

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Romain Kirt

**Kleinstaat und Nationalstaat
im Zeitalter
der Globalisierung**

**Discussion
Paper**

C 52
1999

Romain Kirt, M. A., geboren 1963, ist Conseiller de Gouvernement in der luxemburgischen Regierungverwaltung. Nach dem Studium der Germanistik, Geschichte und der Vergleichenden Literaturwissenschaft in Luxemburg und Bonn war er von 1989 bis 1995 Persönlicher Referent des luxemburgischen Premierministers Jacques Santer. Von 1995 bis 1997 gehörte Romain Kirt dem Kabinett des Präsidenten der Europäischen Kommission in Brüssel an. 1997 war er Gastdozent für Europapolitik an der Universität St. Gallen HSG. Seit 1999 ist er Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) in Bonn. 1991 wurde Romain Kirt mit dem Ordre National du Mérite de la République Française und 1994 mit dem Prix Européen Emile Noël ausgezeichnet.

Publikationsauswahl: Ernst Robert Curtius: „Goethe, Thomas Mann und Italien“, Bonn 1988 (Hg.); Der entwurzelte Kontinent – Europa und die neue Weltordnung, Düsseldorf 1994 (Hg. zusammen mit Adrien Meisch); Europa im Zeitenwechsel. Der alte Kontinent und das neue Jahrtausend, Bonn 1996; Europa im Stress. Die Währungsunion und andere EU-Großprojekte, Bonn 1997; Der Vertrag von Amsterdam: ein Vertrag für alle Euopäer, Wien 1998.

Romain Kirt

Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung

„An der Schwelle zum neuen Jahrhundert werden sämtliche Staaten in den Strudel der Globalisierung gezogen, und die nationalen Ökonomien geraten in gegenseitige Abhängigkeit. Die Finanzmärkte weben ein unsichtbares Netz, das die Länder verbindet, den Regierungen aber gleichzeitig die Hände bindet und sie ihrer Bewegungsfreiheit beraubt. Kein Staat kann sich mehr vom Rest der Welt absondern.“

Ignacio Ramonet

„Nur im transnationalen Raum Europa kann die einzelstaatliche Politik vom Objekt drohender zum Subjekt gestaltender Globalisierung werden.“

Ulrich Beck

Zur Problemstellung

Will man der mit dem Titel „Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung“ umrissenen Problemstellung weitestgehend Rechnung tragen und das gestellte Thema mit einer gewissen Systematik abhandeln, so stehen *prima vista* drei Punkte zur Diskussion:

1. die unter der doch recht allgemeinen Bezeichnung „Zeitalter der Globalisierung“ zusammengefaßten und im auslaufenden 20. Jahrhundert zu beobachtenden weltumspannenden Entwicklungen sowie die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft,

2. die Zukunft des in Normalzeiten eher als suspekt geltenden, in Krisenzeiten dann aber wieder umworbene Nationalstaates, dessen Ende ja in jüngster Zeit wiederholt prophezeit und in Aussicht gestellt wurde, weil er nicht mehr dazu in der Lage zu sein scheint, die ihm durch Adam Smith und Sir William Beveridge aufgetragenen klassischen Aufgaben (Schutz nach außen, Ordnung im Innern und Wohlfahrt des Einzelnen) wahrzunehmen,
3. und die Situation der kleinen europäischen Nationalstaaten (denn auf die wollen wir uns hier beschränken) in einem internationalen System, dessen Konturen erst allmählich entstehen.

Ganz allgemein geht es in dieser kurzen Skizze also um die Beantwortung der Frage, welche Rolle kleinere, supranational integrierte und dennoch souveräne Nationalstaaten (wie beispielsweise Luxemburg) im Zeitalter der Globalisierung und vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Politik überhaupt noch spielen können. Im einzelnen sollen u.a. folgende, mit den drei zentralen Themen (Globalisierung, Nationalstaat, Kleinstaat) eng verknüpfte Aspekte erörtert und etwas näher analysiert werden:

- die weltweit zu beobachtenden integrativen Tendenzen und, parallel dazu, die – vornehmlich, wiewohl nicht ausschließlich – in Europa verstärkt auftretende Tendenz zur Desintegration sowie die sich daraus ergebenden Gefahren für die Einheit großer, aber auch kleinerer Nationalstaaten,
- die Revitalisierung des Nationalstaates als Reaktion auf die zunehmende Integration, aber auch als Konsequenz der Tendenz zur Desintegration,
- die Daseinsberechtigung des Nationalstaates in einem zunehmend supranational orientierten Umfeld,
- die angebliche „Krise des Staates“ im allgemeinen

- und die Konsequenzen der Kleinstaaten-Inflation in Mittel- und Osteuropa für die zukünftige Politikgestaltung auf dem europäischen Kontinent.

Unsichere Zeiten

Wir leben in einer Zeit tiefgreifender historischer Umbrüche. Ervin Laszlo, Mitglied des Club of Rome, spricht sogar – auch wenn dies angesichts anderer Umbruchsphasen in der Geschichte der Neuzeit (Französische Revolution, industrielle Revolution) leicht übertrieben scheint – vom „wohl folgenschwersten Scheideweg in der Geschichte der Menschheit“ und vom „größten Umbruch aller Zeiten [...], der kaum etwas mit den eher langsam vonstatten gehenden Wandlungen vergangener Epochen gemeinsam hat.“¹

Wir befinden uns in der Tat in einer Wendezeit der Geschichte, die, wie eigentlich jede Umbruchsphase, gleichzeitig auch eine Periode voller Ungewißheiten und großer, vor allem geistiger Verunsicherung ist. Alle Errungenschaften der Menschheit und alle bislang gültigen Konzepte, seien sie politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder kultureller Natur, werden wieder einmal hinterfragt (was ja durchaus legitim ist) oder aber, dem Geist der Zeit entsprechend, komplett in Frage gestellt. Zugleich drängen sich uns an solchen Knotenpunkten der historischen Entwicklung eine ganze Reihe neuer Fragen auf, z.B. die Frage nach den Perspektiven unserer nationalen Wirtschaften im Zeitalter der Globalisierung oder auch die Frage, auf welchen Werte- und Paradigmenwandel sich unsere politischen Systeme bzw. die einzelnen Nationalstaaten in einer immer enger zusammenwachsenden Welt einzustellen haben, die gerade in den letzten zehn Jahren so tiefgreifende Veränderungen erfahren hat, daß es vielen von uns schwerfällt, die Ausmaße und Dimensionen dieser noch sehr rezenten Metamorphose voll zu ermessen.

Daß die Umbruchphase, die wir im Moment durchleben, nun auch noch zeitlich zusammenfällt mit dem Ausgang des 20. Jahrhunderts, arrangiert an erster Stelle die sogenannten Untergangspropheten und Schwarzmaler, die, wie schon in den *Fin-de-Siècle*-Perioden der vorherigen Jahrhunderte, erneut Hochkonjunktur haben. Indem sie sich der Zukunftsängste vieler Menschen publizistisch annehmen, erfreuen sich diese zeitgenössischen Apokalyptiker und modernen Spenglers hoher Auflagenzahlen und propagieren ein Gedankengut, das nicht unbedingt dazu angetan ist, die ohnehin schon auf einem Tiefpunkt stehende seelische Stimmung zahlreicher Zeitgenossen aufzumuntern.

Gewarnt wird diesmal nicht, wie zu Oswald Spenglers Zeiten, vor dem „Untergang des Abendlandes“², sondern, abhängig von der politischen bzw. philosophischen Gesinnung und den persönlichen Interessen des jeweiligen Autors, u.a. vor dem „Ende der Geschichte“³, vor dem „*clash of civilizations*“, also dem Zusammenprall bzw. dem Kampf der Kulturen⁴ und vor der „‘Asianisierung’ der Weltwirtschaft“⁵ bzw. vor dem (süd)asiatischen Wirtschaftswunder⁶, das allerdings schon wieder einiges von seinem ursprünglichen Nimbus eingebüßt hat.⁷ Gewarnt wird eben-

- 1 Ervin Laszló: Der Laszló-Report. Wege zum globalen Überleben, erw. u. aktual. Taschenbuchausgabe, München 1994, S.23.
- 2 Vgl. Oswald Spengler: Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte, 2 Bde., München 1917 u. 1922.
- 3 Vgl. Francis Fukuyama: The End of History and the Last Man, New York 1992.
- 4 Vgl. Samuel P. Huntington: „The Clash of Civilizations?“, in: Foreign Affairs, 72 (1993), Heft 3, S.22-49 und ders.: Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München u. Wien 1996.
- 5 Meghnad Desai: „Global Governance“, in: Dirk Messner: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgemeinschaft, Bonn 1998 (= EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 5), S.323-344 (S.338).
- 6 Vgl. u.a. John Naisbitt: Megatrends Asien. Acht Megatrends, die unsere Welt verändern, Wien 1995.
- 7 Vgl. Bernhard May: „Ende des asiatischen Jahrhunderts? Auswirkungen der Währungskrise“, in: Internationale Politik, 52 (1997), Heft 12, S.74-80; Heribert

falls vor dem „Ende der Arbeit“⁸, vor der „Diktatur des Marktes“⁹, vor der von Jeffrey E. Garten als „brutal kompetitiv“¹⁰ apostrophierten „Welt des verbissenen Wettbewerbs“¹¹ vor dem „Wettkampf der Besessenen“¹² und vor dem ungezügelten „Turbo-Kapitalismus“¹³ der, laut Oliver Landmann, „dank Globalisierung und übereffizienten Finanzmärkten drauf und dran ist, unsere Arbeitsplätze zu vernichten, unsere sozialen Sicherungssysteme auf Dritt-Welt-Niveau hinunterzuschrauben, die Politik zu entmachten, die Umwelt zu zerstören, und die Entwicklungsländer auszu-beuten“¹⁴.

Insbesondere die eben angesprochene Warnung vor der sogenannten „Globalisierungsfalle“¹⁵ und vor ihren angeblich verheerenden Folgen für die gesamte Menschheit gehört ebenso zur Signatur unseres *Fin de Siècle* wie der mittlerweile fast schon banal anmutende Hinweis auf das wegen

Dieter: „Crisis in Asia: A Crisis of Globalisation?“, in: Asien (Hamburg), Nr. 70, Januar 1999, S.29-47; Heinrich Kreft: „Das ‚asiatische Wunder‘ in der Krise“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bonn), B 48/98, 20. November, S. 3-12.

8 Vgl. Jeremy Rifkin: *The End of Work*, New York 1995.

9 Vgl. Henri Bourguignat: *La tyrannie des marchés. Essai sur l'économie virtuelle*, Paris 1995.

10 Jeffrey E. Garten: „Is America Abandoning Multilateral Trade?“, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995), Heft 6, S. 50-62.

11 Vgl. Hubert Védrine: Rede vor der Konferenz der französischen Botschafter in Paris am 28.8.1997, abgedruckt in: *Frankreich-Info*, Bonn, 15.9.1997, S. 1-8.

12 Vgl. Paul Krugman: *Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg. Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen*, Frankfurt a.M. und New York, passim.

13 Vgl. Edward Luttwak: *Weltwirtschaftskrieg – Export als Waffe – Aus Partnern werden Gegner*, Reinbek/Hamburg 1994; vgl. auch Elmar Altvater, Frigga Haug u.a.: *Turbo-Kapitalismus: Gesellschaft im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Hamburg 1997.

14 Oliver Landmann: „Hochkonjunktur für Schwarzmaler“, in: *Basler Zeitung*, 3. November 1997.

15 Vgl. Hans-Peter Martin u. Harald Schumann: *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, 8. Aufl., Reinbek/Hamburg 1996.

der Globalisierung drohende „Ende des Nationalstaats“¹⁶ und die damit einhergehende Prophezeiung vom „Ende der Demokratie“¹⁷.

Sind Kleinstaaten noch zeitgemäß?

Fest steht: unsere Welt wächst immer enger zusammen. Unser Globus wird dank modernster Informationstechniken und Kommunikationsmittel, aber auch aufgrund des zunehmend freier werdenden Kapital-, Waren- und Personenverkehrs zum *global village*, zum globalen Dorf, in dem scheinbar nur noch wirtschaftliche und politische Entitäten, die sich rechtzeitig zu *global players* entwickelt haben - ob nun, wie im Falle der Unternehmen, durch die auf den Zusammenschluß (Fusion) mit einem anderen Unternehmen zurückzuführende Metamorphose zum multinationalen Megakonzern, oder, wie bei Staaten üblich, durch die Integration in eine inter- oder supranationale Organisation - ein Mitspracherecht und eine Chance zum Überleben haben.

Zu Recht drängt sich uns deshalb die Frage auf: Haben bei diesem ökonomischen und politischen Spiel ohne Grenzen kleine Entitäten überhaupt noch eine Daseinsberechtigung, und ist es angesichts des zunehmenden globalen Wettkampfes der Systeme nicht müßig, noch weiter über die Größe von Unternehmen und die (territoriale) Dimension von Staaten zu reden? Oder, weil auf die hier zu behandelnden kleinen geographischen Einheiten bezogen, anders formuliert: Ist der Kleinstaat an der Wende zum dritten Jahrtausend überhaupt noch aktuell?

Diese Frage, die ja angesichts der in Mittel- und Osteuropa zu beobachtenden Kleinstaaten-Inflation ohnehin nur eine reine rhetorische Frage ist, kann man, ohne die Gefahr zu laufen, in Argumentationsnot zu geraten,

16 Vgl. Kenichi Ohmae: End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, New York 1995.

17 Vgl. Jean-Marie Guéhenno: La fin de la démocratie, Paris 1993.

affirmativ beantworten. Der Kleinstaat ist auch – oder gerade – im Zeitalter der Globalisierung hochaktuell.

Zur Untermauerung dieser Aussage lassen sich in einer ersten Phase zwei Argumente ins Feld führen. Zum einen hat die internationale Staatengemeinschaft in der Vergangenheit immer die Erfahrung gemacht, daß große Staaten allgemein bzw. zentralistisch organisierte Großstaaten wichtigen Aufgaben und Herausforderungen nicht unbedingt besser gewachsen sind als kleinräumige geopolitische Entitäten. Zum anderen kann man beobachten, daß sich gegenüber den unitaristischen Tendenzen und dem für das ausgehende 20. Jahrhundert so typischen Trend zu immer umfangreicheren Entitäten schon jetzt eine gegenläufige Tendenz abzeichnet, „die sich gegen den Universalismus der abstrakten Einheitszivilisation wendet.“¹⁸

Der von Rudolf Kirschläger einst präkonisierte „Mut zur Kleinheit“, ist also auch im Zeitalter der Globalisierung weder ein Anachronismus noch ein über Nacht obsolet gewordenenes politisches Prinzip. Gerade die kleinen Staaten haben in einem Weltsystem, in dem scheinbar nur noch das Große von Belang ist, eine ganz spezifische Funktion. Sie bilden, so Roman Herzog, „Gegenmodelle gegen das Übermaß an Großorganisationen [...], die anderswo entstehen oder bereits entstanden sind, und sie bilden damit zugleich Mahnzeichen der Individualität und Notausgänge für die, die sich mit der Herrschaft der Großorganisationen nicht abfinden wollen oder für die Großorganisationen ganz einfach nicht passen.“¹⁹

Ferner behalten – auch bzw. gerade im Zeitalter der Globalisierung – folgende Tatsachen ihre Gültigkeit: Größe kann sowohl zu politischer, wirtschaftlicher und administrativer Trägheit, als auch zu Nombriismus und Nationalismus führen. Größe ist auch nicht unbedingt die *Conditio sine*

18 Gerd-Klaus Kaltenbrunner im Vorwort zu dem von ihm herausgegebenen Band „Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume“, Freiburg i.B. 1979, S.15.

qua non für Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit. In einer Weltwirtschaftsordnung ohne Handelsbarrieren und ohne gezielte Benachteiligung einzelner Staaten oder Staatengruppen haben auch kleinere Staaten durchaus die Möglichkeit, ihr spezifisches Know-how und ihren Ideenreichtum zu nutzen, um im globalen Wettbewerb erfolgreich zu bestehen.

Das „G-Wort“ und die Globalisierungsdebatte

Globalisierung. Es gibt wohl kaum ein Schlagwort, das die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Debatte des auslaufenden 20. Jahrhunderts derart stark prägt wie das ominöse „G-Wort“, das – im Gegensatz zu dem, was es eigentlich beschreiben soll, nämlich die zunehmende Internationalisierung (Alfred Grosser spricht von „Weltweitisierung“²⁰) von Wirtschaft, Politik und Kultur und deren Auswirkungen auf die

Zukunft der Menschheit – das Endstadium der Globalisierung, d.h. die Omnipräsenz auf dem Weltmarkt (und sei es auch nur auf dem Weltmarkt der Eitelkeiten und des akademisch-elitären Wortschatzes) erreicht hat. Während die meisten der in unseren europäischen Gefilden angesiedelten und noch nicht ausschließlich transnational operierenden Unternehmen ihren in jeder Hinsicht großen (schon zu großen?) Vorbildern emsig nach-eifern und zunächst einmal noch an ihrer Europäisierung (jener spezifisch westeuropäischen, zugleich aber ordoliberal-kosmopolitischen Vorstufe zur Globalisierung) laborieren, und während sich die – teilweise als Steigbügelhalter der Wirtschaftsbosse und der neoliberalen Gedankengut verfallenen Politiker fungierenden – Ökonomen, Soziologen und Politologen nach guter (deswegen aber nicht weniger verwerflicher) Friedman'scher Manier redlich darum bemühen, den Begriff „Globalisierung“ endlich adäquat zu definieren und ihn mit einem gegen alle perfiden Attacken der Sozialpolitiker und Gewerkschaftsbosse immunen theoretischen

19 Roman Herzog: Die Zukunft der kleinen Staaten Europas, Vaduz 1989 (= Kleine Schriften der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Heft 15), S. 17.

20 Alfred Grosser: Deutschland in Europa, 2. Aufl., Weinheim u. Basel 1998, S.16.

Unterbau auszustaffieren, hat sich das „G-Wort“ längst seinen eigenen Weg durch das Dickicht jeglicher Theoriekonzepte gebahnt und zu seinem transnationalen, ja transkontinentalen Marsch durch die nationalen und supranationalen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Institutionen angesetzt.

Der unaufhaltsame linguistische Siegeszug des „G-Wortes“ wurde – wohl weil er von vielen als *Pars pro toto* dessen betrachtet wird, was Globalisierung an sich meint, und zugleich als Paradigma für das dienen kann, was sich die vom neoliberalen Gedankengut überzeugten Konzernmanager unter einer „gelungenen Positionierung auf dem Weltmarkt“ vorstellen – natürlich nicht überall mit gleich großer Begeisterung gefeiert. Auch hat sein Einzug in das Standardvokabular nahezu aller Nationalidiome nicht sofort zu einer in allen Nationalstaaten mehr oder weniger gleichzeitig einsetzenden Globalisierungsdebatte geführt, im Gegenteil.

Der Münchener Soziologe Ulrich Beck, einer der ausgewiesenen Spezialisten, wenn es um Fragen der Globalisierung geht, hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die Globalisierungsdebatte in Deutschland und auch in anderen kontinentaleuropäischen Staaten mit großer Verspätung eingesetzt hat.²¹ In Großbritannien aber erschrecke das „G-Wort“ niemanden mehr, weil die Globalisierungsdebatte dort schon seit zehn Jahren auf Hochtouren laufe und zudem mit angenehmen Reminiszenzen an die Zeit des Commonwealth verknüpft werde²², der m.E. genau wie der im 15. Jahrhundert einsetzende und ab dann florierende transnationale Handel eine Art „Globalisierung *ante litteram*“ war. In Deutschland hingegen (und auch in anderen großen europäischen Industriestaaten) hat

die, wie gesagt, zu spät begonnene Globalisierungsdebatte zu einem regelrechten „Globalisierungsschock“ geführt, weil, so Beck, „Globalisierung einseitig vor allem mit Abbau einheimischer Arbeitsplätze, ihrer Verlage-

21 Vgl. Ulrich Beck: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 1998, S.33.

22 Vgl. ebd.

rung in Billiglohnländer in Zusammenhang gebracht wird“²³. Anders formuliert: In Deutschland mußte die Globalisierungsdebatte unweigerlich zum Globalisierungsschock führen, da sie zu einer reinen Standortdebatte degradiert wurde. Dadurch, sprich durch die Reduzierung der Globalisierungs- auf eine reine Standortdebatte, aber werden ganz wesentliche Aspekte der Globalisierung – vor allem kulturelle und gesellschaftspolitische Aspekte – ausgeklammert, die zumindest ebenso große, wenn nicht noch größere Auswirkungen auf das Zusammenleben der Menschen in der von Globalisierungsfetichisten angestrebten *Einen Welt* haben werden als die durch die Globalisierung der Wirtschaft ausgelöst und weltweit zu beobachtenden Mutationen im internationalen System.

Während, wie Beck behauptet, die Globalisierungsdebatte die führenden europäischen Industrienationen Deutschland, Frankreich und Italien (alles gestandene Mitglieder der G-7-Staatengruppe) verspätet erreicht hat, so findet sie in Luxemburg erst gar nicht statt. Die Luxemburger genießen – getreu ihrer Nationaldevise „mir wëlle bleiwen wat mir sin“ („wir wollen bleiben, was wir sind“) und frei nach dem Motto des Alten Fritz, „jeder solle auf seine Fassong selig werden“ – weiterhin ihr Phäakendasein, so als machten weltwirtschaftliche und weltpolitische Umwälzungen - quasi aus Respekt vor Luxemburgs mikro-nationalstaatliche Souveränität – vor den Landesgrenzen des kleinsten, aber reichsten Mitgliedstaates der Europäischen Union einfach Halt. Es wäre m.E. aber an der Zeit, daß auch in Luxemburg eine solche Globalisierungsdebatte aus der Taufe gehoben würde, und sei es nur, um die seit längerem schon von Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker eingeforderte „neue politische Streitkultur“ (deren Schwerpunkt eindeutig auf „Kultur“ und nicht auf „Streit“ liegen sollte) endlich anzuleiern.

Denn zur Debatte steht nicht nur die Sicherung des Standortes Luxemburg und damit die Frage nach der Vitalität der luxemburgischen Wirtschaft (und damit eng verknüpft letztendlich auch die Frage nach der permanent

23 Ebd.

vorhandenen Gefahr der Vulnerabilität der Luxemburger Mikroökonomie – sofern im Zeitalter der Globalisierung überhaupt noch von Nationalökonomien im engeren Sinne die Rede sein kann). Zur Debatte stehen auch und insbesondere Themen wie die mögliche Neudefinition der nationalstaatlichen Souveränität Luxemburgs, die Bewahrung seiner nationalen und kulturellen Identität sowie der zukünftige Umgang mit den aus evidenten Gründen quantitativ limitierten Humanressourcen des Landes. Gerade ein so kleines, rohstoffarmes, exportorientiertes und lohnkostenintensives und deswegen scheinbar in besonders hohem Maße durch die Globalisierung gefährdetes Land wie Luxemburg, das sein Heil – zumindest sein wirtschaftliches Heil – stets in einer bislang in hohem Maße erfolgreichen Mischung aus wirtschaftspolitischer Integration und optimaler Nischenausnutzung gesucht (und auch gefunden) hat, darf sich – und sei es auch nur, um bei der mittlerweile globalisierten und somit globalen Globalisierungsdebatte nicht abseits zu stehen, – einer solchen Debatte nicht länger verschließen, auch dann nicht, wenn jenen, die sie fordern, mit Recht entgegengehalten werden kann, daß die Luxemburger die mit der Globalisierung einhergehenden wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen kaum beeinflussen, geschweige denn aufhalten können. Wir müssen diese Debatte dennoch führen und ein öffentliches Brainstorming über Globalisierung nicht nur zulassen, sondern fördern, und zwar allein schon deshalb, weil wir die heranwachsenden Generationen – auch mental – optimal auf das Zeitalter der Globalisierung vorbereiten müssen und sollen.

Im Zentrum einer solchen in Luxemburg noch anzuregenden und dann auch *à la luxembourgeoise* (und das meine ich jetzt keineswegs abwertend, ja noch nicht einmal kritisch) zu führenden Globalisierungsdebatte wird die Frage stehen müssen: Welche Auswirkungen wird die Globalisierung, die ja einem so großen Land wie Deutschland (Luxemburgs größtem Handelspartner) erhebliche Probleme zu bereiten scheint, auf ein so kleines Land wie Luxemburg haben? Etwas präziser, dafür aber vielleicht auch etwas provokativer formuliert: Wird Luxemburg längerfristig

zu den Globalisierungsgewinnern oder doch zu den Globalisierungsverlierern gehören ?

Wie sich die ohnehin nicht (mehr) aufzuhaltende und unseren Alltag bereits, oft ohne daß wir uns dessen bewußt sind, maßgeblich bestimmende Globalisierung auf Luxemburgs Wirtschaft, Politik und Kultur auswirkt, wird letztendlich und wesentlich davon abhängen,

- *wie* und vor allem auch *wie schnell* die momentan in (und somit auch für Luxemburg) politisch Verantwortlichen auf die durch die Globalisierung auf das kleine Land zukommenden (bzw. schon zugekommenen) Herausforderungen reagieren werden,
- *ob* die Politik – deren Wesen, laut Jacques Bainville, ja darin besteht, „Voraussicht zu üben“ - einen substantiellen Beitrag zur politischen Gestaltung der Globalisierung zu leisten vermag,
- und zu *welchen Mitteln* sie greifen wird, um zu verhindern, daß auch im momentan wirtschaftlich stärksten Mitgliedstaat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)²⁴ die Globalisierungsfalle zuschnappt und der Zwergmaus Luxemburg das Rückgrat zertrümmert.

Das Ende der Bipolarität

Die mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 eingeleiteten und zunächst nur das Schicksal *eines* Volkes, *einer* Nation, wenngleich auch die Interessen *zweier* Staaten (BRD und DDR) betreffenden, dann – mit der geplanten Wiedervereinigung dieser beiden Staaten – aber relativ rasch zu einem *transnationalen*, weil die im Warschauer Pakt zusammen-

24 Am Beispiel der wohl einprägsamsten Vergleichsgröße – der Wirtschaftsleistung je Einwohner - zeigt sich, daß Luxemburg im Moment der wirtschaftlich stärkste Mitgliedstaat der OECD ist. Die Luxemburger erreichten im letzten Jahr (1998) eine Pro-Kopf-Leistung von 34.540 US-Dollar. Zum Vergleich: die an zweiter

geschlossenen kommunistischen Bruderstaaten und die seit über vierzig Jahren auf EG- und NATO-Ebene eng kooperierenden westlichen Partnerstaaten gleichermaßen interessierenden Thema mutierenden und schließlich – mit der Auflösung der sozialistischen Staatenwelt und dem Zusammenbruch der Sowjetunion – definitiv zu einem *gesamteuropäischen* Phänomen avancierenden und somit die *ganze* internationale Staatengemeinschaft tangierenden geopolitischen Umwälzungen auf dem europäischen Kontinent haben der seit 1945 die Struktur des internationalen Systems tektonisch überlagernden Doppelhegemonie der beiden Supermächte USA und UdSSR ein (hoffentlich nicht nur provisorisches) Ende bereitet. Den USA, die hier als *Pars pro toto* für die gesamte westliche (= kapitalistische) Staatenwelt figurieren, ist durch die in der Form unvorhersehbaren Entwicklungen in Osteuropa der Gegner abhanden gekommen. Das Kräftemessen der beiden Welthegemone wurde eingestellt, der immer nur indirekt ausgetragene Kampf der Giganten ist vorbei, die Konfrontation zweier Systeme, ja zweier Weltanschauungen gehört vorerst einmal der Vergangenheit an (auch wenn angesichts der Kosovo-Krise die Angst vor einem neuen kalten Krieg durchaus berechtigt ist). Es gibt, neben einigen Supermächten im Werden (China, Indien, und vielleicht auch die EU), momentan nur mehr eine - dazu noch eine feindlose – Supermacht, die USA, die allerdings auch gelegentlich überfordert scheint, vor allem dann, wenn sie ihrer Aufgabe als „Weltpolizist“ in Regionen gerecht werden soll, in denen die Amerikaner keine spezifischen wirtschafts- oder sicherheitspolitischen Interessen haben. Die gelegentliche Ohnmacht der einzigen noch verbleibenden Supermacht angesichts regionaler Krisen und Konflikte unterstreicht, wie schwer es manchmal sogar den USA fällt, sich einer Welt zurecht zu finden, der die Wirtschaft die Gesetze zu diktieren scheint.

Stelle rangierten Amerikaner kamen auf 30.510 US-Dollar; die Schweizer (auf Rang 4) kamen auf 26.580 US-Dollar.

Die aus demokratisch-humanistischer Sicht sicher absolut begrüßenswerten Umwälzungen in Europa haben aber zugleich eine komplett neue und – im Vergleich zu der die nunmehr beendete Phase des Kalten Krieges maßgeblich bestimmenden Bipolarität – „sehr viel unübersichtlichere geopolitische Situation“²⁵ geschaffen, da mit dem Ende der Bipolarität – Werner Link spricht sogar vom „bipolaren ‚Gleichgewicht des Schreckens‘“²⁶ – nicht nur einer der Hauptpfeiler der europäischen Nachkriegsordnung implodiert ist, sondern auch die als wesentliche und wichtigste Orientierungsgrundlage nahezu jeder nationalstaatlichen Außenpolitik seit 1945 fungierende Grundkonstante nunmehr obsolet geworden ist und ihre eigentliche Daseinsberechtigung nahezu völlig eingebüßt hat.²⁷ Dies bedingt u.a., daß nahezu alle Staaten ihre außenpolitischen Grundsätze überdenken und ihre Außenpolitik neu definieren und neu ausrichten müssen. Dies wirft zugleich die Frage auf, ob im veränderten Koordinatensystem der internationalen Politik Außenpolitik im strengen, klassischen Sinn überhaupt noch möglich ist.²⁸

Auch das wohl markanteste Paradoxon des auslaufenden 20. Jahrhunderts, nämlich die parallele Präsenz von integrativen und desintegrativen Tendenzen in Europa, ist eine unmittelbare Konsequenz der jüngsten geopolitischen Umwälzungen auf unserem Kontinent. Der mit der Wiedervereinigung Deutschlands eingeläutete Niedergang des real existierenden Sozialismus leninistisch-marxistischer Prägung und der sich dann anbahnende Zerfall des Sowjetimperiums haben nicht nur zu einer - besonders zu Beginn der neunziger Jahre - rasant ansteigenden und vor allem vom

25 Hans Geser: „Die ‚neue Weltordnung‘ im Spannungsfeld zwischen Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen“, in: Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, hrsg. von Alois Riklin, Luzius Wildhaber u. Herbert Wille, Basel u. Frankfurt a.M. 1993, S.201-226 (S.201).

26 Werner Link: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundlagen globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998, S. 10.

27 Vgl. Hans Geser: A.a.O., S.201.

damals amtierenden EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors und vom integrationspolitischen *Duo infernale* Kohl-Mitterrand vorangetriebenen Intensifikation der europäischen Einigungsbemühungen (Ausarbeitung des Maastrichter Vertrages, Vorbereitung der Europäischen Währungsunion, Grundsteinlegung für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) geführt, die dann aber kurz nach der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages ebenso schnell wieder abflaute. Der Bankrott des Kommunismus und der durch ihn ausgelöste Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten haben auch jene zentrifugalen Kräfte freigesetzt, die dann innerhalb kürzester Zeit zu einer wahren Kleinstaatproliferation in Europa geführt haben: „Aus der Zerschlagung der drei osteuropäischen Bundesstaaten UdSSR, Jugoslawien und Tschechoslowakei sind nicht weniger als 22 unabhängige Staaten entstanden – fast schon ein sechster Kontinent! Das sind mehr neue Staaten, als nach dem Ersten Weltkrieg durch die Auflösung des österreichischen, zaristischen und osmanischen Reichs oder in den fünfziger und sechziger Jahren mit der Entkolonialisierung in Afrika entstanden sind.“²⁹

Durch diese neue und - im Gegensatz zu der das internationale System bislang bestimmenden Bipolarität – viel unübersichtlichere geopolitische Lage in Europa sind dem Alten Kontinent (und mit ihm der gesamten Staatengemeinschaft) wenige Jahre vor dem Eintritt ins 21. Jahrhundert (und somit auch wenige Jahre vor dem Eintritt ins dritte Jahrtausend) eine Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen, politischen und auch kulturellen Problemen mit extrem divergierenden Schwierigkeitsgraden zugewachsen. All diese Probleme sind – jedes für sich, aber auch *in toto* betrachtet – allesamt mit einem erheblichen Risikopotential behaftet und konfrontieren die für sich das Prädikat „postmodern“ in Anspruch nehmende Zivilge-

28 Vgl. Karl Kaiser: „Außenpolitik in einer neuen Welt: der Wandel der internationalen Rahmenbedingungen“, in: Karl Kaiser u. Hanns W. Maull (Hrsg.): Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, Bonn 1992, S. 5-23.

29 Ignacio Ramonet: Die neuen Herren der Welt. Internationale Politik an der Jahrtausendwende, Zürich 1998, S.24f.

sellschaft zunächst einmal mit einer ganzen Reihe von schier unlösbar erscheinenden Aufgaben und Herausforderungen.

Fest steht: Die Welt, über die nicht - wie von Francis Fukuyama in Aussicht gestellt - das „Ende der Geschichte“ hereingebrochen ist, befindet sich seit den Umbrüchen von 1989/90 in einer Zwischenzeit, die zunächst einmal gekennzeichnet ist durch den Übergang von der alten, nunmehr überwundenen bipolaren Ordnung zu einer neuen, momentan noch nicht genau zu definierenden internationalen Ordnung, deren Konturen, Konstellationen und Konfigurationen erst allmählich entstehen.³⁰

Europa zwischen Integration und Desintegration

In einem 1990 veröffentlichten Aufsatz über die „Renaissance des Vorkriegsnationalismus“ hatte Peter Glotz behauptet, „daß der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts ökonomisch, ökologisch, militärisch und kulturell überholt“ sei, und wir uns sowohl zur regionalen Autonomie als auch zu supranationalen Strukturen hin orientieren müssen.³¹ Glotz' Aufruf zu neuem geopolitischem und soziostrategischem Denken und Handeln hat in gewisser Weise, wenn auch unbeabsichtigt, die nunmehr weltweit zu beobachtende Dichotomie von Integration und Desintegration vorweggenommen.

Das ausgehende 20. Jahrhundert ist effektiv von zwei gegenläufigen, ja widersprüchlichen Tendenzen geprägt. Einerseits ist weltweit eine Tendenz zu verstärkter regionaler und globaler Integration - sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene - zu beobachten. Andererseits ist, ebenfalls in allen Teilen der Welt, eine Tendenz zur Desintegration und eine mit diesen desintegrativen Bewegungen scheinbar einhergehende Schwäche von Staaten festzustellen.

30 Vgl. Werner Link: A.a.O., S. 9.

31 Vgl. Peter Glotz: „Renaissance des Vorkriegsnationalismus“, in: Die Neue Gesellschaft, 37 (1990), Heft 1, S.41f., 44 u. 46.

a) *Transnationale Integrationsbestrebungen*

In der Tat haben seit den geopolitischen Umwälzungen von 1989/90 und den sich daraus ergebenden Konsequenzen - Ende des Ost-West-Konfliktes, Zerfall des Sowjetimperiums, Bürgerkrieg im ehemaligen Vielvölkerstaat Jugoslawien - sowohl der Europarat (als Garant für die Festigung bereits vorhandener demokratischer Strukturen und für die Einhaltung der Menschenrechte in den ehemaligen Ostblockstaaten und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens) als auch die Vereinten Nationen (als eine für alle UNO-Mitgliedstaaten unverzichtbare Plattform für die Diskussion und Lösung von Problemen von weltpolitischer Relevanz) an Bedeutung gewonnen.

Doch nicht nur auf politischer Ebene werden Themenbereiche, die noch vor wenigen Jahren nahezu ausschließlich auf national-staatlicher Ebene behandelt wurden, nunmehr auf Europarat- oder UN-Ebene diskutiert und geregelt. Auch im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind ähnliche Tendenzen zu beobachten. Paradigmatisch für die ständig schnellere Konversion von nationalen Volkswirtschaften in eine verstärkt integrierte Weltwirtschaft ist die Ablösung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) durch die World Trade Organization (WTO). Hierbei ist vor allem bezeichnend, so Urs Saxer, „daß sich ein multilaterales Vertragswerk zu einer internationalen Organisation mit weitreichenden Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wandelt“³².

Zudem erweist sich die Wirtschaft - und das nicht nur in Europa, wo die weltweit zu beobachtende regionale Integration mit der Europäischen Union (EU) ein erstes stolzes Erfolgserlebnis vorzuweisen hat - als ein wahrer Katalysator regionaler Integrationsbestrebungen.

32 Urs Saxer: Die Zukunft des Nationalstaats. Staaten zwischen Souveränitätsorientierung und Integrationsoffenheit in einem sich wandelnden internationalen System, Basel 1994 (= Basler Schriften zur europäischen Integration, Bd. 6), S.11.

Während die USA, Kanada und Mexiko mit dem North American Free Trade Agreement, also dem NAFTA-Abkommen, den Grundstein für die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes gelegt haben, bemühen sich diverse Staaten Asiens und wiederum die USA darum, ihre wirtschaftlichen Beziehungen im Rahmen der Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) zunehmend zu institutionalisieren.

b) Desintegrative Tendenzen

Diesen seit Beginn der neunziger Jahre verstärkt in Erscheinung tretenden Integrationsbestrebungen steht, wie eingangs behauptet, eine Tendenz zur nationalen Desintegration und zur Schwäche von Staaten gegenüber.

Einerseits sieht sich die internationale Staatengemeinschaft im Zusammenhang mit der - erschreckende Ausmaße annehmenden und das ohnehin sensible Gleichgewicht der Kräfte ernsthaft und nachhaltig gefährdenden - Expansion regionalistischer und ethnisch-nationalistischer Unabhängigkeitsbestrebungen in Europa (z.B. in Belgien, Frankreich, Italien, Spanien, Großbritannien und Rußland), aber auch in anderen Regionen der Welt (z.B. in Kanada) in zunehmendem Maße desaggregativen bzw. desintegrativen Tendenzen gegenüberstellt. Andererseits erreichte die mit dem Ende des Kolonialismus einsetzende Welle von Staatenneugründungen in der Dritten Welt zu Beginn der neunziger Jahre auch den europäischen Kontinent, wo es durch den Zerfall der Sowjetunion und die blutige Auflösung Jugoslawiens zur Genese einer ganzen Reihe neuer Staaten gekommen ist, von denen die meisten der Kategorie „Kleinstaat“ zugeordnet werden können.

In einigen dieser neugegründeten Staaten, aber auch in solchen, die ihre Existenz nicht der Entkolonisierung oder den geopolitischen Umwälzungen in Europa verdanken, sind die zum Funktionieren eines Staates unbedingt notwendigen rechtlichen, politischen und sozio-ökonomischen Strukturen derart zerfallen, „daß Staatlichkeit im Sinne einer organisier-

ten Hoheitsgewalt kaum mehr existiert“³³. Diese durch Strukturlosigkeit und komplette Desorganisation gekennzeichneten Staaten, die gerne als „*failed states*“ oder „*soft states*“ bezeichnet werden, haben dazu geführt, daß mittlerweile weltweit von einer Krise des Staates gesprochen wird. Krise deshalb, weil der Staat - nicht nur in den eben genannten Fällen, sondern scheinbar generell - nicht mehr dazu in der Lage zu sein scheint, die ihm aufgetragenen Aufgaben wahrzunehmen. Nun darf aber das angebliche Versagen des Staates in vielen Teilen der Welt nicht einfach verallgemeinert und, aus welchen Beweggründen auch immer, in jenen Ländern diagnostiziert werden, in denen die Rolle des Staates (im politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben) zwar hinterfragt, seine Daseinsberechtigung als ordnende und organisierende Kraft jedoch keineswegs in Frage gestellt wird.

Trend zur Renationalisierung

Dem vor allem in Europa grassierenden Trend zur nationalen Desintegration und zum Ethno-Regionalismus steht zudem - parallel und zugleich diametral - ein Trend zur Renationalisierung gegenüber, der wiederum vornehmlich, wenn auch nicht ausschließlich (denn auch die Globalisierung wirft ihre Schatten voraus) auf den rasch voranschreitenden europäischen Integrationsprozeß zurückzuführen ist. Und auch wenn immer wieder das sogenannte „Ende des Nationalstaates“ von anerkannten Politologen und Ökonomen prophezeit, um nicht zu sagen proklamiert wird, so wird ebenfalls das Bemühen spürbar, den Nationalstaat (mitsamt seinen vornehmlich positiven Attributen) wieder zu stärken: „Seit einigen Jahren hat der Nationalstaat wieder Auftrieb. Die europäische Integration wird nur noch mit Fingerspitzen angefaßt (...). Für viele ist der Nationalstaat

33 Ebd., S.9f.

wieder das Endziel, die EU dagegen nur ein kurzer Seufzer der Geschichte“³⁴.

Die Ursachen für diesen Trend zur Renationalisierung bzw. zur Revitalisierung des Nationalstaates lassen sich, so vielfältig und vielschichtig sie auch sein mögen, auf folgende zwei Aspekte reduzieren, die jedoch paradigmatischen Stellenwert haben.

a) *Reimplementierung von aufgegebenen Souveränitätsrechten*

Die Nationalstaaten (bzw. deren Regierungen) waren bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges wiewohl nicht die einzigen, so doch ohne Zweifel die wichtigsten Akteure in der Weltwirtschaft und in der internationalen Politik. Überhaupt kann man sagen, daß die Geschichte der beiden letzten Jahrhunderte durch kaum ein anderes Phänomen so sehr geprägt war wie durch den Nationalstaat, der jedoch gerade dem europäischen Kontinent mehr Leid als Freude beschert hat. In der Tat bildeten, so Lothar Späth, „in der jüngsten europäischen Geschichte (...) die Nationalstaaten kaum einmal Inseln des Friedens und der Stabilität, sondern sie waren die Quelle für wachsende Rivalitäten, die schließlich zu Feindschaften wurden. Zwei vernichtende Kriege haben uns zu einem fürchterlichen Preis vor Augen geführt, welche Entwicklung das Nationalstaatsdenken nehmen kann.“³⁵

Vornehmlich vor dem Hintergrund der äußerst leidvollen Kriegserfahrungen intensivierte sich Ende der vierziger /Anfang der fünfziger Jahre in einem bis dahin noch nicht gekannten Ausmaß die internationale Zusammenarbeit. Und obwohl sie bis zum heutigen Tage immer noch rechtlich an die Souveränität ihres jeweiligen Nationalstaates gebunden sind, setz-

34 Thomas Hanke u. Norbert Walter: Der Euro – Kurs auf die Zukunft. Die Konsequenzen der Währungsunion für Unternehmen und Anleger, Frankfurt a.M. und New York 1997, S.163.

35 Lothar Späth: „Relativierung des Nationalstaatsmodells. Regionalismus als dritte Kraft“, in: Andreas Doepfner (Hrsg.): Keine Angst vor Europa. Föderalismus als Chance, Zürich 1992, S.42-50 (S. 42).

ten sich viele Regierungen über die engen und teilweise auch be- und einengenden Grenzen des Nationalstaates hinweg und schlossen mit gleichgesinnten Regierungen Bündnisse und Verträge zur gemeinsamen wirtschaftlichen, sicherheits-, verteidigungs- und außenpolitischen sowie kulturellen Zusammenarbeit und übertrugen dadurch teilweise nationale Souveränitätsrechte auf sog. supranationale Institutionen, die auf diese Weise nun selbst zu wichtigen wirtschaftlichen und politischen Akteuren wurden. Mit dem seit Mitte der achtziger Jahre weltweit zu beobachtenden Machtanstieg der trans- bzw. multinationalen Konzerne, die ebenfalls eine zunehmend größere Rolle auf dem internationalen Parkett spielen wollen, haben die Nationalstaaten einen weiteren Teil ihrer Vormachtstellung als internationale Akteure eingebüßt. Oder, um es mit den prägnanten Worten des deutschen Politologen Karl Kaisers zu sagen: „Neben die *internationale Politik zwischen* Nationen als geschlossene Staaten traten zunehmend Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren, die über die Grenzen hinweg *transnational* miteinander verkehrten. Zudem spielten nichtstaatliche Akteure in Form von internationalen Organisationen eine wachsende Rolle.“³⁶

Die Abgabe von Souveränitätsrechten und der Verlust von einstigen Exklusivkompetenzen haben - auch wenn dies sowohl angesichts der ständig zunehmenden Verschiebung der Setzung von Rechtsnormen auf die inter- bzw. supranationale Ebene als auch vor dem allgemeinen Hintergrund der Globalisierung völlig absurd erscheint - vornehmlich in Denkkategorien des 19. Jahrhunderts verankerte und nahezu ausschließlich auf nationalstaatlichem Parkett agierende Kräfte dazu bewogen, von den einzelnen Nationalstaaten bewußt aufgegebenen oder aufgrund des geopolitischen Strukturwandels verlorene Zuständigkeiten zurückzufordern. Diese von einigen realitätsfernen Ewiggestrigen eingeforderte und angestrebte

36 Karl Kaiser: „Zwischen neuer Interdependenz und altem Nationalstaat. Vorschläge zur Redemokratisierung“, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin 1996, S.311-328 (S.312).

Reimplementierung von Souveränitätsrechten in das nationalstaatliche Gefüge würde, so glauben es jedenfalls die Verfechter dieser Idee, zu einer Wiedererstarkung des nationalstaatlichen Handlungsspielraumes und folglich auch - denn darum geht es an erster Stelle - zu einer Ausweitung der Kompetenzen von eben primär auf nationaler Ebene tätigen Politikern führen. Dabei liegt die eigentliche Gefahr für den Nationalstaat keineswegs so sehr in der verstärkten Einbindung in supranationale Strukturen (denn ohne die sie konstituierenden und auch legitimierenden nationalen Einheiten wären supranationale Institutionen ja gar nicht denkbar!), sondern viel eher in der politischen Isolation und der unglückseligen Rückbesinnung auf archaische und obsolete Prinzipien wie eben die nationalstaatliche Autonomie, die es in einer absolut puren Form ohnehin in der neuzeitlichen Geschichte nie wirklich gegeben hat.

b) Der Nationalstaat als Integrationsfaktor

Die zweite mögliche Ursache für die europaweit zu beobachtende Revitalisierung des Nationalstaates im auslaufenden 20. Jahrhundert ist nicht so sehr politischer, sondern primär psychologischer bzw. sozio-kultureller Natur. Der Mensch ist, das wissen wir spätestens seit Aristoteles, ein *zoon politikon*, ein gesellig lebendes Wesen, ein Gemeinschaftswesen. Er braucht ein soziales Umfeld, in dem er sich wohl- und geborgen fühlt. Auch muß dieses soziale Umfeld eine gewisse, sprich überschaubare Größe haben. Familie, Sippe, Stamm, Volksgemeinschaft sind solche soziale Entitäten von überschaubarer Größe. Auch der Staat, der Nationalstaat ist, im Vergleich mit der ihm übergeordneten Kategorie des Kontinents, eine überschaubare Größe, vor allem dann (aber nicht nur!), wenn seine geographischen und demographischen Dimensionen - wie im Falle Liechtensteins oder Andorras - eher denen einer Provinz gleichkommen.

Im Zeitalter der Globalisierung ist der Nationalstaat - auch dann, wenn er so groß ist wie beispielsweise Deutschland oder Frankreich - die vermutlich letzte Bastion, welche außer den für das Individuum leichter (er)faßbaren Einheiten Familie, Dorf, Stadt und Region noch das Gefühl

der Zugehörigkeit zu vermitteln vermag. In einer immer enger zusammenwachsenden und, im wahrsten Sinne des Wortes, grenzen-losen Welt, die, und das ist ja das Paradoxe, aber gerade wegen ihrer Grenzenlosigkeit für den einzelnen Menschen nicht unbedingt überschaubarer wird, avanciert der Nationalstaat sozusagen zur letztmöglichen „*reliable unit*“ bzw. zur *ultima ratio* bei der eigenen Positionierung und Identitätsfindung in einem letztlich doch nur sehr schwer zu definierenden globalen Umfeld. Die Rückbesinnung auf die Staatszugehörigkeit trägt somit zur Identitätsfindung des einzelnen Individuums bei. Die Identifizierung *durch* den Staat wird ihrerseits dann wiederum zur Voraussetzung für die Identifizierung des Einzelnen *mit* eben diesem Staat, dem auf diesem Wege wieder eine seiner einstigen Funktionen zuwächst, nämlich die Funktion der Integration. „Der Staat“, so der Schweizer Völkerrechtler Peter Saladin, „ist, als positiv-rechtliche Gegebenheit, in gewissem Sinne (und in unterschiedlichem Maß) das Ergebnis von Integration, und er ist auf stets sich erneuernde Integration hin angelegt. (...) Mit seiner gesamten Organisation, mit seinem ganzen Verhalten, mit all seinen Zielen und Grundsätzen soll der Staat Integration fortwährend bewirken.“³⁷

Hinzu kommt, daß die Menschen in unsicheren Zeiten, die oft vorschnell zu Krisenzeiten hochstilisiert werden, Orientierung, Halt und in einem gewissen Sinne auch Geborgenheit bei Instanzen und Institutionen suchen, die sich im Laufe der Zeit stets als unerschütterliche Grundpfeiler der Zivilisation erwiesen haben, zu denen sie jedoch im Normalfall (also in Zeiten, in denen scheinbar alles gut geht) kaum einen Bezug haben. Eine in guten Zeiten ob der ihr inhärenten großen Machtkonzentration eher suspekta und deswegen verschmähte, in schwierigen Zeiten dann aber wieder nützliche und beliebte Institution ist der (National-) Staat, der, wie gesagt, immer dann Hochkonjunktur hat, wenn die wirtschaftliche Konjunktur oder die allgemeine politische Lage Grund zur Besorgnis geben.

37 Peter Saladin: „Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt“, Bern 1994 (= Schweizerischer Nationalfonds, NFP 28, Synthesebericht 17), S.15f.

Im Vorwort zu seinem seit langem zum Standardwerk avancierten Buch *L'Etat luxembourgeois* hatte Pierre Majerus diesbezüglich bemerkt: „En temps normaux, bien des citoyens se désintéressent des institutions et des rouages administratifs de l'Etat, aussi longtemps que l'ingérence des pouvoirs publics ne contrarie pas leurs intérêts particuliers.“³⁸ Die durchaus als schizophren zu bezeichnende Beziehung des Bürgers zum Staat veranlaßte vor kurzem auch den deutschen Philologen Hans Maier zu einer sehr drastisch-provokativen Aussage: „Viele möchten gern aus dem Staat austreten wie aus der Kirche (das ist auch viel lukrativer, man spart mehr als nur die Kirchensteuer!). Aber in Krisenzeiten soll dann der Staat doch wieder plötzlich da sein als (fast) allmächtiger Verteiler, Kompensator, Zwangsschlichter, Zwingherr zur Gerechtigkeit. Die Gesellschaft macht sich einen Staat nach eigenem Gusto: ohnmächtig im Alltag, omnipotent in Krisenzeiten - und nach beigelegter Krise wieder der Bettler unter der Treppe.“³⁹

Doch auch wenn dem Bürger ein gestörtes Verhältnis zu „seinem“ (National-) Staat nachgesagt oder gar angedichtet wird, so kann trotzdem nichts darüber hinwegtäuschen, daß - und diese These vertritt u.a. auch Paul Kennedy⁴⁰ - der Nationalstaat auch in absehbarer Zukunft ein verlässlicher und deswegen nicht so leicht zu ersetzender Handlungsträger bleiben bzw. die ordnende Einheit sein wird, an die sich die Bürger wenden werden, wenn große Veränderung an- und neue Herausforderungen bevorstehen - egal ob diese nun wirtschaftlicher oder politischer bzw. gesellschaftlicher oder kultureller Natur sind. Dies gilt vor allem dann und in besonders starkem Maße, wenn, wie eben in der heutigen Situation, nicht zu ersehen ist, welches Gefüge, welche Institution bzw. Organisation „die Rolle des Nationalstaats als derjenigen Instanz übernehmen

38 Pierre Majerus: *L'Etat luxembourgeois*, Luxembourg 1948 (Avant-propos).

39 Hans Maier: „Der unsichtbare Staat“, in: Erwin Teufel (Hrsg.): *Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?*, Frankfurt a.M. 1996, S.50-52 (S.52).

40 Vgl. Paul Kennedy: *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert*, Frankfurt a.M. 1996, S.162ff.

könnte, die den Menschen ein 'Wir-Gefühl' verleiht, die ihnen Schutz und Identität gibt, und die als Garant von Grundrechten auftreten kann“⁴¹.

Das will jedoch jetzt nicht heißen, daß die Globalisierung und die sie begleitenden Phänomene den Nationalstaat in seinem Wesen nicht verändern bzw. dessen Rolle nicht in neue Bahnen lenken wird, im Gegenteil. Zum jetzigen Zeitpunkt spricht kaum etwas dafür, daß der Nationalstaat die Globalisierung nicht überleben wird, aber, so Peter Drucker, „ce sera un Etat-Nation fort différent, surtout dans le domaine de la politique intérieure monétaire et budgétaire, de la politique économique internationale, du contrôle des affaires internationales et, peut-être, de la conduite de la guerre.“⁴²

Wer also, wie Peter Glotz oder Lothar Späth, den Nationalstaat als sympathischen Anachronismus oder gar als Auslaufmodell betrachtet oder aber, wie Kenichi Ohmae, das „Ende des Nationalstaats“ prophezeit, der sollte bedenken, daß es - und darin sind sich die Experten dann doch einig - (wenigstens im Moment noch) keine akzeptable und vernünftige Alternative zum Nationalstaat gibt. „Selbst wenn der Status und die Funktion des Staates“, so Paul Kennedy, „durch transnationale Tendenzen untergraben wird, hat die Verlagerung der Autorität keinen adäquaten Ersatz geschaffen, der ihn als die Schlüsseleinheit in der Reaktion auf globale Veränderung ablösen könnte. Was der Nationalstaat tut und insbesondere, wie seine politische Führung handelt, um das Volk auf das 21. Jahrhundert vorzubereiten, behält seine zentrale Bedeutung, selbst wenn die traditionellen Instrumente der staatlichen Regierung ihre Unzulänglichkeiten immer deutlicher zeigen. Die Zukunft des Nationalstaats mag in Frage

41 Rolf Kappel u. Oliver Landmann: Die Schweiz im globalen Wandel. Außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlußbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28, Zürich 1997, S.170.

42 Peter Drucker: „L'économie globale et l'Etat-Nation“, in: Problèmes économiques, Nr. 2552 (21. Januar 1998), S. 18-23 (S.18).

stehen, aber paradoxerweise ist seine Existenz notwendig, um einige Antworten zu liefern.“⁴³

Der Staat in der Krise?

Die vorhin erwähnten gegenläufigen und in gewissem Sinne auch widersprüchlichen Tendenzen, sprich die simultan und parallel auftretenden regionalen bzw. internationalen Integrations- und nationalen Desintegrationserscheinungen, deuten nicht nur „auf einen Strukturwandelvorgang hin, in dessen Zentrum als Hauptbetroffener der Staat (...) steht“⁴⁴, sondern sie stellen auch die klassische Konzeption des souveränen (National-) Staates und die Wohlbegründetheit der ihm traditionell zufallenden bzw. der ihm von Adam Smith und William Beveridge indirekt aufgetragenen Missionen in Frage. „Wozu noch Staaten?“, fragt Peter Saladin, um dann gleich festzustellen: „Der Staat, zentrale Denkfigur und bedeutendster Ordnungsrahmen für das Zusammenwirken von Menschen, steht - so scheint es - in einer neuen Phase des Umbruchs. Und vielleicht ist dieser Umbruch radikaler als alle Veränderungen, welche - wenigstens in Europa - dem Staat in den vergangenen zwei Jahrhunderten widerfahren sind: radikaler als die Verwandlung des 'Policey'-Staats in eine konstitutionelle Monarchie, grundsätzlicher als deren Metamorphose in einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat, umfassender als die Zähmung des imperialistischen Nationalstaats zum 'kooperativen Verfassungsstaat', folgenreicher als die Überwindung des sozialistischen Staats-Konzepts.“⁴⁵

In der Tat häufen sich in letzter Zeit, zumindest in politikwissenschaftlichen Abhandlungen, die Hinweise auf eine angebliche „Krise des Staa-

43 Paul Kennedy: A.a.O., S.177. Vgl. auch Serge Sur: „Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale“, in: *Revue Générale de Droit International Public*, 97 (1993/94), S.881-900: „Tout indique enfin qu'il n'existe pas d'alternative prévisible à l'Etat, et que son rôle dans l'organisation comme dans la stabilité de la société internationale demeure irremplacable.“ (S.882)

44 Urs Saxer: A.a.O., S.12.

45 Peter Saladin: A.a.O., S.1.

tes“, die, wenn es sie denn tatsächlich gibt, vornehmlich aus zwei Gründen von großer Relevanz (und sicher auch von einiger Brisanz) ist.

Aus nationalpolitischer Sicht interessiert primär die Frage, wie bedeutend und souverän der eigene Staat angesichts der Globalisierung der Wirtschaft, der Internationalisierung der Politik und der „in ihrem Wesen transnationalen Kräften der Veränderung auf demographischem, ökologischem und technologischem Gebiet“⁴⁶ noch ist, und welche anderen, noch zu definierenden Organe oder Instanzen politischer Selbstorganisation ihn eines Tages eventuell ersetzen bzw. seine Aufgaben - teilweise oder auch integral - übernehmen könnten.

Diese Überlegungen und Denkansätze sind, da die einzelnen Nationalstaaten immer noch die wichtigsten internationalen Akteure sind, ihrerseits wiederum aus internationalpolitischer Sicht von erheblicher Bedeutung, da eine, wie auch immer geartete, Reorganisation der innen- bzw. nationalpolitischen Strukturen bzw. eine Neuausrichtung der innerstaatlichen Aufgabenverteilung unweigerlich auch enorme Auswirkungen auf das gesamte internationale System haben würde. Um dies etwas plastischer darzustellen, könnte man mit Urs Saxer darauf hinweisen, „daß eine Krise des Staates schlechthin auch eine Krise des internationalen Systems auslösen würde, weil sie dessen strukturelles Nervenzentrum treffen würde.“⁴⁷

a) *Verlust der Orientierungssicherheit*

Wie so oft schon in der jüngeren Geschichte Gesamteuropas steht auch diesmal wieder eine merkwürdige Paradoxie am Anfang einer Entwicklung, die - darüber herrscht Konsens bei den Experten - weitreichende Folgen für die zukünftige Rolle des demokratischen Nationalstaates westlicher Prägung haben wird. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der mit ihm einhergehende Niedergang sämtlicher Regime sozialistisch-

46 Paul Kennedy: A.a.O., S.162.

47 Urs Saxer: A.a.O., S.12.

kommunistischen Zuschnittes haben sowohl den Ost-West-Konflikt als auch den Wettlauf der Systeme, zumindest vorläufig einmal, beendet. Doch was 1989/90 als Sternstunde der liberalen bzw. pluralen Demokratie begann und den westeuropäischen Staaten, die nunmehr ohne Konkurrenz und ohne Alternative dastanden, eine glanzvolle Zukunft zu verheißen schien, entpuppte sich sehr schnell als Gefahr, die innerhalb weniger Jahre ein Malaise offenlegte, das heute gemeinhin als „Krise des Staates“ bezeichnet wird.

Und obwohl die Regierungsform des demokratischen Verfassungsstaates (mit all seinen positiven Attributen und Komponenten) und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft in der über vierzig Jahre andauernden ideologischen Konfrontation mit dem politischen und wirtschaftlichen System des real existierenden Sozialismus und dessen aus humanistischer Sicht verwerflichen Eigentümlichkeiten (totalitäres Regime und Planwirtschaft) als Sieger hervorgegangen ist, so laboriert, laut Claus Offe, „die liberale Demokratie des Westens (...) heute an ihrem welthistorischen Sieg“.⁴⁸ Die westliche Staatenwelt hat ihren Sparring-Partner im Kampfring der internationalen Politik verloren, und der dadurch entstandene Schwund der Bindewirkung von außen erschwert natürlich, da sie *ex negativo* nun nicht mehr möglich ist, in erheblichem Maße die Auto-Definition des westlichen Staates und folglich auch die Festlegung der Aufgaben, denen sich der Staat in Zukunft widmen soll. Anders ausgedrückt: Die westlichen Staaten müssen sich und ihre Rolle nunmehr ohne Gegenmodell begründen, sich und ihre Aufgaben aus sich selbst definieren und nicht mehr, wie bis zu Beginn der neunziger Jahre, durch die Abgrenzung zur nicht wünschenswerten Alternative des totalitären Nationalstaates osteuropäischer Prägung. Wie aber können Staaten, die durch den Verlust ihres non-paradigmatischen Leitsterns in gewisser Weise orientierungslos geworden sind, die latente Insuffizienz ihrer Orientierungsklarheit beheben

48 Claus Offe: „Bewährungsproben. Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie“, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Demokratie am Wendepunkt (...), Berlin 1996, S. 141-157 (S.141).

und die Handlungsmargen ihrer Politik neu abstecken? Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage bzw. beim Eruiieren von möglichen Lösungsansätzen ist, dies bedarf wohl keiner umfassenden Rechtfertigung, nicht nur die all zu oft von den Monsunzyklen der Konjunktur geprägte und *volens volens* an Wahlterminen orientierte Politik gefordert. Es muß auch unbedingt zu einer intensiven, profunden, umfassenden und grundsätzlichen intellektuellen Diskussion über die nunmehr neuen Rahmenbedingungen der Weltpolitik und über die möglichen Perspektiven des Staates als Organisationsform und Ordnungsfaktor demokratischen Zusammenlebens kommen, denn: „Keine politische Ordnung ist endgültig fixiert. Jedes politische System wird jeweils neu auf seine Legitimation und seine Effizienz befragt. Dies gilt in besonderer Weise für Demokratien.“⁴⁹

b) *Kleinstaaten-Inflation in Europa*

Der glanzlose Niedergang des Sowjetimperiums und seiner einstigen Satellitenstaaten hat aber in Europa nicht nur die für die westliche Staatenwelt eigentlich bequeme Periode der Bipolarität beendet - bequem deshalb, weil, wie eben gesehen, die Präsenz eines Gegners bzw. Gegenpols die Ausrichtung der eigenen Politik scheinbar wesentlich erleichtert hat. Der Zusammenbruch der Sowjetunion hat ebenfalls zu einer schlagartigen Proliferation von Kleinstaaten in Europa geführt, die dem Alten Kontinent - nicht zuletzt auch wegen der kurze Zeit später einsetzenden und aufgrund der Implosion und der dadurch bedingten Neugliederung des ehemaligen Vielvölkerstaates Jugoslawiens unumgänglich gewordenen Welle von weiteren Staatenneugründungen - ein völlig neues Gesicht gegeben haben.

Dieser Befund impliziert, daß die im Rahmen dieser Skizze bereits mehrmals erwähnte parallele Präsenz von integrativen und desintegrativen

49 Werner Weidenfeld: „Den Wandel möglich machen. Eine Diagnose zur politischen Kultur der Demokratie“, in: Ders. (Hrsg.): Demokratie am Wendepunkt

Tendenzen bzw. die frappierende Simultaneität von verstärkter supranationaler Zusammenarbeit und nationalistischem Streben nach autonomer Politikgestaltung besonders stark und komprimiert in Europa in Erscheinung tritt. In der Tat, und das ist nur eine der vielen Widersinnigkeiten, welche die letzte Dekade des 20. Jahrhunderts prägen, bildet der Mikrokosmos Europa die Plattform für eines der wohl erstaunlichsten, weil eigentlich jeder Logik widersprechenden (aber was ist in der Geschichte und in der Politik schon logisch?), und zugleich interessantesten Phänomene dieses *Fin de Millénaire*. Den künftigen Historiker- und Politologengenerationen bleibt es vorbehalten, die momentan in Gesamteuropa zu beobachtenden Ereignisse und Entwicklungen sowie die derzeit überall auf unserem Kontinent grassierende Untergangsstimmung zu analysieren und in einem globaleren historio-politischen Kontext zu interpretieren. Die heutige Historiker- oder (in meinem bescheidenen Falle) politikwissenschaftlich tätige Publizistengeneration kann lediglich nur konstatieren und mittels schriftlich festgehaltener Bestandsaufnahmen die Grundlagen für die Arbeit zukünftiger Forscher- und Publizistengenerationen liefern.

Wir stellen und halten demnach fest: Während sich zu Beginn der neunziger Jahre im Westen Europas die hochrangigsten politischen Vertreter der damals zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft(en) - trotz einer gewissen Revitalisierung unverkennbar nationalistischer Strömungen in einigen EG-Ländern - darum bemühten, den Gemeinschaftsbildungs- und Integrationsprozeß im Rahmen einer sog. Regierungskonferenz, deren stolzes Ergebnis der in der Zwischenzeit schon wieder revidierte Maastrichter Vertrag war, weiter zu intensivieren und voranzutreiben, setzte im östlichen und südöstlichen Teil des Kontinents ein ebenfalls von stark, aber angesichts der historischen Erfahrungen und politischen Umstände durchaus verständlichem nationalistischem Denken geprägter Fragmentierungsprozeß ein, der in einer Zeitspanne von weniger als vier Jahren zur Genese von über zwanzig neuen, mehr oder weniger souverä-

(...), Berlin 1996, S. 15-32 (S.15).

nen, wenngleich wirtschaftlich nur bedingt vitalen und aus sicherheitspolitischer Sicht äußerst vulnerablen Staaten führte.

Wir stellen und halten desweiteren fest, daß von den nunmehr, gemäß OSZE, 53 europäischen Staaten, von denen 40 der Kategorie „Kleinstaat“ zugeordnet werden können - dies unter Berufung auf die, wenngleich keineswegs zufriedenstellende, so doch irgendwie nützliche und in gewisser Weise auch als Richtnorm geltende Laxenburger Definition der Kleinstaatlichkeit, die als einzigen Parameter die nur bedingt aussagekräftige, jedoch insofern objektive, weil mathematisch exakt bestimmbare Norm der Bevölkerungsgröße berücksichtigt, sprich: Kleinstaaten sind souveräne nationale Entitäten mit bis zu 15 Millionen Einwohnern.⁵⁰ (Die eigentliche Absurdität dieser Definition wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß die Niederlande bezüglich ihrer Einwohnerzahl die als quantitativer Richtwert geltende 15-Millionen-Grenze irgendwann im Laufe des Jahres 1990 überschritten⁵¹ und sich quasi von einem Tag auf den anderen vom Kleinstaat in eine Mittelmacht verwandelt haben, wenngleich diese Metamorphose unseren batavischen Freunden sehr gelegen kommen und insofern auch gut gefallen dürfte, als sie dem Auto-Image ihres Staates bei weitem besser entspricht als die aus niederländischer Sicht völlig unzutreffende und deswegen auch unangebrachte Idee des Kleinstaates.) Trotzdem, Fakt ist: Vor der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 gab es - wenn man die Türkei, die seit 1950 Mitglied des Europarates ist, als europäischen Staat (und nicht, wie dies

50 An diesem Symposium, das im österreichischen Laxenburg (in der Nähe von Wien) stattgefunden hat, haben ausschließlich Wissenschaftler aus europäischen Kleinstaaten teilgenommen. Die Vorträge, die bei diesem Symposium gehalten wurden, sind in dem von Ottmar Höll herausgegebenen Sammelband *Small States in Europe and Dependence* (Wien 1983) abgedruckt. In diesem Band sind auch die wichtigsten Ergebnisse der internationalen Kleinstaaten-Forschung der 70er Jahre enthalten.

51 Per 1. Januar 1990 zählten die Niederlande 14.892.574 Einwohner; per 1. Januar 1991 war die Einwohnerzahl auf 15.100.445 angestiegen. Die Laxenburger Richtnorm von 15 Millionen Einwohnern wurde also irgendwann im Laufe des Jahres 1990 überschritten.

die Europäische Kommission gelegentlich tut, als „bikontinentales Land“) ansieht, und Grönland trotz seines territorialen Autonomiestatuts nicht als eigenständigen Staat betrachtet - in Europa 35 (davon neun kommunistisch regierte) souveräne Staaten, von denen 22 bzw. 23 (je nachdem, wo man die Niederlande einordnet) der Kategorie „Kleinstaat“ zugeordnet wurden. Vier von diesen 35 europäischen Staaten existieren heute *de jure* und *de facto* nicht mehr. Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland sind aber - durch das Splitting der CSSR, die Fragmentierung Jugoslawiens und den Zerfall der UdSSR - seit 1990 in Osteuropa 22 neue Staaten entstanden, von denen 19 in ihrer Bevölkerungsgröße zwischen einem Maximum von 10,6 Millionen Einwohnern (Bundesrepublik Jugoslawien) und einem Minimum von 1,5 Millionen Einwohnern (Estland) oszillieren. Allerdings werden, darauf sei der Vollständigkeit halber an dieser Stelle hingewiesen, die 22 neuen Staaten in Osteuropa, das, zumindest auf den ersten Blick, stärker staatlich parzelliert zu sein scheint als Westeuropa, nicht unbedingt von jeder Instanz (sei es nun eine politische oder aber eine wissenschaftliche) auch als „europäische“ Staaten angesehen. Dies gilt vor allem für die aus der ehemaligen UdSSR hervorgegangenen transkaukasischen Republiken Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie für die sogenannten „asiatischen Sowjetrepubliken“ Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenien und Usbekistan, die mit Ausnahme von Kasachstan alle weniger als 15 Millionen Einwohnern zählen und somit als Kleinstaaten zu betrachten sind.

Diese unerwartete, blitzartige Vermehrung kleinräumiger souveräner nationalstaatlicher Entitäten in Europa wirft natürlich einige Fragen auf, wie z.B. die Frage der wirtschaftlichen Vitalität dieser neu gegründeten und noch sehr jungen Kleinstaaten. Zur

Diskussion steht ebenfalls die Frage, ob die neuen Kleinstaaten überhaupt fähig und dazu in der Lage sind, auf innenpolitischer Ebene Grundstrukturen zur staatlichen Selbstorganisation zu schaffen und ein ordnendes Regelwerk auszuarbeiten, das ein demokratisches Zusammenleben ermöglicht, die innere Sicherheit garantiert und zur internationalen Koope-

ration befähigt. Da angesichts der desaströsen wirtschaftlichen Lage und der nahezu inexistenten Tradition demokratischer Denkweisen und Arbeitsmethoden in vielen dieser neuen europäischen Kleinstaaten allgemein davon ausgegangen wird, daß eine staatliche Selbstorganisation nach westlichem Muster in den meisten dieser Staaten augenblicklich als ein Ding der Unmöglichkeit erscheint, wird im osteuropäischen Kleinstaaten-Areal eine Konzentration von Staaten im Krisenzustand ausgemacht, von der dann m.E. etwas voreilig auf eine generelle Krise des Staates in Europa geschlossen wird. Dabei wird allzu leicht übersehen, daß Kleinstaaten wie beispielsweise Estland und Slovenien, wirtschaftlich wie politisch, schon durchaus westlichen Wirtschaftsmaßstäben und Demokratiestandards entsprechen.

Fazit: Die äußerst prekäre wirtschaftliche und innenpolitische Situation einiger osteuropäischer Kleinstaaten hat verschiedene kluge Analytiker dazu bewogen, von einer, so interpretiere und bewerte ich es zumindest, lokalen bzw. regionalen Problemlage auf ein kontinentales, ja weltumspannendes Phänomen zu schließen.⁵² Es gehört jedoch ein gerüttelt Maß an akademischer Phantasie und Interpretationskraft dazu, um die wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten, mit denen die osteuropäischen (Klein-) Staaten konfrontiert sind, mit den sicher auch nicht leicht zu bewältigenden Problemen der westeuropäischen Länder in einem Atemzug zu nennen, um dann schlußfolgernd festzustellen, der Staat befinde sich europa-, ja weltweit in der Krise.⁵³ Dieses Denkergebnis läßt nämlich seinerseits den Schluß zu, die Ursachen für die weltweit zu beobachtende Krise des Staates wären universeller Natur und folglich in allen Staaten identisch. Dies aber ist ein irreführender Trugschluß. Es mag schon sein, daß die Ursachen der Krise des Staates in einigen Staaten der Erde ähnlich gelagert sind und z.T. erstaunliche Parallelen aufweisen, doch es bedarf sicher keiner staatswissenschaftlichen oder nationalökono-

52 Vgl. Serge Sur: A.a.O., S.881.

53 Vgl.ebd., passim.

mischen Grundausbildung, um festzustellen, daß eine Krise des Staates in Uganda oder Tadschikistan komplett anderer Provenienz und Essenz ist und zudem auch völlig andere Dimensionen aufweist als eine (wie auch immer geartete) Krise des Staates in Österreich oder Luxemburg.

c) *Der Einfluß der Globalisierung*

Das Ende des Kolonialismus und die historischen Umwälzungen in Europa haben innerhalb von knapp vier Jahrzehnten zu einer wahren Proliferation von Staaten geführt, die fast alle noch an den Nachwehen ihrer einstigen wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit laborieren und die Krise, in die sie verständlicherweise nach dem Erlangen ihrer Unabhängigkeit geraten sind, noch längst nicht überwunden haben. Auch wenn man die in den fünfziger Jahren und in den Jahrzehnten danach gegründeten afrikanischen und asiatischen Staaten und die zu Beginn der neunziger Jahre neu entstandenen mittel- und osteuropäischen Staaten nicht allesamt als „*failed states*“ bezeichnen darf, so kann man die meisten dieser Staaten doch unter der Rubrik „Staaten im Krisenzustand“ auflisten bzw. von einer „Krise des Staates“ in eben diesen Ländern reden. Die unvorhersehbare weltweite Vermehrung der Anzahl unabhängiger, wenn auch nicht unbedingt autonomer und lebensfähiger Nationalstaaten ist demnach - neben des durch die geopolitischen Umwälzungen in Osteuropa hervorgerufenen Mangels an Orientierungssicherheit in den westeuropäischen Staaten - eine der externen Ursachen der momentan (ebenfalls weltweit) zu beobachtenden Krise des Staates.⁵⁴

Eine weitere externe Ursache für die angeblich mondiale Krise des Staates ist ohne Zweifel die Globalisierung, die sich, so Ignacio Ramonet, mittlerweile ihren eigenen Staat geschaffen hat⁵⁵, der die Nationalstaaten als

54 Sehr ausführlich beschrieben wird die weltweite Krise des Staates u.a. in dem von der Weltbank vorgelegten Bericht „L'Etat dans un monde en mutation“, Washington 1997.

55 Vgl. Ignacio Ramonet: „Désarmer les marchés“, in: Le Monde diplomatique, 44. Jg., Nr. 525 (Dezember 1997), S. 1: „La mondialisation financière a d'ailleurs

Steuerungsorgane der Gesellschaft unterwandert und deren regulative Prärogativen weitestgehend außer Kraft setzt. Dieser durch die Globalisierung entstandene Weltstaat ist, so Ramonet weiter, „un pouvoir sans société, ce rôle étant tenu par les marchés financiers et les entreprises géantes dont il est le mandataire, avec, comme conséquence, que les sociétés réellement existantes, elles, sont des sociétés sans pouvoir.“⁵⁶

Die transnational operierenden Unternehmen und die internationale Finanzwelt sind jedoch keineswegs die einzigen Faktoren, die für die zunehmende Globalisierung des gesamten öffentlichen Sektors⁵⁷ und die daraus resultierende Entmachtung der Staaten sowie für die damit einhergehenden Krisensymptome verantwortlich sind. Auch andere Bereiche (wie z.B. Umweltschutz, innere und äußere Sicherheit) entziehen sich zunehmend dem Einfluß der Nationalstaaten und verlangen nach einem staatenübergreifenden Handlungsrahmen. Dies führt unweigerlich zu einem „Abklingen der tatsächlichen Macht von nationalen Regierungen innerhalb ihres Staatsgebietes“.⁵⁸ Die Reduzierung ihrer Macht und ihres Einflusses zwingt ihrerseits wiederum die Nationalstaaten bzw. deren Regierungen zum Umdenken und zum Ausarbeiten von neuen Strategien, was auf nationalstaatlicher (= innenpolitischer) Ebene natürlich Anlaß gibt zu kontroversen Diskussionen, deren übliche Begleiterscheinungen dann schnell auf eine interne Krise schließen lassen.

Aber auch Krisen, ob sie nun programmiert oder unprogrammiert sind, haben - und das wird ja u.a. aus dem Beispiel des europäischen Einigungsprozesses ersichtlich, dessen Entwicklung durchaus als eine Geschichte von Krisen und deren Überwindung gedeutet werden kann, - eine überaus positive Facette. Sie zwingen zum Überdenken des eigenen, oft

créé son propre Etat. Un Etat supranational, disposant de ses appareils, de ses réseaux d'influence et de ses moyens d'action propres.“

56 Ebd.

57 Sehr anschaulich beschrieben ist die Globalisierung des öffentlichen Sektors bei Erwin Laszlo: A.a.O., S.37ff.

58 Ebd., S.37.

obsoleten Standpunktes und zum Eruiere von neuen Wegen und Strategien, die sich - wenn der Reflexionsprozeß mit Seriosität und Serenität durchgeführt wird - im Nachhinein dann sehr oft als die richtigen Weichenstellungen für die Zukunft erweisen. Natürlich meistert man, um mit Walt Whitman Rostow zu sprechen, Krisen am besten dadurch, daß man ihnen zuvorkommt.

Wenn aber für präventives Agieren keine Zeit mehr bleibt, so besteht ja zumindest immer noch die Möglichkeit, konstruktiv zu reagieren, etwa im Sinne einiger amerikanischer Manager, die den Begriff „crisis“ als eine Wortschöpfung betrachten, die sich aus den Anfangsbuchstaben folgender Lexeme zusammensetzt: *change, rethink, innovation, speed-up, improvement, success.*

Wirkungen der Globalisierung

a) Licht ...

Wie und warum sich die Globalisierung auf den Wohlstand der in den Weltmarkt integrierten Nationen auswirkt, war seit jeher eine der meistuntersuchten Fragen der modernen Wirtschaftswissenschaften. Die Antworten sind denn auch ziemlich klar. Absolut fundamental war vor allem der schon vor zweihundert Jahren durch Adam Smith und David Ricardo erbrachte Nachweis der ausschlaggebenden Bedeutung der internationalen Arbeitsteilung für die Effizienz des Produktionssektors und damit für die Höhe des Volkseinkommens. Zwar behaupten moderne Kritiker der Globalisierung häufig, daß etwa Ricardos bahnbrechendes Theorem des komparativen Vorteils unter den heutigen Bedingungen des grenzenlos mobilen Kapitals gar nicht mehr anwendbar sei. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber fast immer, daß diese Kritiker das zwar elementare, aber etwas subtile Argument Ricardos gar nicht verstanden haben. Die neuere Forschung betont darüber hinaus die dynamischen Wachstumswirkungen der weltwirtschaftlichen Verflechtung aufgrund der Zunahme des Wettbewerbsdrucks, der Investitionen, des Innovationsdrucks und damit

letztlich des Produktivitätswachstums.⁵⁹ Gerade die wirtschaftlichen Vorteile der europäischen Integration sind hauptsächlich auf dieser Ebene zu sehen.

Zwei Punkte verdienen in diesem Zusammenhang hervorgehoben zu werden. Der eine betrifft die Stellung des Kleinstaats in der Weltwirtschaft. Wenn heute so oft das „Ende des Nationalstaats“ beschworen wird, dessen Autonomie und politische Handlungsfähigkeit angeblich durch die Macht weltweit operierender multinationaler Unternehmen untergraben werden, dann sind nicht zuletzt die kleinen, typischerweise hochgradig offenen Länder gemeint. Wie leicht geht dabei vergessen, daß die wirtschaftliche Logik, auf der die Vorteile der internationalen Integration gründen, gerade die kleinsten Länder am meisten begünstigt. Denn alle diese Vorteile beruhen ja darauf, daß der weltweite Wirtschaftsverkehr die Beschränkungen lockert, die kleinräumige Strukturen der Spezialisierung und der Ausschöpfung von Größenvorteilen auferlegen. Daß hiervon niemand mehr profitiert als die kleinsten Volkswirtschaften, leuchtet unmittelbar ein – umso mehr als ihnen die Globalisierung erlaubt, sich die Größe des Weltmarkts zunutze zu machen, ohne auf die Reize der eigenen Kleinheit verzichten zu müssen. Oder ist es etwa ein Zufall, daß viele der derzeit wohlhabendsten Länder der Welt Kleinstaaten sind?

Und ein zweiter Punkt: Die moderne Wachstums- und Innovationsforschung zeigt, daß die Globalisierung das Wachstum der Weltwirtschaft vor allem deshalb begünstigt, weil sie die immer aufwendigeren Investitionen, die heute in die Entwicklung neuer Technologien gesteckt werden müssen, auf immer größeren Märkten zu amortisieren erlaubt, aber auch weil sie die internationale Ausbreitung und den Austausch neuer Ideen fördert und dadurch unnötige Duplikationseffekte im Innovationsprozeß zu vermeiden hilft. Die Bedeutung der Tatsache, daß Wohlstand in der modernen Weltwirtschaft fast ausschließlich auf der Fähigkeit basiert, fortgeschrittenes Know How zu nutzen, kann gar nicht stark genug betont

59 Vgl. Rolf Kappel u. Oliver Landmann: A.a.O., passim.

werden. Die wirtschaftliche Dimension ist dabei noch nicht einmal die Hauptsache; mindestens so wichtig dürften die langfristigen Konsequenzen für den Charakter der internationalen Beziehungen sein. Denn bis zur industriellen Revolution war Wohlstand so gut wie gleichbedeutend mit dem Besitz von Land. Die Nutzung von Land ist ein Nullsummenspiel und war daher über die ganze Menschheitsgeschichte hinweg eine ständige Quelle blutiger Konflikte. Die Nutzung von Know How ist demgegenüber kein Nullsummenspiel und damit auch keine inhärente Quelle internationaler Konflikte. Im Gegenteil: Wer seinen Wohlstand aus Wissen ableitet, kann seine wirtschaftlichen Chancen nur in einer friedlichen Welt voll ausschöpfen. Pointiert stellen Richard Baldwin und Philippe Martin fest: „Zwei Weltkriege waren nötig, um die Lektion zu vermitteln; aber die Vorstellung, daß mehr Territorium mehr Macht bedeutet, wurde mit Bestimmtheit in die Gerümpelkammer der Geistesgeschichte verwiesen, wenigstens in den fortgeschrittenen Industrieländern.“⁶⁰

b) ... und Schatten

Wir sind weiter oben schon auf einige Gründe eingegangen, warum die Globalisierung ungeachtet der Segnungen, die sie der Weltwirtschaft gebracht hat, in breiten Kreisen als ein Ärgernis, wenn nicht gar als Bedrohung wahrgenommen wird. Dennoch muß man sich die Frage stellen, warum sich die Widerstände gerade heute mit solcher Intensität artikulieren, wo doch die Wiedervernetzung der Weltwirtschaft schon unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg in Angriff genommen wurde und als zentraler Pfeiler der bald danach einsetzenden „goldenen Wachstumsära“ auf der politischen Ebene breiten Rückhalt besaß.

Ein erster Anhaltspunkt ergibt sich aus der Feststellung, daß die Expansion des Welthandels in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg weitestgehend durch die Zunahme von Transaktionen dominiert

60 Vgl. Richard Baldwin u. Phippe Martin : Two Wawes of Globalisation.... (eigene Übersetzung).

war, die die am weitesten fortgeschrittenen Industrieländer untereinander abwickelten. Die Entwicklungsländer waren noch kaum in die Weltwirtschaft eingebunden. Sie spielten allenfalls als Rohstofflieferanten eine gewisse Rolle. Insofern konnte von Globalisierung im eigentlichen Sinne noch keine Rede sein. Es entbehrt nicht der Ironie, daß zu jener Zeit viele Entwicklungsländer davon überzeugt waren, den Wettbewerb mit den produktivitätsstarken Industrieländern nicht bestehen zu können, und daher befürchteten, durch eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft Schaden zu nehmen. Heute ist es umgekehrt: Durch die spektakulären Erfolge exportorientierter Entwicklungsmodelle eines Besseren belehrt, sind es die Entwicklungs- und Schwellenländer, die auf den bedingungslosen Zugang zu den globalen Industriegütermärkten drängen. Dabei lösen sie allerdings zahlreiche Widerstände in den hochindustrialisierten Ländern aus, wo nun die Befürchtung um sich greift, der Kostenwettbewerb mit den neuen Konkurrenten sei nicht zu gewinnen und die industrielle Basis daher bedroht. Legendär ist das Schlagwort vom „*Giant Sucking Sound*“ geworden – dem „gewaltigen Sauggeräusch“, das der populistische amerikanische Milliardär Ross Perot für den Fall voraussagte, daß das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA

auf Mexiko ausgedehnt würde, da in diesem Fall amerikanische Arbeitsplätze zuhauf über den Rio Grande nach Süden abgesaugt würden... Nur nebenbei sei bemerkt, daß ganz ähnliche Ängste auch in Europa existieren, wenn es etwa um den Zugang osteuropäischer Länder zum EU-Binnenmarkt geht.

Der Handel der Industrieländern untereinander ist überwiegend ein intra-industrieller Handel, d.h. ein Austausch ähnlicher Güter, der den Konsumenten eine größere Produktdifferenzierung und tiefere Preise beschert, ohne daß hierdurch gleich ganze Wirtschaftszweige zur Schrumpfung gezwungen oder gar ganz vom Markt verdrängt würden. Ähnliches gilt für die mit diesem Handel verbundenen internationalen Direktinvestitionen. Es verwundert daher nicht, daß Arbeitsplatzverluste und De-Industrialisierung kaum ein Thema waren, solange die Expansion des

Welthandels im wesentlichen auf die Zunahme des intra-industriellen Handels beschränkt blieb.

Auf einer ganz anderen Grundlage beruht dagegen der Nord-Süd-Handel, der seit geraumer Zeit mit weit überdurchschnittlichen Raten gewachsen ist. Hier sind es die reichliche Verfügbarkeit billiger Arbeitskraft und der Zugang zu dem relevanten Know How, die den Entwicklungs- und Schwellenländern in einer zunehmenden Zahl von Industriezweigen einen komparativen Vorteil verschaffen und zur gefürchteten „Billiglohnkonkurrenz“ machen. Die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Unternehmen und Branchen steht auf dem Spiel, Arbeitsplätze gehen verloren. Natürlich verschaffen die Einkommensgewinne des Südens dem Norden auch neue Märkte und damit neue Arbeitsplätze. Aber Tatsache bleibt, daß der Nord-Süd-Handel im Norden einen verschärften Zwang zum Strukturwandel, zur sektoralen Spezialisierung, zur Konzentration auf Güter am oberen Ende des technologischen Spektrums ausübt.

Die Konsequenz ist unmittelbar einsichtig: Dieser Handel schafft nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Da ist es ein kleiner Trost, wenn die Ökonomen nachweisen können, daß die Einkommensgewinne insgesamt größer sind als die Verluste – zumal die meßbaren Netto-Gewinne im Verhältnis zu den Umverteilungseffekten oft nicht sehr groß sind. Die sich verstärkenden Abwehrreflexe können vor diesem Hintergrund nicht überraschen. Sie richten sich nicht nur gegen die bedingungslose Öffnung der Märkte für Importe, sondern auch gegen die ausländischen Direktinvestitionen der multinationalen Konzerne. Die Menschen nehmen die Produktionsverlagerungen als direkten Arbeitsplatzexport wahr wie auch als Vehikel, das den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, vor überhöhten Löhnen und Sozialabgaben bzw. auch vor ungünstigen steuerlichen oder sonstigen Standortbedingungen zu flüchten und sich an „gastfreundlicheren“ Standorten im Ausland anzusiedeln. Haben etwa jene recht, die die Globalisierung als eine „Ideologie des Kapitals“ bezeichnen und das Schreckgespenst einer internationalen Abwärtsspirale bei Löhnen und Sozialstandards an die Wand malen?

Richtig ist, daß das Kapital international wesentlich mobiler ist als die Arbeit. Ebenfalls richtig ist, daß dies weitreichende Konsequenzen für die Handlungsspielräume der Tarifparteien, der Sozialpolitik und der Fiskalbehörden hat. Aber die verbreitete These, daß die Globalisierung einen Hebel darstellt, dessen sich „das Kapital“ bedient, um die Löhne zu drücken und die sozialen Errungenschaften der Arbeitnehmer auszuhöhlen, ist klassenkämpferische Rhetorik und hält einer unvoreingenommenen Analyse der Fakten nicht stand. Wenn sich heute nämlich jenseits des bereits erwähnten sektoralen Strukturwandels Verschiebungen in der wirtschaftlichen Position verschiedener gesellschaftlicher Gruppen feststellen lassen, so betreffen diese nicht die Verteilung des Volkseinkommens entlang den traditionellen Kategorien von „Arbeit“ und „Kapital“, sondern vielmehr die relative Arbeitsmarktposition von hoch qualifizierten und niedrig qualifizierten Arbeitskräften. Das entscheidende Kapital ist jenes Kapital, das in den Köpfen steckt, also das Humankapital.

Die Verschlechterung der Arbeitsmarktaussichten von Arbeitskräften mit ungenügender beruflicher Qualifikation ist quer durch die industrialisierte Welt eine klare Tatsache.⁶¹ In den angelsächsischen Ländern äußert sie sich vornehmlich in Gestalt eines steigenden Lohnabstands zwischen qualifizierter und unqualifizierter Arbeit, wobei in einigen Fällen die Löhne am unteren Ende des Qualifikationsspektrums auch absolut zurückgegangen sind. In Kontinentaleuropa haben demgegenüber der starke Organisationsgrad der Arbeitnehmer sowie der gut ausgebaute Wohlfahrtsstaat die Ausdifferenzierung der Löhne weitgehend verhindert. In verschiedenen Ländern ist im Gegenteil eine fortgesetzte Tendenz zur Nivellierung der Löhne zu beobachten. Diese Inflexibilität der Lohnstruktur wird von den meisten Experten als ein Hauptgrund der ungewöhnlich hohen Arbeitslosigkeit in Europa angesehen⁶², wobei es gewiß kein Zufall ist, daß gerade

61 Vgl. z. B. OECD-Beschäftigungsstudie, Paris 1994.

62 So z. B. Horst Siebert: „Labor Market Rigidities: At the Rott of Unemployment in Europe“, in: Journal of Economic Perspectives, Summer 1997, Volume 11, Nr. 3.

unter den ungelerten Arbeitern die Arbeitslosenquoten besonders hoch sind.

Weit weniger klar ist jedoch, inwieweit die beschriebenen Arbeitsmarktprobleme tatsächlich der Globalisierung zuzuschreiben sind. Sorgfältige empirische Untersuchungen bestätigen vorschnelle Schuldzuweisungen nicht. Schätzungen des Internationalen Währungsfonds lassen vermuten, daß die Verlagerung der Arbeitsnachfrage von der unqualifizierten zur qualifizierten Arbeit in den Industrieländern vielleicht zu zehn bis zwanzig Prozent (in Zahlen: 10-20%) der Globalisierung zuzuschreiben ist.⁶³ Wohl hatten die Schwellenländer in den letzten Jahrzehnten ein enormes Industrialisierungstempo zu verzeichnen, und sie gewannen auch entsprechende Weltmarktanteile hinzu. Allein zwischen 1970 und 1990 haben sich die Industriegüterimporte der OECD-Länder aus den Schwellenländern relativ zum Bruttosozialprodukt der Zielländer nahezu versiebenfacht. Trotzdem muß man sich vor Augen halten, daß diese Importe auch heute noch nicht einmal zwei Prozent (2 %) der OECD-Produktion erreichen und in den Industrieländern somit kaum mehr als punktuelle Veränderungen hervorrufen können. Die nicht mit der Globalisierung erklärbar achtzig bis neunzig Prozent (in Zahlen: 80-90%) der Arbeitsnachfrageveränderungen sind somit auf andere Faktoren zurückzuführen. Am plausibelsten ist die These, daß es vor allem die technologischen Umwälzungen der Arbeitswelt sind, die immer höhere Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten stellen.

Wir können an dieser Stelle somit drei Zwischenergebnisse festhalten:

1. Die Globalisierung verstärkt die Wachstumsdynamik und den Strukturwandel der Weltwirtschaft und eröffnet hierdurch große Einkommenschancen.
2. Die Einkommenssteigerungen sind aber nicht gleichmäßig verteilt. Es gibt auch „Globalisierungsverlierer“.

3. Apokalyptische Visionen allerdings, wonach die Globalisierung in den Industrieländern zu dramatischen Lohn- bzw. Arbeitsplatzeinbußen führt, erweisen sich bei genauerer Prüfung als unbegründet.

Globalisierung der Politik?

Indem die Globalisierung den wirtschaftlichen Wandels beschleunigt, verschärft sie die Spannung zwischen der Anpassungsbedürftigkeit und der Anpassungsfähigkeit dessen, was Marx und Engels die „festen, eingesteten Verhältnisse“ nannten. Für viele beunruhigend – und letztlich in die These von der „Mattsetzung“ des Nationalstaats mündend – ist dabei die Beobachtung, daß die private Wirtschaft für die Herausforderungen der Globalisierung bei weitem besser gewappnet zu sein scheint als die Politik. Und dies in mehrfacher Hinsicht, denn sie besitzt Vorteile bezüglich Reaktionsgeschwindigkeit, Entscheidungsmechanismen und räumlicher Orientierung:

Die Wirtschaft...

... reagiert schnell auf externe Änderungen und neue Rahmenbedingungen;

... operiert mit klaren und konsistenten Zielen sowie mit ergebnisorientierten Entscheidungsprozessen;

... denkt und disponiert entsprechend ihren Märkten international/global;

In der Politik...

... mahlen die Mühlen langsam; das Trägheitsmoment bestehender Institutionen ist groß;

... sind Zielfindung und Entscheidungsabläufe umständlich, konsensorientiert und daher nicht immer konsistent;

... dominieren nationale bzw. lokale Erwägungen, denn der „Markt“ des Politikers sind seine lokalen Wähler.

63 Vgl. International Monetary Fund (Hrsg.): World Economic Outlook, Mai 1997, wo auch auf andere einschlägige Studien verwiesen wird.

Aufgrund dieser Handicaps läuft der Staat, wie es Lothar Späth einmal formuliert hat,⁶⁴ „dem Globalisierungsprozeß mit hängender Zunge hinterher“. Welche Folgerungen sind hieraus für die Politik zu ziehen? Eine naheliegende und oft zu hörende Forderung lautet, auch die Politik müsse globalisiert werden, wenn sie mit der Globalisierung der Wirtschaft Schritt halten und das Heft wieder in die Hand bekommen wolle. Aber so plausibel dies klingen mag, so kontrovers wird auch debattiert, was darunter im einzelnen zu verstehen ist. Globalisierungsskeptiker neigen generell dazu, einer Delegation staatlicher Entscheidungskompetenzen nach oben, d.h. auf die überstaatliche Ebene, das Wort zu reden. Nur durch die Schaffung transnationaler politischer Entscheidungsstrukturen, so lautet das gängige Argument, lasse sich gewährleisten, daß einzelne Staaten von den gewieften Arbitrageuren der Wirtschaft nicht gegeneinander ausgespielt werden, und daß gemeinsame Probleme auch einer gemeinsamen Lösung zugeführt werden.

Aber diese Argumentation ist zu simplizistisch. Die Vorstellung, daß Probleme, die einer Mehrzahl von Ländern gemeinsam sind, einer gemeinschaftlichen Lösung bedürfen, ist nicht richtig. Wenn viele Menschen das gemeinsame Problem haben, am frühen Morgen aus den Federn und rechtzeitig zur Arbeit zu kommen, so folgt daraus ja auch nicht, daß sie sich koordinieren müssen, um eine effektive Lösung ihres Problems zu finden. Vielmehr wissen wir, daß die dezentrale Lösung – jedem sein eigener Wecker – völlig zufriedenstellend funktioniert. Was in diesem Beispiel als triviale Einsicht erscheint, wird schon nicht mehr verstanden, wenn das Problem etwas komplexer, aber im Prinzip ähnlich gelagert ist. Man denke nur an das Problem der hohen Arbeitslosigkeit in Europa, das nach Überzeugung vieler Politiker nur durch eine gemeinschaftliche Beschäftigungsoffensive auf europäischer Ebene lösbar ist, in Wirklichkeit jedoch durch Fehlentwicklungen auf den individuellen nationalen Ar-

64 An der Jahrestagung für Neue Politische Ökonomie am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Oktober 1997.

beitsmärkten verursacht und folglich auch dort anzupacken ist. Den Beweis liefern Länder wie z.B. Holland, die durch eigene Weichenstellungen bedeutende Fortschritte im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit erzielt haben und heute wesentlich besser dastehen als die meisten ihrer Nachbarn. Der Ruf nach kollektiven Aktionen auf überstaatlicher Ebene ist somit nicht nur in der Sache wenig erfolgversprechend, sondern dient offensichtlich auch der Verwischung der Verantwortlichkeiten.

Auch in jenen Fällen, wo die Forderungen nach internationalen bzw. supranationalen politischen Lösungen mit der These begründet werden, daß die Globalisierung die einzelnen Länder in einen ruinösen Deregulierungswettkampf dränge, ist es zumindest erforderlich, die den Forderungen zugrundeliegende Diagnose des Problems kritisch zu analysieren. Ein naheliegendes Beispiel ist die weiter oben schon angesprochene Sozialpolitik, insbesondere die Befürchtung, daß die Globalisierung eine Demontage des Sozialstaats und eine Nivellierung der Sozialstandards auf tiefem Niveau zur Folge habe, weil kostspielige Elemente des sozialen Schutzes überall dem Primat der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geopfert werden müßten. Sowohl die Sozialcharta der EU als auch die Forderung nach der Verankerung international verbindlicher Sozialstandards im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO entspringen dieser Befürchtung.

Aber ganz abgesehen davon, daß jeder Ruf nach supranationaler Koordination bzw. Harmonisierung zuerst dem Lackmustest des Subsidiaritätsprinzips unterworfen werden sollte, zeigt sich auch hier, daß die Argumentation nicht wirklich zu Ende gedacht ist. Wenn sich Struktur und Ausbaugrad des Sozialstaats von Land zu Land unterscheiden, so liegt dies ja ganz einfach daran, daß die Abwägung zwischen dem Wert, den die Bürger den Leistungen des Sozialstaats beimessen, und den Kosten, die sie dafür aufzuwendenden haben, nun einmal unterschiedlich ausfallen kann. So ist es etwa normal, daß die Nachfrage nach sozialer Sicherheit mit zunehmendem Wohlstand und mit zunehmenden Risiken, denen dieser Wohlstand ausgesetzt ist, größer wird. Aber warum sollte man diese Ent-

scheidungen nicht den einzelnen Ländern überlassen? Der Wettbewerb, der allenfalls zu erwarten ist, läßt sich am besten mit demjenigen zwischen den Hotels einer Stadt vergleichen. Niemand würde im Ernst argumentieren wollen, daß das Nebeneinander von Drei-Sterne-Hotels und Ein-Stern-Hotels in derselben Stadt unweigerlich in ein „*race to the bottom*“ ausarten und zu einer Nivellierung auf dem Ein-Stern-Niveau führen muß. Warum sollten nicht auch die nationalen Sozialsysteme mit differenzierten Preis-Leistungs-Paketen unreguliert miteinander koexistieren können?

Ein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit wird der Sozialstaat erst, wenn die Bereitschaft fehlt, ihn auch zu bezahlen.⁶⁵ Dann führen nämlich die zu seiner Finanzierung notwendigen steuerlichen Belastungen zu Überwälzungsprozessen zwischen Löhnen und Preisen; und am Ende zahlen diejenigen die Zeche, deren Überwälzungsspielraum am kleinsten ist, nämlich die dem Druck des Weltmarkts ausgesetzten exportorientierten Unternehmen und Branchen. Erst an dieser Stelle kommt die Globalisierung ins Spiel: Dank ihrer Standortmobilität sind die am Weltmarkt operierenden Unternehmen am besten in der Lage, den ihnen durch den internen Verteilungskampf der gesellschaftlichen Gruppen auferlegten Belastungen auszuweichen. Entsprechend schnell schlagen sich diese Prozesse daher in Produktionsverlagerungen und Arbeitsplatzverlusten nieder. Aber wer hinterher die Globalisierung dafür verantwortlich macht, schlägt den Sack, wo er eigentlich den Esel meinen sollte.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich somit auch hier, daß die Globalisierung nicht wirklich die Ursache jedes mit ihr in Zusammenhang gebrachten Problems ist, daß sie aber sehr wohl dazu beitragen kann, Politikfehler schneller und brutaler zu bestrafen, als dies in einer weniger vernetzten Welt der Fall wäre. Sie wirkt disziplinierend, indem sie die nationalen Regelungssysteme dem Systemwettbewerb aussetzt und damit deren Ineffizienzen schonungslos offengelegt. Eine Globalisierung der Politik, die

65 Vgl. Rolf Kappel und Oliver Landmann: A.a.O., Kap. 2.

durch Harmonisierung und Standardisierung den Wettbewerb der Systeme ausschaltet, wäre hier offenkundig kontraproduktiv.

Eine Globalisierung der Politik im Sinne einer Etablierung von Entscheidungs- und Regelungsinstanzen auf supranationaler Ebene ist in erster Linie dort angezeigt, wo es darum geht, die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu gewährleisten, für die einzustehen die individuellen Nationalstaaten entweder nicht fähig oder nicht willens sind. Naheliegende Beispiele hierfür sind die internationale Sicherheitspolitik oder die internationale Klimapolitik, beides Bereiche, in denen es auch heute noch allzu oft schwerfällt, die eigentlich erforderlichen kooperativen Lösungen gegen nationale Widerstände durchzusetzen.

Ein öffentliches Gut besonderer Art ist der rechtlich-institutionelle Ordnungsrahmen, der eine essentielle Funktionsbedingung jedes Wirtschaftsraums ist. So sehr sich die Weltwirtschaft in Richtung eines integrierten Wirtschaftsraums entwickelt hat, so unterentwickelt ist nach wie vor ihr ordnungspolitischer Rahmen. Dinge, die auf nationaler Ebene Selbstverständlichkeiten sind – z.B. das Wettbewerbsrecht, das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, die Finanzmarktregulierung oder der Schutz des geistigen Eigentums –, sind auf der globalen Ebene noch sehr ausbaubedürftig. Wo entsprechende Regelungen existieren, hapert es oft noch mit der Durchsetzung. Nicht gerade hilfreich ist zudem, daß die Etablierung einer effektiven demokratischen Kontrolle über supranationale Regelungsebenen nur allzu gerne vernachlässigt wird, worunter natürlich auch die für den Ausbau wie für die Durchsetzbarkeit solcher Regelungen essentielle Akzeptanz seitens der Bürger leidet.

Der Hauptgrund, warum die Globalisierung der ordnungspolitischen Infrastruktur der Globalisierung der Märkte hinterherhinkt, ist klar: Internationale Regeln müssen notfalls auch durchgesetzt werden, wenn sie einzelnen nationalen Partikularinteressen zuwiderlaufen. Hierfür sind supranationale Instanzen mit Sanktionsgewalt erforderlich, die zwangsläufig die formale nationalstaatliche Souveränität beschneiden. Und es ist noch lange nicht ins allgemeine Bewußtsein eingesickert, daß eine mit Zähnen und

Klaunen verteidigte staatliche Souveränität kein Gut an sich ist, sondern an den Ergebnissen zu messen ist, die sie für den Bürger hervorbringt. Für niemanden liegt dieser Punkt klarer auf der Hand als für den Kleinstaat. Denn wie wir oben gesehen haben, ist er der größte Nutznießer eines wohlgeordneten und reibungslos funktionierenden Weltmarkts. Damit ist er auch am meisten darauf angewiesen, daß das Ordnungsprinzip der Weltwirtschaft „*Rule of the Law*“ heißt und nicht „*Law of the Jungle*“.

Erst wenn sich die internationale Staatengemeinschaft eine Wirtschaftsordnung nach dem Vorbild der erfolgreichsten existierenden Ordnungen gegeben hat und sich dieser Ordnung mit derselben Selbstverständlichkeit unterwirft, wie sich die Bürger der einzelnen Staaten ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung unterwerfen, weil sie gelernt haben, daß dies in ihrem ureigensten Interesse liegt – erst dann leben wir wirklich im Zeitalter der Globalisierung.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-52-X



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>