer Institutionen und somit sozialer Ordnung verloren: der lange Schatten der Zukunft; zum zweiten könnten sich die Verteilungskonflikte um die immer knapper werdenden Ressourcen in Abwesenheit ausreichender Verregelungen so verschärfen, daß die absoluten Gewinne, die sich aus einer kooperativen Verregelung ergeben können, durch die Orientierung an Positionsgewinnen gegenüber anderen Akteuren aus dem Auge

---

[7] Vgl. für eine entsprechende Bestandsaufnahme für die Zukunft der Beziehungen zwischen Ost- und Westeuropa Rittberger/Zürn 1991.

verloren werden. Das Anwachsen von internationalen Interdependenzen und somit von problematischen sozialen Situationen führt also keineswegs automatisch zu den notwendigen internationalen Institutionen. Es müssen geeignete Zusatzbedingungen gegeben sein, die allerdings umso unwahrscheinlicher werden, je länger die politische Steuerung von internationalen Transaktionen ausbleibt. Insofern besteht heute, aber vielleicht nicht mehr übermorgen, die reelle Chance das Einbiegen in einen "Teufelskreis der Nichtverregelung" zu verhindern.

7. Das demokratische Defizit internationaler Verregelung: das Mißtrauen gegen zentralistische Eliten

Zwar ist das Ausmaß der internationalen Verregelung angesichts der bereits weit fortgeschrittenen Interdependenz zurückgeblieben. Gleichzeitig ist es aber höher als gemeinhin angenommen. Internationale Institutionen haben darüber hinaus auch weitreichende Auswirkungen auf die innergesellschaftlichen Politikbildungsprozesse. Sie formen die Interessen und beeinflussen die Durchsetzungschancen von sozialen Akteuren im nationalen Rahmen mit. Neue Regelungen, die durch internationale Regime zustandekommen, können innergesellschaftliche Interessen berühren. Sie beeinflussen bürokratische Routinen und sorgen meist auch für Umverteilungen binnengesellschaftlicher Art. So impliziert etwa der Entschluß, die Luftverunreinigung in einer international koordinierten Weise zu reduzieren, eine Stärkung der Umweltbürokratie und eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Hersteller von Filteranlagen und zuungunsten derjenigen, die diese Filteranlagen bezahlen müssen. In ähnlicher Weise hat das GATT-Regime dafür gesorgt, daß die exportorientierten Industriesektoren innergesellschaftlich auf Kosten der am Protektionismus interessierten alten Sektoren gestärkt wurden. Gleichzeitig kam es bei den Tarifauseinandersetzungen die Arbeitgeberseite zugute, da durch die

Institutionalisierung des internationalen Freihandels das Argument für die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie an Überzeugungskraft gewann (vgl. auch Rogowski 1989, Huelshoff 1992).

Internationale Regime können zudem Lernprozesse bei den gesellschaftlichen Akteuren bzw. bei den Vertretern der Regierung verursachen und somit zu veränderten innenpolitischen Interessenkonstellationen führen. So haben manche Ost-West-Regime sicherlich dazu beigetragen, daß die Feindbilder in Ost und West wenigstens im Rahmen gehalten werden konnten. Das VSBM-Regime zielte sogar ausdrücklich auf die Schaffung von gegenseitigem Vertrauen (vgl. Rittberger/Efinger/Mendler 1990). Aber nicht nur die Einstellungen gegenüber anderen Akteuren können durch internationale Regime eine Änderung erfahren, auch das Erlernen und die Verbreitung von Ziel-Mittel-Relationen kann gefördert werden. So hat P. Haas (1990) argumentiert, daß auf der Grundlage des Regimes zur Reinhaltung des Mittelmeers in vielen Ländern erst die Informationen über die katastrophale Lage des Mittelmeers verbreitet und ein Bewußtsein für die dramatischen Konsequenzen der Weiterführung der alten Politik geschaffen wurde. Schließlich kann auch noch erwähnt werden, daß Regime sofern sie langfristige Praktiken begründen, politisch verteidigt werden müssen, was zu einer Internalisierung der ursprünglich als Restriktion wahrgenommenen Prinzipien und Normen eines Regimes führen kann (vgl. Zürn 1992: Kap. 1). Internationale Verregelungen sind also nicht nur Sache von souveränen Staaten, sie konstituieren gleichfalls Determinanten der Politik innerhalb von nationalen Gesellschaften.

Der *Prozeß der ungleichzeitigen Denationalisierung* als das Kernproblem der Politik zu Ende des 20. Jahrhunderts läßt sich nun folgendermaßen beschreiben: die Erreichung von als politisch wünschenswert definierten Zielen ist heute nur noch *nach einer entsprechenden internationalen Abstimmung möglich.*

Obwohl, nicht zuletzt im Zuge der Demokratisierung, die Anforderungen an die Verantwortlichkeit der Politik enorm gewachsen sind (Stichwort Politisierung), haben sich gleichzeitig die entsprechenden Fähigkeiten des Nationalstaates dramatisch verringert. Wir stehen vor dem Tatbestand der Inkongruenz eines in globalen Dimensionen denkenden und handelnden *bourgeois* und einem nach wie vor v.a. nationalstaatlich agierenden und orientierten *citoyen*. E.O. Czempiels (1991: Kap. 4) Begriff der *Gesellschaftswelt* bezeichnet diesen Zustand, in dem nationale Bürger zunehmend Anforderungen an eigentlich internationale Zustände haben. In dieser Situation gewinnen internationale und transnationale Regime zusätzlich an Bedeutung: Nur sie können in Abwesenheit eines ohnehin nicht wünschenswerten Weltstaates das Maß an internationaler politischer Regulierung ermöglichen, das notwendig wäre, um den Prozeß der Internationalisierung der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge in geordneten Bahnen laufen zu lassen. Eine Entwicklung, bei der die Gesellschaftswelt zunehmend durch internationale Regime verregelt wird, stellt sich für den souverän gedachten Nationalstaat als Zangenbewegung dar, an der er zwar selbst beteiligt ist, die aber dennoch zunehmend seine Handlungskapazitäten einschränkt: Er wird gleichzeitig von innen durch die Internationalisierung der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge *unterminiert*, durch die Mechanismen der gesellschaftlichen Selbstorganisation *ersetzt*, und durch die Institutionalisierung der internationalen Politik schließlich auch *noch überwölbt*. Wohlgemerkt, es geht mir nicht darum, das Ende des Nationalstaates zu prognostizieren. Er wird noch lange Bestand haben und eine wichtige Ebene der politischen Organisation gesellschaftlicher Interessen bleiben; er wird allerdings den Souveränitätsanspruch aufgeben müssen und sich langfristig in eine Reihe mit anderen internationalen Akteuren stellen müssen.

Damit stellt sich allerdings die Frage, wie internationale Institutionen beschaffen sein müssen, daß sie nicht nur

Regelungskompetenz aufweisen, sondern auch demokratisch legitimiert bleiben. Internationale Institutionen hinken zwar der realen Internationaliserung der gesellschaftlichen Prozesse hinterher, umgekehrt hinken aber demokratische Kontrollen wiederum der Internationalisierung der Politik in Form von internationalen Institutionen hinterher. Das führt dazu, daß sich viele Bürger der Komplexität der Politik machtlos gegenüber sehen. Zwar ist längst ein dumpfes Bewußtsein dafür vorhanden, daß viele der Rahmenbedingungen des Lebens in den westlichen Industrieländern längst auf den internationalen Bühnen (oder besser: in den verschlossenen Konferenzräumen) der Politik und Wirtschaft entschieden werden. Gleichzeitig wird ein Mangel an Einflußmöglichkeiten auf diese Entscheidungen und somit auf die Lösung der drängenden Probleme der Politik wahrgenommen. Die Bürger in den USA und in der EG stimmen nicht darüber ab, wie die Uruguay-Runde ausgehen soll, auch nicht, ob es zu einer (und wenn zu welcher) internationalen Klimakonvention kommen soll. Noch weniger Einfluß haben sie auf die Faktoren, die die Migrationsbewegungen von Ost nach West und von Süd nach Nord verursachen können. Die entsprechenden Ohnmachtsgefühle äußern sich in wachsenden Vorbehalten gegenüber den (scheinbar) selbstsüchtigen Politikerinnen und Politikern, die in Hauptstädten "bürgerfern" regieren. "Brüssel", "Washington", und "Paris" sind dabei die Symbole eines verabscheuenswerten Geplänkels in den Hochburgen der etablierten Politik, in dessen Netzen die Politik selbst gefangen und damit handlungsunfähig geworden ist. Der dänische Bürgerentscheid gegen den "Vertrag über die Europäische Union" (Maastrichter Vertrag) ist genauso Ausdruck einer solchen Wahrnehmung wie der Erfolg der Anti-Establishment-Kampagne von Ross Perot im amerikanischen Wahlkampf.

In dieser Situation ist seitens der politischen Klasse, die ihre Legitimität untermauern möchte, die Versuchung groß, die objektiven Internationalisierungsprozesse zu ignorieren und die nationalstaatliche Symbolik zu aktivieren, um

Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Nationalstaatlich vermittelte Politik ist übersichtlicher und erscheint demokratischer als alle Versuche, sich den realen Problemen der Internationaliserung zu stellen. Insbesondere für Politiker, die traditionell im Rahmen des Nationalstaates denken, liegt es dann nahe, sich auf solche Themen zu konzentrieren, die scheinbar nationale Lösungen zulassen. Ganz gleich, ob es sich um ein wichtiges Problem handelt oder nicht, schon allein die Tatsache, daß eine Lösung zur Verfügung steht, die im Rahmen der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates steht, macht die Lösung verlockend. Natürlich ist die Asylfrage ein Beispiel für diese Entwicklung, aber auch andere unscheinbarere Fragen deuten in diese Richtung. So wurde nach den geringen Beteiligungen an den Wahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein diskutiert, ob eine Wahlpflicht einzuführen ist. Zwar weiß niemand so recht, welches Problem durch eine Wahlpflicht gelöst werden kann, aber eine solche Maßnahme liegt immerhin im Rahmen der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates.

Während die Debatte über die Wahlpflicht noch als niedlicher Auswuchs der ungleichzeitigen Denationalisierungsprozesse gesehen werden kann, gefriert das Lächeln angesichts der Fragmentisierungsprozesse in Osteuropa und Asien. Die ethnonationalistischen Kriege im ehemaligen Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion sind sicherlich nicht allein als Reflex auf die ungleichzeitigen Denationalisierungsprozesse erklärbar. In einer weltpolitischen Situation aber, in der traditionelle politische Orientierungen in Form des sozialistischen Nationalstaates unterlaufen wurden, die ehemaligen ökonomischen Sicherheiten untergraben werden und die ohnehin lange Zeit unterdrückten kulturellen Besonderheiten von Ethnien der neuen Konkurrenz einer allgegenwärtigen Weltkultur *in nascendi* ausgesetzt sind, erscheint die Rückbesinnung auf die eigene Ethnie bzw. die Instrumentalisierung eines solchen Ethnonationalismus durch zynische Machtpolitiker naheliegend, insbesondere wenn es an

internationalistischen Alternativen mangelt. Ganz gleich, ob der Ethnonationalismus im Kampf der Wirtschaftsstandorte Besitzstandswahrung zum Ziel hat (Kroatien), ob es primär um eine reale und scheinbare Überfremdungsabwehr geht (nichtrussische Republiken der ehemaligen Sowjetunion), oder ob der Anpassungsdruck an den Weltmarkt und die Regeln internationaler Politik durch den Bau neuer Imperien verhindert werden soll (Serbien), die Unterminierung und Überwölbung des traditionellen Nationalstaates infolge der Internationalisierungsprozesse bildet einen wichtigen Hintergrund. Diese Prozesse verletzen das nationalistische Einstellungsmuster, wonach die kulturellen Grenzen zu achten sind.

Die Formel vom deutschen Geld für das deutsche Volk und die Erfolge ethno-nationalisitischer Parolen in Osteuropa sind aus der dargelegten Perspektive gleichermaßen als verzweifelter und zum Scheitern verdammter Versuch zu werten, den Prozeß der gesellschaftlichen Internationalisierung zu stoppen, um die politische Handlungsfähigkeit des Nationalstaates entweder zu symbolisieren oder tatsächlich wiederherzustellen. Der stattfindende Internationalisierungsprozeß löst die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates nicht einfach in größeren Einheiten auf, er amputiert sie aber und schafft dadurch die ungesunde Grundlage, auf der sich nationalistische Giftpilze ausbreiten. Je schwächer die Legitimität des (etablierten) Nationalstaates ist und je weniger er in bereits demokratisierte internationale Institutionen, auf die seine Bürger Einfluß nehmen können, eingebunden ist, desto besser breitet sich der Giftpilz in einem Land aus. Es kann mithin nicht überraschen, daß der Nationalismus in Osteuropa bisher weit dramatischere Formen angenommen hat als in Westeuropa.

Innerhalb der Länder breitet sich der Giftpilz insbesondere bei den sozialen Schichten bzw. ethnischen Gruppen aus, die von den wirtschaftlichen Anpassungsprozessen besonders hart betroffen sind und sich besonders von den zentralen

politischen Institutionen des Landes entfremdet fühlen. Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg haben insbesondere die Modernisierungsverlierer in den ländlichen Regionen und nicht diejenigen, die durch den Zuzug von Ausländern besonders tangiert worden sind, republikanisch gewählt. Ein Einstellungssyndrom, daß sich durch Zukunftsängste, Mißtrauen gegenüber 'denen da oben' und Unzufriedenheit mit dem politischen System auszeichnet, scheint mithin die Grundlage eines neuen Nationalismus in den westlichen Industrieländern zu sein (vgl. Neu/Zelle 1992: 15, 16 und 22). Er beruht auf dem demokratischen Defizit internationaler Verregelung und auf dem Mißtrauen gegen zentralistische Eliten.

Der entscheidende Aspekt des Prozesses der ungleichzeitigen Denationalisierung besteht mithin in dem Umstand, daß verschiedene Entwicklungsrichtungen unter ein und denselben Hintergrundbedingungen zu beobachten sind. Die Ansätze zu einem Friedensprojekt Europa sind denselben Bedingungen geschuldet wie die (ethno)nationalistischen Bewegungen, die dieses Projekt gefährden. Je schneller und vom Gehalt her erfolgreicher ein internationaler Verregelungsschub bewerkstelligt werden kann, desto eher könnte aber dem Nationalismus der Boden entzogen werden. Das nationalistische Einstellungsmuster, demzufolge kulturelle Grenzen nicht verletzt werden dürfen, ist nicht natürlich vorgegeben. Ich habe unter Verwendung der Analysen von Gellner und Hobsbawm bereits herausgestellt, daß zuerst die sozialen und politischen Steuerungsleistungen des Nationalstaates waren, bevor sich der Nationalismus als Einstellungsmuster ausbreitete. Heute hat der Nationalismus diesen entwicklungspolitischen Bezug verloren; im Gegenteil, er ist zum Hindernis für notwendige internationale Verregelungen geworden, die allerdings erst ihren Nutzen unter Beweis stellen müssen, bevor die nationalistischen Einstellungsmuster abgebaut werden können. Wiederum zeigt sich also, daß die Zeit nur knapp bemessen ist, wenn das Einbiegen in einen "Teufelskreis der Nichtverregelung" verhindert werden soll.

8. Die Rettung der Welteinheit durch institutionelle Vielfalt

Klar ist, daß die Renationalisierung kein gangbarer Weg ist. Es muß die umgekehrte Richtung eingeschlagen werden: die politische Internationalisierung muß mit der gesellschaftlichen Internationalisierung zur Deckung gebracht werden, um ein Minimum an Steuerungsfähigkeit von sozialen Prozessen zu erhalten. Aber auch die Möglichkeit und Wünschbarkeit der Errichtung eines Weltstaates habe ich bereits in Frage gestellt. Besteht überhaupt noch die Möglichkeit eine vernünftige Form der Steuerung von Globalisierungsprozessen? E. Richter (1992: 13) hat in einer Studie über die politische Theorie des Globalismus eine interessante Tendenz herausgearbeitet:

> "Aus dem neuzeitlichen Wechselverhältnis von Theorie und Praxis der Weltgesellschaft scheint sich eine markante Tendenz herauszuschälen: Vernunft und Globalisierung fallen zunehmend auseinander. Weil die Theorie der vernünftigen Welteinheit und die Praxis der Globalisierung auseinanderdriften, nimmt die Entwicklung von Modellen der Welteinheit seit Kant einen überraschenden Verlauf: In pointierter Zuspitzung stellt sich die schwindende Plausibilität der globalen Vernunftentfaltung als Zerfall der Welteinheit dar."

Zu diesem Urteil gelangt der Autor nachdem er die alternativen Entwürfe der Welteinheit in Form eines "individuellen Weltbürgertums", einer "Einheit der Staatenwelt", eines "kommunikativen Systems als Welteinheit" und der "globalen Schicksalsgemeinschaft" verglichen hat. Indem er nun diese Entwürfe gemäß ihrer Entstehung in chronologischer Reihenfolge diskutiert und die abnehmende Rolle der Vernunft in den Weltmodellen diagnostiziert, ergibt sich sein Ergebnis folgerichtig. Übersehen wird allerdings, daß die unterschiedlichen Entwürfe nicht notwendigerweise Alternativen darstellen. Die realen Interdependenzen, die sich im Rahmen einer globalen Schicksalsgemeinschaft und eines kommunikativen

Weltsystems ergeben, können auch in Form der *institutionellen Vielfalt* ihre Entsprechung finden.

Auf der Grundlage der Analyse internationaler Regime kann dementsprechend argumentiert werden, daß auch ein Verzicht auf den Gedanken der traditionellen Staatlichkeit schlechthin eine zur Verfügung stehende Möglichkeit ist. Staaten haben sich bereits auf eine Vielzahl von Verregelungen quasi "freiwillig" eingelassen. In dem Maße wie nichtstaatliche kollektive Akteure an diesem Prozeß beteiligt werden, scheint sich die Möglichkeit einer Weltgesellschaft zu eröffnen, die ihre objektiven Interdependenzen konstruktiv verregelt. Rechtsentwicklung, so argumentierte kürzlich Gunther Teubner (1991: 14), geht immer von der Gesellschaft selbst aus: "Nicht die Politik (er meint die Staaten, M.Z.), nur die Zivilgesellschaft selbst ist in der Lage, eine dauerhafte Weltrechtsordnung zu errichten". Eine solche Weltrechtsordnung könnte sich in Form einer "*complex governance*" (B. Hughes) äußern. "Complex governance" wäre ein institutionelles Arrangement in dem Nationalstaaten als Vertreter von Regionen neben transnationalen Interessengruppen ebenso wirken wie Amnesty International oder Greenpeace. Es könnten mithin internationale Regime zwischen Staaten (also Regionen) ebenso entstehen wie transnationale Regime zwischen transnationalen Akteuren (also Interessengruppen). Solche Regime hätten unterschiedliche geographische Einzugsbereiche und Regelungsintensitäten, sie würden aber in jedem Falle durch internationale Organisationen verwaltet, die in doppelter Hinsicht demokratisiert werden müßten: durch die unmittelbare Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren und durch die Einführung von Mehrheitsregeln. In seltenen Fällen könnten derartige internationale Institutionen direkte Steuereinzugsrechte oder gar Gewaltmittel zugewiesen bekommen: die Europäische Gemeinschaft und ein denkbares

Interventionsregime im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen könnten hierbei Modelle abgeben.[8]

Internationale Institutionen, so kann nun zusammenfassend gesagt werden, sind notwendig, um die politische Steuerungsfähigkeit angesichts der gesellschaftlichen Globalisierungsprozesse nicht zu verlieren. Solche Institutionen können auch in Abwesenheit einer übergeordneten Zentralinstanz oder einer Hegemonialmacht zustandekommen und erfolgreich sein, wenn bestimmte Rahmenbedingungen vorhanden sind. In der Tat gibt es in der internationalen Politik zum ausgehenden 20. Jahrhundert zahlreiche internationale und transnationale Regime sowie internationale Organisationen, die das Bild vom souveränen Nationalstaat, der seine Macht- und Wohlfahrtsinteressen ohne Rücksicht auf Normen und Regeln verficht, als längst überholt erscheinen lassen. Dennoch ist der Bedarf an internationaler politischer Steuerung längst nicht gedeckt. Als weiteres Problem tritt hinzu, daß solche internationale Institutionen nicht unmittelbar demokratisch kontrolliert werden, obwohl sie weitreichende Rückwirkungen auch auf die innergesellschaftliche Verteilung von Gütern in den Sachbereichen der Politik haben können. In diesen Inkongruenzen steckt eine der zentralen Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes, die bestanden werden muß, damit politische Katastrophen vermieden werden. Auf dieser Grundlage wage ich es nun, die eingangs erhobenen politischen Anforderungen zu wiederholen. M. E. müssen nicht-staatliche internationale Akteure zunehmend in die Verregelungsprozesse der internationalen Politik eingebunden werden, transnationale Akteure müßten zunehmend zum Mittel der gesellschaftlichen

---

[8] Der "Vertrag über die Europäische Union" kann als ein Modell für die genannte Entwicklungsperspektive angesehen werden. Die Kritik an diesem Vertragswerk sollte sich gemäß der hier vorgelegten Argumentation weniger an dem "Europa der zwei Geschwindigkeiten" (insbesondere die Möglichkeiten Englands im Bereich der Sozial- und der Währungspolitik außen vor zu bleiben) festmachen als vielmehr an der weitgehend passiven Rolle, die dem Europäischen Parlament trotz einiger Kompetenzerweiterungen zugeschrieben wird.

Selbstorganisation auch auf internationaler Ebene greifen und transnationale Regime errichten, alle zwischenstaatlichen internationalen Organisationen müssen von einer parlamentarischen Versammlung begleitet werden und der Bezugspunkt für die normative Bewertung politischen Handelns in der internationalen Sphäre darf nicht mehr länger die Staatenwelt, sondern muß die Weltgesellschaft sein.

Literatur

Robert Axelrod 1987: Die Evolution der Kooperation, München.

Ulrich Beck 1988: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt.

Ernst-Otto Czempiel 1991: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Frankfurt.

Norbert Elias 1976: Der Prozeß der Zivilisation, 2 Bde., Frankfurt.

Klaus-Jürgen Gantzel/Jens Siegelberg 1990: Krieg und Entwicklung. Überlegungen zur Theoretisierung von Kriegsursachen, in: Volker Rittberger (Hrsg.) 1990: Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, Opladen, 219-239.

Ernest Gellner 1991: Nationalismus und Moderne, Berlin.

Robert Gilpin 1987: The Political Economy of International Relations, Princeton, N.J.

Peter M. Haas 1990: Saving the Mediterannean. The Politics of International Environmental Cooperation, New York.

Eric J. Hobsbawm 1991: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt.

Michael G. Huelshoff 1992: Corporatist Bargaining and International Politics: Regimes, Multinational Corporations, and Adjustment Policy in the Federal Republic of Germany, in: Comparative Political Studies, 25:1, 3-25.

David Julius 1991: Global Companies and Public Policy: The Growing Challenge of Foreign Direct Investment, London: Royal Institute of International Affairs.

Robert O. Keohane 1993: Regime Analysis in Europe and the United States, in: Volker Rittberger (Hrsg.) 1993: Regimes in international Relations, Oxford, i.E.

Robert O. Keohane 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.

Robert O. Keohane/Joseph S. Nye 1977: Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston, Mass.

Rolf Knieper 1991: Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung, Frankfurt.

Stephen D. Krasner 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: World Politics, 28:3, 317-347.

Robert Kurz 1992: One World und jüngster Nationalismus. Warum der totale Weltmarkt die ethnische Barbarei nicht verhindern kann?, in: FR, 4.1.1992, S. 3

Charles E. Lindblom 1980: Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Stuttgart.

Volker Matthies 1992: "Feindbild" Dritte Welt? Wider die Militarisierung und Marginalisierung der Nord-Süd-Beziehungen, in: ders. (Hrsg.) 1992: Kreuzug oder Dialog. Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen, Bonn, 7-22.

Harald Müller 1989: Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel der Nonproliferation, in: Beate Kohler-Koch 1989 (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 277-314.

Viola Neu/Carsten Zelle 1992: Der Protest von Rechts. Kurzanalyse zu den jüngsten Wahlerfolgen der extremen Rechten, Interne Studien, Nr. 34/1992, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin.

Douglass C. North 1981: Structure and Change in Economic History, New York.

Claus Offe 1979: "Unregierbarkeit". Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas 1979 (Hrsg.): Stichworte zur "Geistigen Situation der Zeit", 1. Band: Nation und Republik, Frankfurt, 294-318.

Elinor Ostrom 1990: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.

Hans Platzer 1991: Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, Bonn.

Volker Rittberger 1992: Nach der Vereinigung - Deutschlands Stellung in der Welt, in: Leviathan, 20:2, i.E.

Volker Rittberger/Manfred Efinger/Martin Mendler 1990: Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence and Security-Building Measures, in: Journal of Peace Research, 27:1, 55-74.

Volker Rittberger/Michael Zürn 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Volker Rittberger (Hrsg.) 1990: International Regimes in East-West Politics, London, 9-63.

Volker Rittberger/Michael Zürn 1991: Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen. Versuch einer institutionalistischen Bestandsaufnahme, in: Politische Vierteljahresschrift, 32:3, 399-424.

Ronald Rogowski 1989: Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Realignments, Princeton N.J.

Volker Ronge 1979: Bankenpolitik im Spätkapitalismus, Starnberger Studien 3, Frankfurt.

Volker Ronge (Hrsg.) 1980: Am Staat vorbei?, Frankfurt.

Fritz W. Scharpf 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32:4, 621-634.

Dieter Senghaas 1991: Interdependenzen im Internationalen System. Ein Diskussionsbeitrag, SWP-AP 2733, Ebenhausen.

Dieter Senghaas 1992: Friedensprojekt Europa, Frankfurt.

Theda Skocpol 1985: Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol 1985 (Hrsg.): Bringing the State Back in, Cambridge, 3-37.

Susan Strange 1992: States, Firms, and Diplomacy, in: International Affairs, 68:1, 1-15.

Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter 1985: Community, Market, State - and Association? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: dies. (Hrsg.) 1985: Private Interest Government. Beyond Market and State, Beverly Hills, Cal., 1-29.

Gunther Teubner 1991: "Global Villages" und neue Bukowina, in: FR, 3.12.1991, S. 14.

Charles Tilly 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol 1985 (Hrsg.): Bringing the State Back in, Cambridge, 169-91.

Jaap de Wilde 1991: Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the 20th Century. A Study on the Causality between War and Complex Interdependence, Aldershot.

Young, Oran R. 1978: On the Performance of the International Polity, in: British Journal of International Studies, 4, 191-208.

Oran R. Young 1989: International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca and London: Cornell U.P.

Michael Zürn 1987: Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt.

Michael Zürn 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Eine Grundlegung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.