

Kapitel 1

Veränderungen in der Weltwirtschaft und ihre Folgen

Wir können die Politik innerhalb von Staaten – die wir immer noch konventionell als Innenpolitik bezeichnen – nicht mehr verstehen, ohne dass wir die Beziehungen zwischen den nationalen Ökonomien und der Weltwirtschaft begreifen.
(Milner/Keohane 1996: 3)

In diesem Kapitel befasste ich mich mit dem Stand der Forschung und konkretere, in welcher Hinsicht das vorliegende Buch zur sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit der Globalisierungsthematik beiträgt. In einem ersten Schritt diskutiere ich den Begriff der Globalisierung und grenze ihn für die weitere Untersuchung auf weltwirtschaftliche Veränderungen ein. Zweitens werden drei Strukturveränderungen in der internationalen politischen Ökonomie (IPÖ) skizziert, die in den folgenden Kapiteln von Interesse sind: Die zunehmende Integration der Weltwirtschaft (wirtschaftliche Globalisierung); die wachsende Bedeutung politischer Steuerungsstrukturen jenseits des Staates (v. a. internationale Institutionen); und die zunehmende politische Fragmentierung.

Da es im vorliegenden Buch die Konsequenzen der wirtschaftlichen Globalisierung für den Staat zu erfassen und zu erklären gilt, wird drittens der Werdegang des modernen Territorialstaates nachgezeichnet. Dabei blicke ich etwas weiter in die Geschichte zurück. Historisch weniger interessierte Leser mögen diesen Teil überspringen und direkt zur Lektüre meiner Ausführungen zu den konstitutiven Elementen des westfälischen Staates übergehen. In Bezug auf seine Handlungskapazitäten bildet der moderne Wohlfahrtsstaat, ein spezifischer Typus des westfälischen Staates, den bisherigen Höhepunkt in der Entwicklungsgeschichte staatlicher Organisationsformen. Anhand verschiedener Daten wird aufgezeigt, dass sich der Einfluss des modernen Wohlfahrtsstaates auf die Zivilgesellschaft zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht auf historischen Rekordwerten bewegt.

Im verbleibenden Teil des Kapitels werden Theorien und empirische Befunde zur Frage der Folgen weltwirtschaftlicher Veränderungen für den Staat besprochen. Im Zentrum steht die Frage, ob nach dem in diesem Kapitel nachgezeichneten Siegeszug des modernen Territorialstaates nun im Zeichen der Globalisierung dessen Rückzug oder gar Demontage im Gange sei. Als

Ausgangspunkt beleuchte ich das Verhältnis von Staat und Markt, wie es in den herkömmlichen Meta-Theorien der Politischen Ökonomie erscheint. Danach kommt die Forschung zur Interdependenz, in der die jüngeren Arbeiten zur Globalisierungsfrage ihre Wurzeln haben, zur Sprache. Bei der Diskussion der bisherigen Forschung zur Globalisierungsproblematik komme ich zum Schluss, dass es an weitreichendsten Theoriedebatten nicht mangelt, dafür aber an systematischen und theoriegeleiteten empirischen Arbeiten.

Für die in den folgenden Kapiteln zu beantwortenden Fragen erweist sich ein Forschungsansatz, der oft als *second image reversed* bezeichnet wird, als am gewinnbringendsten.¹ Mit diesem Ansatz, der Ende der 1970er Jahre entstand, wird versucht, die Auswirkungen weltwirtschaftlicher Veränderungen auf Strukturen und Prozesse im Inneren von Staaten zu erfassen und zu erklären. Kapitel 2–6 dieses Buches knüpfen an zwei Forschungsrichtungen innerhalb des *second image reversed*-Ansatzes an. In der ersten werden mittels statistischer Analysen Auswirkungen weltwirtschaftlicher Einflussgrößen auf innerstaatliche Variablen untersucht. Solche Untersuchungen basieren auf dem Vergleich von mehreren bis vielen Ländern und Jahren. Die zweite Forschungsrichtung basiert auf qualitativen Fallstudien und befasst sich mit Regulierungsprozessen.

Damit ist die Analyse in den folgenden Kapiteln vorgezeichnet: In Kapitel 2 versuche ich mittels makro-quantitativer Methoden weltwirtschaftliche Veränderungen mit Veränderungen in der Staatstätigkeit in Zusammenhang zu bringen. In Kapitel 3 entwickle ich eine Theorie, die erklärt, unter welchen Bedingungen Staaten ihre regulatorischen Eingriffe in das Markgeschehen verstärken oder reduzieren. Diese Theorie wird anhand von drei Fallstudien in den Kapiteln 4–6 auf ihre Plausibilität hin überprüft. In Kapitel 7 gehe ich über die zwei genannten Forschungsrichtungen im Rahmen des *second image reversed*-Ansatzes hinaus, befrage mich jedoch ebenfalls mit den Auswirkungen weltwirtschaftlicher Veränderungen auf den Staat und somit die Grundstrukturen der internationalen politischen Ökonomie. In Kapitel 7 knüpfe ich an der weiter oben gemachten Beobachtung an, dass die weltwirtschaftliche Integration, aber auch die politische Fragmentierung zugenommen haben und versuche, diese zwei Trends in einen Zusammenhang zu bringen.

1 Der Begriff *image* bezieht sich auf verschiedene Erklärungsparadigmen. Ursprünglich bezogen sich drei *images* auf Ansätze zur Erklärung internationaler (In)Stabilität: *First image*-Erklärungen suchen die Ursachen in der menschlichen Natur, *second image*-Ansätze wiederum in politischen Strukturen und *third image*-Erklärungen im internationalen System (vgl. Waltz 1979).

1.1. Was bedeutet Globalisierung?

Obschon der Begriff in aller Munde ist, streiten sich Sozialwissenschaftler sowie wirtschaftliche und politische Praktiker seit Jahren darüber, was unter Globalisierung zu verstehen sei. Richard Barnett und John Cavenagh (1994: 14) behaupten gar:

Globalisierung ist das modischste Wort der 1990er Jahre, so wunderbar und flexibel, dass man damit Alice im Wunderland verblüffen und die Rote Königin in Entzücken versetzen könnte, weil dieses Wort genau das aussagt, was auch immer der Anwender mit ihm ausdrücken möchte.

Die in der Literatur anzutreffenden Definitionen unterscheiden sich vorwiegend in ihrer Breite (McGrew 1998)? Eine Vorreiterrolle bei der Einführung des Begriffs in die sozialwissenschaftliche Literatur hatte vor allem Marshall McLuhan, der schon in den 1960er Jahren anhand von Untersuchungen zu den Medien von einer "Kompression" und einem "Schrumpfen" der Welt sowie vom *global village* sprach (McLuhan/Powers 1995). Roland Robertson führte den Begriff in den 1980er Jahren in die Soziologie ein (vgl. Robertson 1992; Featherstone 1990). Vor allem in soziologischen Arbeiten sowie in Beiträgen konstruktivistischer Prägung finden sich sehr breite Definitionen der Globalisierung. Diese Autoren begreifen das Phänomen oft als gesellschaftlichen und kulturellen Prozess. Die Globalisierung erscheint hier als materielle, aber auch sozial konstruierte Lebenswelt, in der sich Bezugsräume ausdehnen und gleichzeitig verdrichten. Globalisierung ist aus Sicht dieser Autoren ein im Wesentlichen von technologischen Innovationen verursachter Prozess, bei dem geographische Eingrenzungen durch soziale und kulturelle Bezugsrahmen schwinden und Menschen sich zunehmend bewusst werden, dass diese Eingrenzungen schwinden. Ereignisse und Strukturveränderungen in einem Teil der Welt haben in wachsendem Masse Auswirkungen auf entfernte Teile der Welt. Damit einher geht eine Bedeutungsänderung von Territorialität (vgl. Robertson 1992; Giddens 1990; Elkins 1995; Scholte 1996).

In breit angelegten Untersuchungen (vgl. Zürn 1998) wird das Phänomen in Anlehnung an die klassische Nationalismusforschung (vgl. Deutsch 1969; Hobsbawm 1992) bisweilen auch als "Denationalisierung" bezeichnet. Dieser Begriff betont einerseits die über wirtschaftliche Belange weit hinausreichende gesellschaftliche Bedeutung des Phänomens, andererseits auch die Tatsache, dass die damit erfassten Prozesse den Globus nicht flächendeckend umspannen.

2 McGrew (1998:300) identifiziert vier Themata, die den gängigen Definitionen der Globalisierung innewohnen: "Die Vorstellung materieller Wechselwirkungen; das subjektive Bewusstsein von *Globalität*; die Dynamik einer Raum-Zeit Verdichtung; und die veränderte Bedeutung von Territorialität (die Verschiebung der Geographie/Räumlichkeit von Machtbeziehungen)."

Er weist auch auf die Annahme der betreffenden Autoren hin, Globalisierungsprozesse würden den Zusammenhang zwischen Nationalstaaten und den auf diese Staaten bisher eng bezogenen Gesellschaften auflösen, was mit einer "Entgrenzung" der Welt verbunden sei.

In der politikökonomischen Literatur, zu der auch das vorliegende Buch zählt, wird der Begriff häufig enger gefasst. Hier wird meist postuliert, dass Globalisierungsprozesse gleichzusetzen sind mit einer zunehmenden Ausdehnung und Intensität ökonomischer Austauschbeziehungen. Grenzüberschreitende Ströme von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Wissen und auch Menschen nehmen zu. Als idealtypische Modelle fungieren die stark binnenwirtschaftlich orientierte "inter-nationale" Wirtschaft auf der einen und der vollständig globalisierte oder integrierte Weltmarkt auf der anderen Seite (Hirs/Thompson 1996). Im ersten Modell dominiert die binnenwirtschaftliche Aktivität. Die grenzüberschreitenden Transaktionen finden zwischen klar unterscheidbaren Wirtschaftsräumen statt, deren Grenzen entlang den staatlichen Grenzen verlaufen. Im Modell des Weltmarktes, der am Endpunkt der wirtschaftlichen Globalisierung steht, haben nationale Grenzen keine Auswirkungen mehr auf die Ströme von Produkten und Produktionsfaktoren. Multinationale Unternehmen werden in dieser Welt zu transnationalen Unternehmen, die keinerlei Bindungen mehr an den ursprünglichen Heimatstaat aufweisen. Deren Wertschöpfungsketten werden meist länger und orientieren sich nur noch an wirtschaftlichen Effizienzkriterien. Finanzmärkte können dann als integriert betrachtet werden, wenn vollständige Kapitalmobilität herrscht. Identische Zinssätze in verschiedenen Märkten sind ein Indikator für vollständige Kapitalmobilität. Dieser Indikator beruht auf der Annahme, dass bei vollkommener Kapitalmobilität für die gleichen Güter die gleichen Preise verlangt werden, unabhängig davon, auf welchem Markt eine Transaktion stattfindet (*law of one price*). Ein weiteres Indiz für zunehmende Kapitalmobilität ist die abnehmende Korrelation zwischen nationalen Spar- und Investitionsquoten. Wenn keine Kapitalverkehrsbeschränkungen bestehen, werden Investitionen effizient und damit implizit international und nicht unbedingt national getätigt (vgl. Garrett 1998).

Neomarxistische Definitionen der Globalisierung liegen irgendwo in der Mitte zwischen den breiteren, vorwiegend soziologischen oder konstruktivistischen und den meist etwas engeren, politikökonomischen Definitionen. Neomarxisten beziehen sich bei Diskussionen zum Thema der Globalisierung oft auf die "Globalisierung des Kapitals", die Dominanz transnationaler Unternehmen in einem "neuen globalen Kapitalismus", die steigende "Internationalisierung kapitalistischer Produktionsverhältnisse", einen "entfesselten Weltmarkt", einen "ungehemmten Konkurrenzkampf" und andere Phänomene. Die meisten Autoren entwickeln jedoch keine klaren Definitionen des Begriffs, sondern beziehen sich vor allem auf die tatsächlichen oder

vermeintlichen Entwicklungen in der Weltwirtschaft (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996; Närr/Schubert 1994; Hirsch 1995).

Über die Vor- und Nachteile der einzelnen Definitionen liessen sich Bücher schreiben. Vor allem bei eher deskriptiven Untersuchungen oder schwerwichtig induktiven Forschungsanlagen kann es durchaus lohenswert sein, mit einer sehr breiten Operationsanalogie des Konzepts der Globalisierung zu arbeiten. Marianne Beisheim et al. (1998; vgl. auch Zürn 1998) beispielsweise unterscheiden fünf Dimensionen (Gewalt, Kommunikation und Kultur, Mobilität, Wirtschaft, Umwelt), die ein enormes Spektrum grenzüberschreitender Verflechtungen und Interaktionen abdecken. In zweiter Hinsicht bieten allerdings die eng gefassten politikökonomischen Definitionen klare Vorteile. Erstens lassen sich damit viele Dimensionen der wirtschaftlichen Globalisierung relativ systematisch erfassen, oft sogar mit quantitativen Daten, welche über eine grössere Zahl von Ländern und Jahren hinweg vergleichbar sind. Zweitens erlaubt eine enge Definition der Globalisierung eine klarere Unterscheidung von Ursachen und Wirkungen der Globalisierung auf der einen und den eigentlichen Globalisierungsprozessen auf der anderen Seite. Dieser Vorteil fällt um so gewichtiger aus, als ich in diesem Buch nach den Auswirkungen der Globalisierung auf "den Staat" und staatliche Handlungskapazitäten im Besonderen frage. Bei breiteren Definitionen, die eine "Entterritorialisierung" des Weltgeschehens (Brock/Albert 1995) schon beinhalten, ist eine solche Unterscheidung nicht mehr möglich. Der Gebrauch einer engen Definition der Globalisierung wird mir voraussetzbarweise den Vorwurf der Ökonomieelastizität eintragen. Ein solcher Vorwurf ist wohl der Preis, der für eine systematische und positivistische Forschungsanlage zu zahlen ist. Um den Leser mit Wortwiederholungen nicht allzusehr zu quälen, verwende ich im Folgenden die Begriffe "wirtschaftliche Globalisierung", "grenzüberschreitende Integration der Märkte", "weltwirtschaftliche Integration" und "internationale Wirtschaftsverflechtung" synonym. Diese Begriffe benennen nicht einen Endzustand, sondern die Richtung, in der weltwirtschaftliche Prozesse verlaufen.

1.2. Strukturveränderungen in der internationalen politischen Ökonomie (IPÖ)

Letztlich ist der Streit darüber, was Globalisierung bedeutet, eine empirische und keine rein konzeptionelle Frage. Die meisten Autoren versuchen demnach, ihren Definitionen etwas Datenmaterial beizufügen, um abzuschätzen, wie weit die Globalisierung, wie auch immer definiert, fortgeschritten ist. Je breiter die Definition ist, desto evidentier die Schwierigkeiten, eine systematische Beschreibung von Zuständen und Trends zu liefern. Deutlich wird dies beispielsweise in Büchern von Malcolm Waters (1995) und Marianne Beis-

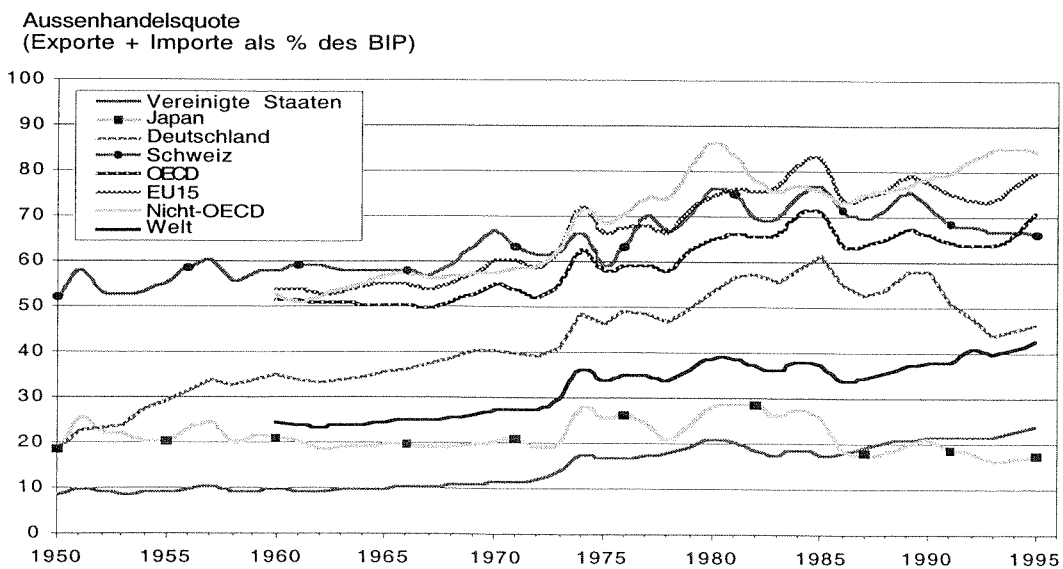
heim et al. (1998), in denen die Autoren verschiedenste Dimensionen der Globalisierung diskutieren und empirisch zu beschreiben versuchen. So reicht denn auch das Spektrum der sozialwissenschaftlichen Forschung von Arbeiten, welche die Globalisierung klar und eng definieren und systematisch mit quantitativen Daten erfassen (z. B. Albert et al. 1997; Beisheim et al. 1998) über Arbeiten, die nur punktuelle oder anekdotische Evidenz liefern (Strange 1996), bis hin zu fast rein theoretischen Traktaten (Cerny 1993b, 1995). Da die Liste der Literatur, die Globalisierungsprozesse beschreibt, bereits sehr lang ist, beschränke ich mich im Folgenden auf einige zentrale Dimensionen der wirtschaftlichen Globalisierung sowie Veränderungen in den politischen Grundstrukturen der IPÖ, die für die vorliegende Untersuchung von besonderer Relevanz sind.³

Exports hat sich das Ausmass der weltwirtschaftlichen Verflechtungen verändert. Trends dieser Art können anhand grenzüberschreitender Ströme von Waren, Dienstleistungen und Kapital im Verhältnis zu den binnenwirtschaftlichen Strömen sowie anhand spezifischer Indikatoren zum Integrationsgrad der Märkte erfasst werden. Die betreffenden Indikatoren geben in ihrer Gesamtheit damit auch Auskünfte über die Mobilität von Produktionsfaktoren. Wie Abbildung 1 zeigt, ist im Durchschnitt die Bedeutung des Aussenhandels im Vergleich zur Binnenwirtschaft über die Zeit hinweg tendenziell gestiegen (vgl. auch Chase-Dunn et al. 1999).

Abbildung 2 weist darauf hin, dass der Bestand an Direktinvestitionen im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt zugenommen hat. Viele Ökonomen gehen mittlerweile davon aus, dass Direktinvestitionen den internationalen Handel als Motor der wirtschaftlichen Globalisierung abgelöst haben. Auch der über die Jahre hinweg massiv gestiegene Anteil des grenzüberschreitenden Handels innerhalb von Firmen, der mittlerweile über 30% des gesamten Handelsvolumens beträgt, deutet auf die zunehmende Bedeutung von Direktinvestitionen und die grenzüberschreitende Integration von Märkten hin. Im gleichen Sinne ist die weltweite Zunahme von Firmenzusammenschlüssen, Joint-ventures, strategischen Allianzen usw. zu interpretieren (vgl. UNCTAD 1998).

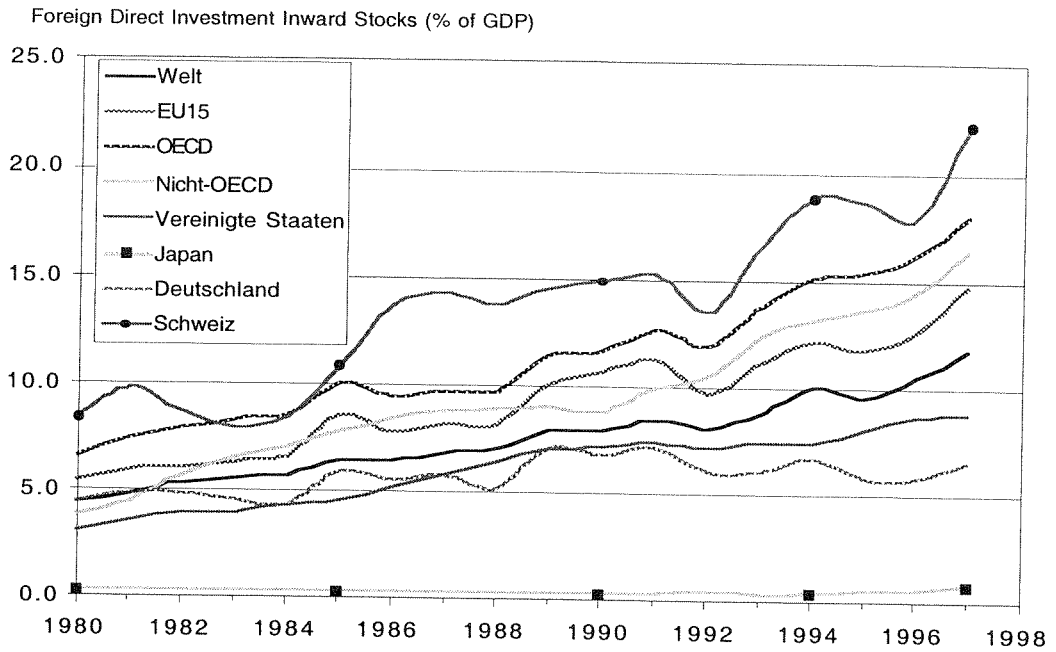
3 Strukturveränderungen in der internationalen politischen Ökonomie liessen sich auf beliebig vielen Dimensionen erfassen. Der Einfachheit halber beschränke ich mich auf drei: Susan Strange (1988) hingegen spricht von der Sicherheits-, der Produktions-, der Finanz- und der Wissens-Struktur der internationalen politischen Ökonomie.

Abbildung 1: Bedeutung des Aussenhandels im Vergleich zu den Binnenmärkten



Quelle: a) Für die Jahre 1950–1959 der Reihen Deutschland, Japan, Schweiz, USA: Penn World Tables.
 b) Für die Jahre 1950–1990 der Reihe Deutschland beziehen sich die Zahlen nur auf die BRD: Penn World Tables.
 c) Alle anderen Zahlen: Weltbank: World Development Indicators, 1998.

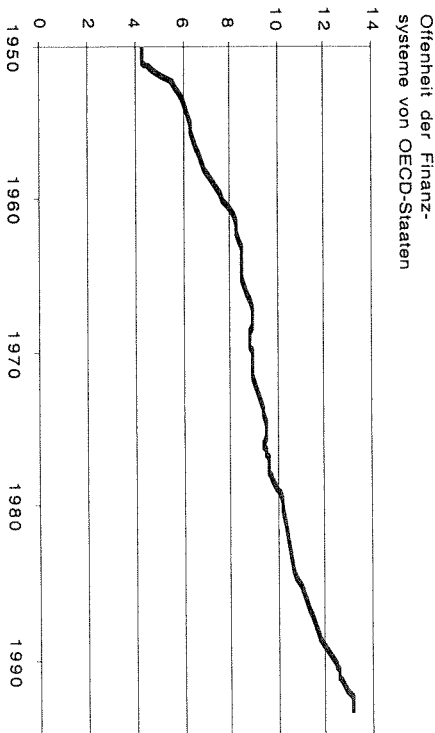
Abbildung 2: Bedeutung der ausländischen Direktinvestitionen im Vergleich zur Grösse der Binnenwirtschaft



Quelle: UNCTAD.

Ebenso zugenommen hat der Integrationsgrad der Finanzmärkte. Dieser lässt sich beispielsweise anhand eines Indexes von Dennis Quinn (1997) aufzeigen (Abb. 3). Dieser Index erfasst die durchschnittliche Offenheit der Finanzmärkte von OECD-Staaten. Er setzt sich zusammen aus Indikatoren für das Ausmass diverser nationaler Restriktionen im Finanzbereich und Indikatoren für die Beteiligung von Staaten an internationalen Abkommen, die eine Liberalisierung im Finanzbereich zum Ziel haben und damit die staatlichen Fähigkeiten zur Aufrechterhaltung von Restriktionen verringern.⁴ In die gleiche Richtung wie der Index von Quinn deuten auch die massive Expansion der Eurogeldmärkte seit Anfang der 1970er Jahre sowie andere Indikatoren für die weltweite Integration der Finanzmärkte, zum Beispiel Zinskonvergenzen.

Abbildung 3: Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs



Quelle: Quinn 1997.

Dass die hier identifizierten Trends in Richtung verstärkter weltwirtschaftlicher Integration auch Grenzen haben, wird aus den verfügbaren Daten ebenso klar ersichtlich. Wirtschaftliche Integrationsprozesse sind geographisch sehr ungleichmässig verteilt: Die Globalisierung ist eine weltumspannende, aber keine flächendeckende Erscheinung (Ruloff/Holtscher 1997). Gemessen etwa am internationalen Handelsvolumen, dem Devisenhandel oder den Internet-

⁴ Dieser Index ist in Kapitel 2, Annex, beschrieben. Politikökonomen (vgl. Garrett 1998) streiten sich seit langem darüber, ob grenzüberschreitende Transaktionen im Handels-, Finanz- und Produktionsbereich zuverlässigere Indikatoren für wirtschaftliche Globalisierungsprozesse bzw. veränderte soziale Interaktionsräume sind als Indikatoren, die stärker auf Transaktionskosten und Konvergenz von Preisen aller Art ausgerichtet sind. Es ist jedoch hier nicht notwendig, sich für die eine oder andere Variante zu entscheiden.

Anschlüssen beschränkt sich die Globalisierungsdynamik weitgehend auf die westlichen Industriestaaten und die *emerging markets*. Der Rest der Welt, der den grösseren Anteil an der Weltbevölkerung und der Landfläche besitzt, bleibt wenigstens vorläufig von diesem Prozess weitgehend abgekoppelt. Selbst im OECD-Raum konzentriert sich beispielsweise die Investitionstätigkeit vorwiegend auf das Inland. So werden immer noch ungefähr 95% der Investitionen im jeweiligen Heimatstaat getätigt. Selbst die vermeintlichen Motoren der weltwirtschaftlichen Verflechtung, die multinationalen Unternehmen (MNU), erweisen sich bei genauerer Analyse mit ganz wenigen Ausnahmen (z. B. Nestlé, Schweizer Rück) immer noch als nationale Unternehmen mit internationalen Aktivitäten (vgl. Goldblatt et al. 1998; Weiss 1998; Neyer 1996; Thomson/Krasner 1989; Hirst/Thompson 1996; Albert et al. 1997).

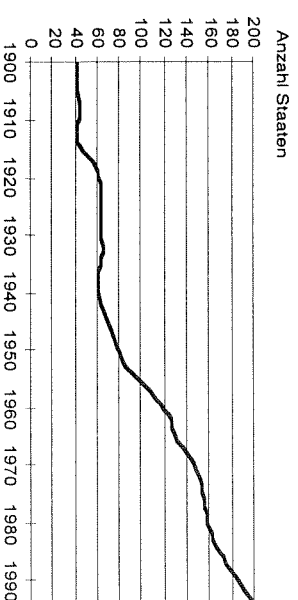
Nichtsdestotrotz wäre es falsch, die gegenwärtigen Veränderungen in der Weltwirtschaft als unbedeutend abzutun. In der so oft als "globalisiert" bezeichneten Zeit vor dem Ersten Weltkrieg (z. B. Zevin 1992) beschränkte sich die weltwirtschaftliche Integration auf ganz wenige Bereiche, während die Verflechtungsprozesse heute auf viel breiterer Front vorstatten gehen, vor allem wenn nicht nur wirtschaftliche, sondern auch sicherheits- und umwelt-politische sowie kulturelle und kommunikationsbezogene Aspekte einbezogen werden. Atomwaffen, das Treibhausproblem oder das Internet existierten im 19. Jahrhundert schlicht noch nicht. Aber auch in Bezug auf Finanzen, Handel und die internationale Arbeitsteilung als solche ist der Weltmarkt spätestens seit den 1980er Jahren stärker integriert als in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg (vgl. Beisheim et al. 1998). In der Literatur zur Globalisierungsthematik taucht häufig die Frage auf, ob ein vollständig integrierter Weltmarkt heutzutage bereits bestehe. Die Antwort muss zweifellos verneint werden. Die vermutlich sinnvollere Frage ist allerdings die, in welcher Richtung Veränderungen spezifischer Natur verlaufen sind und wie stark diese Trends sind. Im Besonderen interessiert, ob Produkte und Produktionsfaktoren mobiler oder weniger mobil geworden sind.

Eine zweite Veränderung in der IPÖ besteht darin, dass sich die grenzüberschreitenden politischen Steuerungsstrukturen stark verändert haben. Die Zahl der internationalen Organisationen ist seit dem Zweiten Weltkrieg massiv gestiegen. Anfänglich befassten sich diese Organisationen mit sehr beschränkten technischen Fragen wie beispielsweise mit der Abwicklung des grenzüberschreitenden Postverkehrs oder der Schifffahrt auf internationalen Flüssen. Heute kümmern sich die mittlerweile auf Tausende zu beziffernden Institutionen um zentrale Fragen wie den Weltfrieden, die Bewältigung der internationalen Verschuldung, Liberalisierung des Welthandels oder globale Umwelt- und Energieprobleme. Im Rahmen der Europäischen Union hat sich die internationale Zusammenarbeit in manchen Politikbereichen in Richtung supranationaler, das heisst dem Staat übergeordneter, Regierungsformen ent-

wickelt. Dies betrifft vor allem die Wirtschaftspolitik, weit weniger jedoch die Aussen- und Sicherheitspolitik, die nach wie vor weitgehend in den Händen der Einzelstaaten bleibt. Parallel zur wachsenden Zahl der internationalen Organisationen und Verträge haben sich auch die grenzüberschreitend tätigen nichtstaatlichen Akteure fast explosionsartig vermehrt. Mittlerweile existieren mehrere zehntausend international operierende *non-governmental organizations* (NGOs) und mehrere zehntausend multinationale Unternehmen (MNU), denen viele Autoren einen stark gewachsenen Einfluss auf politische Prozesse und deren Ergebnisse zuschreiben (UNCTAD 1998; Mathews 1997).

Drittens scheint im internationalen System eine regelrechte Staaten-Inflation zu herrschen. Wie Abbildung 4 zeigt, hat seit Anfang dieses Jahrhunderts die Zahl der Staaten stetig zugenommen. Heute sind wir bei rund 200 angelangt. Nur in Europa existiert ein Trend in Richtung eines grösseren politischen Gebildes, obschon die Transformation der Europäischen Union in einen Bundesstaat in weiter Ferne zu liegen scheint (Bernauer/Moser 1995). Überall sonst sind, mit Ausnahme der bereits wieder untergegangenen Sowjetunion, in den letzten hundert Jahren keine grossen Staaten mehr entstanden. Im Gegenteil, Grossreiche sind nur noch zerfallen, einschliesslich das Osmanische Reich, Österreich-Ungarn, die Kolonialreiche und die Sowjetunion. Viele von Zerfallerscheinungen geprägte Staaten wie beispielsweise Russland, Ex-Jugoslawien und mehrere Staaten in Schwarzafrika und Asien lassen eine weitere Zunahme der Staatenzahl erwarten. Auch der ansonsten verhältnismässig stabile und von gewalttätigen Konflikten weitgehend verschonte OECD-Raum ist gegen politische Fragmentierungsprozesse nicht gefeit. So sind verschdene zentrifugale politische Prozesse in hochentwickelten Industriestaaten zu verzeichnen, wie beispielsweise im Baskenland, in Quebec, Norditalien und Schottland. Ob und inwiefern diese politische Fragmentierung mit weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen in Zusammenhang gebracht werden kann, untersuche ich in Kapitel 7.

Abbildung 4: Zahl der Staaten im internationalen System seit 1900



Quelle: Bernauer/Moser 1995.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Ausmass der weltwirtschaftlichen Verflechtungen besonders seit den 1970er Jahren stark zugenommen hat. Diese Dynamik ist allerdings je nach Dimension, auf der diese Prozesse empirisch erfasst werden, und je nach Land unterschiedlich stark und ist vorwiegend auf die OECD-Welt konzentriert. Politische Steuerungsmechanismen jenseits des Nationalstaates, die sich unter anderem in der Anzahl internationaler Institutionen und nichtstaatlicher Organisationen äussern, haben zweifellos an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig sind politische Fragmentierungsprozesse zu beobachten, die von Dezentralisierungsbewegungen innerhalb einzelner Staaten bis zum Zerfall existierender Staaten und damit zur Vermehrung der Staatenzahl führen können.

1.3. Der Staat

Im Sinne eines umfassenderen Hintergrundwissens und als Ausgangspunkt für die Untersuchung von Konsequenzen weltwirtschaftlicher Veränderungen für die Handlungskapazitäten von Staaten erläutere ich im Folgenden den Werdegang des souveränen Territorialstaates sowie die grundlegenden Charakteristika dieses Staatstypus. Untersucht werden unter anderem die Fragen, wie und weshalb Staaten entstehen, weshalb sich der souveräne Territorialstaat als gesellschaftliche Organisationsform weltweit durchgesetzt hat und welches die konstitutiven Elemente dieses Staatstypus sind. Es zeigt sich, dass der moderne Wohlfahrtsstaat, eine spezielle Form des souveränen Territorialstaates, in Bezug auf seine Handlungskapazitäten den bisherigen Höhepunkt in einer langen historischen Entwicklung bildet. Damit ist eine Grundlage für die im Folgenden zu untersuchende Frage geschaffen, ob nun im Zeichen der Globalisierung ein Rückzug oder gar ein Niedergang des Staates zu beobachten sei.

1.3.1. Wie und weshalb entstehen Staaten?

Abhängig von der gewählten Staatsdefinition kann der Ursprung des Staates sehr unterschiedlich datiert werden. Werden Staaten als "Zwang ausübende Organisationen, die sich von Haushalten und Verwandtschaftsgruppen unterscheiden und innerhalb eines substantiellen Territoriums in bestimmten Bereichen eine klare Vormacht über alle anderen Organisationen besitzen" (Tilly 1990: 1), begriffen, lassen sich die ersten rudimentären Formen staatlicher Ordnung bereits im 6. Jahrtausend v. Chr. feststellen. Dieser weitgefassten Definition können verschiedenste Typen von Staaten zugeordnet werden,

beispielsweise Kaiser- und Königreiche, Theokratien, Stadtstaaten, Städtebünde, religiöse Orden und Soldatengruppen. Diese Formen der Organisation von Gemeinwesen haben fast die gesamte Weltgeschichte, wie wir sie heute kennen, dominiert. Erst relativ spät, während der letzten drei bis vier Jahrhunderte, wichen diese Organisationsformen den modernen National- oder Territorialstaaten.

Der Frage, wie Staaten entstehen, sind bereits etliche Autoren nachgegangen, und entsprechend vielfältig fallen die Forschungsergebnisse aus (Tilly 1985; Mann 1990; Krippendorff 1985; Zürn 1998). In Anbetracht der mannigfaltigen, von Region zu Region variierenden und zeitlich bedingten Entstehungsgründe liegt es auf der Hand, dass eine schlüssige und einfache Antwort auf diese Frage nicht existiert. Im Zentrum der meisten Analysen steht, über sehr lange Zeiträume betrachtet, der Krieg. Staaten sind üblicherweise als Folge der Bemühungen von gewaltbereiten Gruppen entstanden, Macht über eine bestimmte Bevölkerung und deren Ressourcen zu gewinnen. Stiessen die nach einer Machtvermehrung strebenden Gruppen auf keine vergleichbare Gegenmacht, erfolgten Eroberungen. Waren Rivalen vorhanden, kam es zum Krieg. Gelang es den Eroberern oder Siegern, eine stabile Kontrolle über die unterworfenen Bevölkerung herzustellen und sich einen gesicherten Zugang zu den vorhandenen Ressourcen zu verschaffen, wurden sie zu Herrschern. Um ihre Herrschaft abzusichern – sei es vor Gefahren von innen oder aussen – waren sie auf ein gewisses Mass an Administration angewiesen, was zur Herausbildung zumindest minimaler staatlicher Strukturen führte.

Auch nach der gewaltbegleiteten Gründung eines minimalen staatlichen Gebietes blieben Krieg und Kriegsvorbereitung die treibenden Kräfte im Staatenbildungsprozess. Dieser Zusammenhang zwischen Krieg und Kriegsvorbereitung einerseits und dem Aufbau staatlicher Strukturen andererseits wird ersichtlich, wenn man sich die wichtigsten Staatsaktivitäten und das Zusammenspiel zwischen denselben vergegenwärtigt. Um die eigene Existenz im zwischenstaatlichen Wettbewerb zu gewährleisten, konzentrierte sich gemäss Charles Tilly (1985) jeder Staat auf folgende vier Tätigkeitsfelder: a) *Staatenbildung* – Konkurrenz und Herausforderer innerhalb des vom Staat beanspruchten Gebietes oder Einflussbereichs zu unterwerfen bzw. zu kontrollieren; b) *Kriegsführung* – Rivalen ausserhalb des vom Staat beanspruchten Gebietes oder Einflussbereichs zu unterwerfen oder zu kontrollieren; c) *Schutz* – Rivalen der wichtigsten Verbündeten des Herrschers zu unterwerfen oder zu kontrollieren, wenn solche innerhalb oder ausserhalb des vom Staat beanspruchten Territoriums oder Einflussbereichs existierten; d) *Ressourcen einbringen* – die für die erfolgreiche Umsetzung der drei ersigennannten Staatsaufgaben notwendigen Mittel von der unterworfenen Bevölkerung einzuziehen.

Vor allem in der Neuzeit begannen die meisten Staaten, drei weitere Aufgaben wahrzunehmen: a) *Konfliktlösung* – Streit zwischen einzelnen Gruppen oder Individuen innerhalb der unterworfenen Bevölkerung verbindlich bzw.

autoritär zu schlichten; b) *Verteilung* – die Allokation von Gütern zu beeinflussen; c) *Produktion* – die Herstellung und Transformation von Gütern und Dienstleistungen innerhalb der unterworfenen Bevölkerung zu kontrollieren.

Kriegsführung und Staatenbildung verstärkten sich gegenseitig, zumindest bis Staaten sichere und anerkannte Grenzen um grosse, aneinander grenzende Gebiete zu errichten begannen. Diese beiden Staatsaktivitäten führten zum Eintreiben von Ressourcen: Um bereits eroberte Gebiete zu sichern und sich auf allfällige kriegerische Auseinandersetzungen vorzubereiten, waren Herrscher darauf angewiesen, die dafür notwendigen Ressourcen von der unterworfenen Bevölkerung zu beschaffen. Üblicherweise waren aber die wichtigsten Gruppen innerhalb dieser Bevölkerung nur gegen starken Druck oder gegen Kompensationen dazu bereit, den Herrschern diese Ressourcen zu gewähren. Das Eingehen von Allianzen mit den mächtigsten Bevölkerungsgruppen und der Versuch, von denselben Ressourcen zu erhalten, führten zu mehr staatlicher Aktivität im Bereich der *Schutzes*.

In dem Masse, in welchem der Staat das Eintreiben von Ressourcen und seine Schutzfunktionen ausbaute, verstärkten sich die Forderungen nach Konfliktlösung innerhalb der unterworfenen Bevölkerung und schliesslich nach der rechtlichen Regelung des Eintreibens von Ressourcen und Schutzfunktionen selbst. Im Laufe der Zeit nahmen die mit Konfliktlösung, Produktion und Verteilung umschriebenen Staatsaktivitäten im Vergleich zu den anderen Aktivitäten an Ausmass und Bedeutung zu, auch wenn Kriegsführung und Staatenbildung weiterhin eine fundamentale Rolle spielten.

Diese Entwicklung lässt sich wiederum anhand des Ringens von Herrschern mit mächtigen Bevölkerungsgruppen um die Bereitstellung von Zwangsmitteln erklären. Als Herrscher der eigenen Bevölkerung immer mehr Ressourcen für Kriege und sonstige Aktivitäten abverlangten, gelang es den wichtigsten Bevölkerungsgruppen in zunehmendem Masse, ihre Ansprüche an den Staat durchzusetzen und somit Staatsaktivitäten auch ausserhalb der Kriegsführung erfolgreich zu fordern. Die dabei entstandenen staatlichen Institutionen waren somit der Preis für und das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Herrschern und mächtigen Bevölkerungsgruppen. Im übertragenen Sinne verwandelten sich somit Staaten im Lauf der Zeit von Kriegsmaschinen zu multifunktionalen Organisationen mit relativ starker Regierungsbeilegung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Staaten behielten zwar weiterhin das Gewaltmonopol, betätigten sich aber zunehmend auch in regulativer, kompensatorischer, distributiver und protektiver Hinsicht.

Die wichtigsten organisatorischen Strukturen des Staates entstanden allerdings nicht nur als Folge der Bemühungen von Herrschern, die Mittel zur Sicherung der eigenen Macht zu erlangen, sondern auch als direkte Folge von Kriegen (Giddens 1985; Krippendorff 1985). Kriege erzeugten meist eine grössere Ausdehnung des Staatsapparates, sei es hinsichtlich der Zahl der „Staatsangestellten“ (inklusive Soldaten), des Umfangs der Institutionen oder

der Grösse des Staatshaushaltes, der Schulden oder der geforderten Steuern. Armeen im Besonderen trugen entscheidend zur Entstehung staatlicher Organisationen bei. Einerseits, weil sie selbst mächtige und meist straff geführte Organisationen innerhalb des Staates und somit oft ein organisatorischer Nukleus desselben waren. Andererseits, weil ihre Entstehung und ihr Unterhalt komplementäre staatliche Organisationen wie Schatzämter, Versorgungsstätten, Einberufungs- und Steuerämter erforderten. Darüber hinaus mussten Herrscher immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass, sobald sie Organisationen aufbauten, diese selbst allmählich eigene Interessen, Bedürfnisse und Apparate entwickelten, was wiederum eine Ausdehnung des bürokratischen Apparates zur Folge haben konnte.

Insbesondere der Übergang von relativ kleinen Söldnertheeren, auf welche die Herrscher vor dem 17. Jahrhundert noch kaum verzichten konnten, zu grossen, stehenden Armeen, die aus der eigenen Bevölkerung rekrutiert wurden, übte einen wesentlichen Einfluss auf die Entstehung staatlicher Strukturen, zumindest im europäischen Raum, aus. Mit einer ganzen Nation unter Waffen erhöhte sich einerseits die Extraktions-Fähigkeit des Staates – dieser Schritt bewirkte eine Verstärkung der direkten Herrschaft, indem er dem Staat eine weitreichende Kontrolle über seine Untertanen verlieh. Andererseits stiegen durch die Bildung grosser Volksheere die Ansprüche der betroffenen Bevölkerungsgruppen an den Staat. Anliegen wie Rechte und Vergütungen für ihre Dienste vermochten die Soldaten in zunehmendem Masse durchzusetzen, weil die Herrscher bis zu einem gewissen Grad auf ihre Dienste angewiesen waren.

Die bisherigen Ausführungen, die vorwiegend auf den Arbeiten von Charles Tilly (1985, 1990), Ekkehard Krippendorff (1985) und Michael Mann (1990) beruhen, fassen auf der Annahme, dass Staaten primär durch Kriege entstehen. Diese These ist nicht unumstritten, vor allem deshalb, weil die entsprechenden Autoren mit einem weit gefassten, wenig differenzierten Staatsbegriff operieren. Insbesondere die Erklärung der Entstehung der souveränen Territorialstaaten seit dem Ende des Mittelalters weist grundlegende Schwächen auf.⁵ Die Frage, weshalb sich aus einer Vielfalt staatlicher Orga-

5 Die Zentralisierung der Regierungsgewalt, ein wichtiges Merkmal des Territorialstaates, kann nicht alleine durch Kriegsführung erklärt werden. Einerseits konnten die oft schwachen Könige kaum die wichtigsten „Lieferanten“ von Schutz vor Gewalt sein. Der französische König war beispielsweise noch während des Hochmittelalters vielen Feudalherren in machtpolitischer Hinsicht unterlegen. Andererseits ist der mit den Innovationen im Militärbereich im 15. Jahrhundert einhergehende, erhöhte kompetitive Druck im internationalen System zeitlich nach der Zentralisierung der Regierungsgewalt in verschiedenen Staaten (z. B. Frankreich und England) entstanden. Charles Tilly erklärt den Selektionsprozess, durch den der Territorialstaat andere Organisationsformen verdrängte, durch Erfolge in der Kriegsführung. Im Zentrum dieser Erklärung steht die physische Grösse des nationalen Staates (grösseres Territorium und grössere Bevölkerung, ergo mehr Ressourcen für die Kriegsführung). Auch diese Erklärung bleibt unbefriedigend. Erstens lässt sich dadurch nicht erklären, weshalb sehr kleine Staaten (vor allem im Raum des heutigen

nisationsformen zwischen dem ausgehenden Mittelalter und dem 20. Jahrhundert eine einzige Form staatlicher Organisation, der souveräne Territorialstaat, weltweit etablierte und damit die moderne Staatenwelt zum zentralen Organisationsprinzip der IPO wurde, bleibt weitgehend unbeantwortet. Dieser Frage ist der folgende Abschnitt gewidmet.

1.3.2. Entstehung des souveränen Territorialstaates

Die meisten Autoren konstatieren, dass sich der Territorialstaat allmählich aus der feudalen Ordnung des Mittelalters entwickelte. Sie gehen von einem unlinearen Erklärungsansatz aus: Der Territorialstaat ersetzte feudale Organisationsformen, weil er sich im zwischenstaatlichen Wettbewerb, vor allem als Kriege seit dem 15. Jahrhundert kostspieliger und allmählich mit grossen stehenden Heeren ausgefochten wurden, als effizienter erwies. Bei dieser Erklärung wird jedoch übersehen, dass am Ende des Mittelalters in Europa, der Wiege des modernen Territorialstaates, drei unterschiedliche Staatsformen entstanden waren: Der souveräne Territorialstaat (z. B. in Frankreich und England); Städtebünde (z. B. die Hanse im heutigen Deutschland) und Stadtstaaten (z. B. im heutigen Italien). Diese drei Staatsformen hatten sich vielerorts gegenüber feudalen Organisationsformen (d. h. Feudalherren, katholische Theokratie und Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation) durchgesetzt. Zu jenem Zeitpunkt war ganz und gar nicht ersichtlich, dass der souveräne Territorialstaat in Zukunft die beiden anderen Staatsformen verdrängen würde. Im Gegenteil, Stadtstaaten und auch Städtebünde schienen anfänglich dem territorialstaatlichen Modell sogar überlegen zu sein, vor allem hinsichtlich der Mobilisierung von Ressourcen. Der Stadtstaat Genua erwirtschaftete beispielsweise am Ende des 13. Jahrhunderts ein Mehrfaches der Einnahmen von Frankreich und konnte ohne weiteres eine Truppe von 40'000 Mann aufstellen. Die Hanse führte zwischen dem 14. und 17. Jahrhundert mehr oder weniger erfolgreich Kriege gegen England, Schweden, Holland und Dänemark.

Die bislang überzeugendste Antwort auf die Fragen, wie die drei genannten Staatsformen entstanden sind und weshalb sich das Organisationsmodell des souveränen Territorialstaates gegenüber alternativen Staatsformen durchgesetzt

Deutschland und Italien) bis ins 19. Jahrhundert überlebt haben. Zweitens widerspricht diesem Erklärungsmodell die Tatsache, dass es kleineren Staaten (z. B. Holland) gelungen ist, grössere Staaten in Bedrängnis zu bringen (z. B. Spanien). Hinzu kommt, dass vom Territorialstaat abweichende Staatsformen nicht zwingend durch eine entscheidende militärische Niederlage beseitigt wurden: Der Niedergang der Hanse dauerte sehr lange und kam nicht auf eine militärische Niederlage zurückzuführen werden – die Hanse löste sich erst 1669 auf. Obschon die Stadtstaaten Italiens mehrere Niederlagen gegen Territorialstaaten einstecken mussten, führten diese nicht zwingend zum Ende der Besiegen – das definitive Aus der Stadtstaaten in Italien erfolgte erst zur Zeit der Napoleonischen Kriege.

hat, findet sich in den Arbeiten von Hendrik Spruyt (1994a, 1994b), auf denen die folgenden Ausführungen weitgehend beruhen.

Der souveräne Territorialstaat, der Städtebund und der Stadtstaat, die drei gängigsten Staatsformen im spätmittelalterlichen Europa, können in institutioneller Hinsicht alle als Staaten bezeichnet werden, vor allem dann, wenn eine breite Definition des Staates zur Anwendung gelangt. Der souveräne Territorialstaat unterscheidet sich von den anderen beiden Staatsformen jedoch hinsichtlich des Souveränitätsprinzips. Dieses Prinzip besagt, dass die Autorität des Souveräns territorial beschränkt ist und dass dieser Souverän keine andere Autorität über sich selbst anerkennt. Mit Letzterem geht der Anspruch des Souveräns auf die höchste Autorität im Staatsinneren einher. Im souveränen Staat existiert somit eine klare interne Hierarchie. Die Stadtstaaten anerkannten zwar territorial definierte Grenzen ihrer Autorität, doch fehlte ihnen eine interne Hierarchie: Ihre Souveränität im Innern war fragmentiert. Den Städtebünden fehlten sowohl eine territoriale Beschränkung ihres jeweiligen Herrschaftsanspruches – die Städtebünde besaßen kein einheitliches, in sich geschlossenes Gebiet und keine klaren Grenzen – als auch eine interne Hierarchie. In der Regel waren Städtebünde lose Konföderationen ohne einheitlichen Souverän.

Weshalb waren die drei genannten Staatsformen entstanden? Die feudale politische Ordnung des Mittelalters erwies sich in zunehmendem Masse als ungeeignet für das sich allmählich ausbreitende vorkapitalistische Umfeld. Letzteres manifestierte sich in Form eines erhöhten Wirtschaftswachstums und der Expansion des Fernhandels zwischen dem 11. und dem 14. Jahrhundert. Durch die wirtschaftliche Expansion wuchsen die Städte, und es entstand eine neue politische und soziale Interessengemeinschaft, diejenige der Handel treibenden Bürger. Die feudale Ordnung gewährte dieser neuen, aufstrebenden Bevölkerungsgruppe wenig politischen Einfluss und beschränkte ihr markantiles Wachstum. Diese Ordnung war geprägt durch ein weitgehendes Fehlen schriftlich fixierter Gesetze und rationaler Prozeduren im Justizwesen. Sie war auch gekennzeichnet von sich gegenseitig überlappenden und rivalisierenden Jurisdiktionen, einer unüberblickbaren Vielfalt von Münzen, Gewichten und Messeinheiten sowie unklaren Eigentumsrechten. Diese Umstände behinderten den "translokalen" Handel in einer zunehmend monetarisierten Wirtschaft, indem sie hohe Informations- und Transaktionskosten für die Handel Treibenden verursachten. Die neuen Staatsformen, die gegen Ende des Mittelalters (spätestens zu Beginn des 14. Jahrhunderts) allmählich entstanden, waren daher in einem übertragenen Sinne breit angelegte Versuche, die Spannungen zwischen aufkommenden translokalen Märkten und bestehenden politischen Institutionen zu entschärfen.

Beim Umbau der bestehenden politischen Institutionen nahmen die Städte eine führende Rolle ein. Gestärkt durch die relative Machtverschiebung gegenüber anderen Akteuren (Feudalherren, Königen, Kirche) – die Städte wur-

den nicht zuletzt durch den expandierenden Handel reich – drängten die Städte auf eine Umwandlung der bestehenden politischen Institutionen, um ihre Interessen besser wahrnehmen zu können. Dieser Umbau beinhaltete unter anderem eine Rationalisierung der Wirtschaft und eine Zentralisierung des Justizwesens sowie einen Abbau der feudalen Beziehungen, um die hohen Informations- und Transaktionskosten zu senken. Um diese Ziele zu verwirklichen, mussten die Städte teilweise Koalitionen mit anderen sozialen Akteuren eingehen. Je nachdem wie und ob Koalitionen zwischen den Städten und anderen sozialen Gruppen zustande kamen oder nicht, resultierten verschiedene institutionelle Antworten auf die Krise der feudalen Ordnung: In Frankreich und England entstanden souveräne Territorialstaaten, in Deutschland organisierten sich die Städte in Städtebünden, und in Italien setzten sich die Staaten durch.

Weshalb setzte sich der souveräne Territorialstaat durch? Die erfolgreichste Institution ist, abgeleitet aus obigen Aussagen, erwartungsgemäss diejenige, welche die Probleme des feudalen Partikularismus am besten zu lösen versteht. Eine erfolgreiche Institution sollte insbesondere die Anzahl von sich gegenseitig überlappenden und rivalisierenden Jurisdiktionen reduzieren. Indem sie das Justizwesen und die Regierungsgewalt zentralisiert, kann sie auch die Nicht-Kooperation oder ein Trittbrettfahren ihrer Mitglieder verhindern. Im Weiteren sollte eine erfolgreiche Institution mittels einer internen Hierarchie die Anzahl von verschiedenen (lokalen) Gesetzen und Zöllen reduzieren, das Prozessverfahren standardisieren und Berufungsmöglichkeiten schaffen. In wirtschaftlicher Hinsicht sollte man den Erfolg der Institution daran messen können, inwieweit sie das Münzwesen zu zentralisieren und Gewichts- und Messeinheiten zu standardisieren vermag. Im Weiteren sollten sich Institutionen glaubwürdig gegen aussen verpflichten können (Spruyt 1994a: 539–40).

Die Herrscher souveräner Territorialstaaten hatten erkannt, dass eine Rationalisierung der Wirtschaft und die Förderung des Handels ihren eigenen Interessen zugute kamen. Im Inneren bekämpften sie den feudalen Partikularismus, um eine effiziente "innerstaatliche" Wirtschaft zu schaffen. Nach aussen schufen sie Bedingungen, die langfristiges, iteratives Verhalten vorhersehbar und relativ stabil machten. Dadurch erhielten sie die Unterstützung der Städte und damit auch der wichtigen Kapitalbesitzer. Indem sie die Wohlfahrt ihres Landes förderten, erhöhten sie ihre Fähigkeit, Ressourcen für ihre eigenen Interessen zu mobilisieren.

In Städtebünden fehlte das Souveränitätsprinzip. Es existierten weder interne Hierarchie noch klare territoriale Grenzen. Keine zentrale Autorität konnte auf legitime Art und Weise für sich beanspruchen, innerstaatliche Kollektivgüter bereitzustellen. So blieben wirtschaftliche Transaktionen instabil. Versuche zur Standardisierung von Münzen, Gewichten und Messeinheiten waren meist erfolglos. Auch die grosse Vielfalt sich gegenseitig überlappende und widersprüchlicher Gesetze konnte nicht beseitigt werden. Die

Durchsetzung gemeinsamer Beschlüsse, beispielsweise in der Hanse, blieb Sache der einzelnen Städte. Eine gegenseitige Kontrolle war nur in Ansätzen vorhanden. Das weitverbreitete Misstrauen zwischen den einzelnen Städten führte zum Trittbrettfahren bei der Bereitstellung von Kollektivgütern, zum Beispiel bei der Verteidigung. Die Herrscher von Territorialstaaten ihrerseits versuchten, die Mitglieder der Städtebünde gegeneinander auszuspielen. Das Fehlen einer internen Hierarchie führte zu Problemen, wenn es darum ging, sich glaubwürdig gegen aussen zu verpflichten. Eine Expansion der Städtebünde stess dort an Grenzen, wo die Anwerbung neuer Mitglieder den Herrschaftsbereich souveräner Territorialstaaten tangierte. Schliesslich wurden Städtebünde wie beispielsweise die Hanse von den nationalen Territorialstaaten nicht als legitime Akteure anerkannt. Die Ineffizienzen bei der Mobilisierung der Bevölkerung und ihrer Ressourcen sowie die Schwächen in der Strukturierung ihrer Beziehungen zum äusseren Umfeld führten schliesslich zum Niedergang dieser Staatsform. Die Mitglieder von Städtebünden schlossen sich entweder bereits existierenden Territorialstaaten an oder kopierten schliesslich dieses Staatsmodell.

In den Staaten fehlte eine klare innere Hierarchie. Die von den mächtigen Städten unterworfenen Städte und Dörfer (das Untertanengebiet der Stadtstaaten) behielten eine grosse (lokale) Autonomie. Innerhalb der Stadtstaaten existierten rivalisierende Fraktionen, die um das Gewaltmonopol rangten. Unter diesen Bedingungen konnten die Stadtstaaten keine Rationalisierung der innerstaatlichen Wirtschaft erzielen. Die Standardisierung von Gewichten und Messeinheiten erfolgte meistens spät. Das Münzwesen hingegen konnte meistens zentralisiert werden. Die lokalen Gesetze blieben sehr heterogen. Anfängliche Versuche, Stadtstaaten in Territorialstaaten umzuwandeln, schlugen meistens fehl, und es konnte kein integrierter Wirtschaftsraum geschaffen werden. Nach aussen verhielten sich die Stadtstaaten wie Territorialstaaten: Sie anerkannten Grenzen ihres Herrschaftsanspruches und unterhielten einen standardisierten, diplomatischen Verkehr mit anderen Einheiten des internationalen Systems. Daher konnten sich Stadtstaaten im Gegensatz zu Städtebünden glaubwürdig gegen aussen verpflichten. Allerdings starben auch die Stadtstaaten allmählich aus – das endgültige Ende kam zur Zeit der Napoleonischen Kriege. Zwar wurden sie von anderen Einheiten des internationalen Systems als legitime Akteure anerkannt, doch führte das Fehlen von interner Hierarchie zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Rationalisierung der Wirtschaft. Deswegen unterlag der Stadtstaat dem Territorialstaat im Selektionsprozess. Schliesslich blieb den Stadtstaaten nur noch die Nachahmung territorialstaatlicher Ordnungen oder der Anschluss an bereits existierende Territorialstaaten.

1.3.3. Globalisierung des territorialstaatlichen Prinzips

Das von Europa ausgehende territorialstaatliche Organisationsprinzip wurde in der Folge zur Grundstruktur der Gesamtheit der Staaten und damit auch des internationalen Systems schlechthin. Die Gründe für diese Globalisierung des souveränen Territorialstaates sind vielfältig. Erstens lässt sich auf sehr abstrakter Ebene aus oben Gesagtem schliessen, dass aufgrund der Vielfalt von abgegrenzten Jurisdiktionen in Europa kein territorialer Herrscher seine Untertanen in dem Masse ausbeuten konnte, wie dies einem feudalen Herrscher möglich war. Der Grund war, dass die Untertanen prinzipiell die Möglichkeit besaßen, einen Territorialstaat zu verlassen und in einem anderen Umfeld Zuflucht zu suchen (vgl. die Flucht der Hugonotten aus Frankreich oder die Migration der Juden). Die Legitimitätsbasis und damit oft auch die Kohäsion souveräner Territorialstaaten waren deshalb meist grösser als im Falle anderer staatlicher Organisationsformen. Zweitens wurde die Entwicklung der einzelnen Territorialstaaten in Europa durch ein intensives und kompetitives Verhältnis zueinander vorangetrieben. Der Wettbewerb zwischen den Territorialstaaten förderte die innerstaatliche Entwicklung und institutionelle Innovation. Dies machte die europäischen Territorialstaaten vielfach zu militärisch und politisch schlagkräftigen Akteuren. Drittens waren Grossreiche wie beispielsweise China nicht kompatibel mit dem internationalen System der souveränen Territorialstaaten – nicht zuletzt, weil sie keine territorialen Grenzen ihres Herrschaftsanspruches anerkannten. Territorialstaaten besaßen somit gute Gründe, nur ähnlich strukturierte Staatenwesen anzuerkennen und wirksam in die internationale Arbeitsteilung zu integrieren. Somit blieben den nicht-territorialstaatlichen Staaten wichtige Vorteile der internationalen Zusammenarbeit weitgehend vorenthalten.

Die durch grössere wirtschaftliche Effizienz und straffere innerstaatliche Organisation gewonnenen Machtressourcen kamen spätestens im Zeitalter der Kolonialisierung seit dem 16. und 17. Jahrhundert verstärkt zur Geltung. Durch ihre Herrschaft über weite Gebiete Amerikas, Asiens, Ozeaniens und Afrikas legten die europäischen Staaten den Grundstein für die heutigen Territorialstaaten auf diesen Kontinenten. Als die Dekolonialisierungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte, standen für die betreffenden Unabhängigkeitsbewegungen allenfalls noch unterschiedliche Wirtschafts- und Regierungsmodelle, die in den existierenden Territorialstaaten in Ost und West bereits praktiziert wurden, zur Debatte; nicht mehr aber die Form des souveränen Territorialstaates selbst (Jackson/James 1993).

Die Tatsache, dass nach dem Zweiten Weltkrieg das Recht der Völker auf Selbstbestimmung von der Fähigkeit der Selbstorganisation im Rahmen eines Staates juristisch abgekoppelt wurde, verursachte allerdings gravierende Probleme, die bis heute in vielen Entwicklungsländern noch nicht gelöst sind. Noch in der Zwischenkriegszeit hatte der Völkerbund die althergebrachte

Doktrin aufrechterhalten, welche die Fähigkeit und das Recht zur Unabhängigkeit eng miteinander verknüpfte. In der Resolution 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960 hingegen beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, dass mangelnde Fähigkeiten auf politischem, wirtschaftlichem oder sozialem Gebiet kein Grund für den Aufschub der Unabhängigkeit sein dürfen. Dieser Akt ist, was die grundlegende Organisation der Staatengemeinschaft betrifft, wohl die grösste völkerrechtliche Revolution der jüngsten Zeit. Zumindest juristisch hat sie eine völlig neue Ausgangslage geschaffen, indem sie die klassische Völkerrechtslehre (vgl. Verdross/Simma 1984), die definiert, welche Akteure als völkerrechtliche Subjekte gelten können, völlig durcheinander gebracht hat.

Mit Blick auf die lange Entwicklungsgeschichte der europäischen Staaten erstaunt es unter diesen Bedingungen nicht, dass viele neue Staaten, besonders in Afrika, nach nur wenigen Jahrzehnten der Unabhängigkeit noch nicht vollständig dem Prototypen des souveränen Territorialstaates entsprechen (zu den Grundelementen des souveränen Territorialstaates, vgl. den Abschnitt "Konstitutive Elemente des Westfälischen Staates"; vgl. auch Ayoob 1989; Singh/Bernauer 1993). Robert Jackson (1987) spricht gar von "Quasi-Staaten". Diese verdanken ihre Existenz primär der Anerkennung und Hilfe durch andere Staaten und internationale Institutionen (z. B. der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds). Viele Entwicklungsländer weisen klare territoriale Grenzen auf, innerhalb derer eine Regierung das Gewaltmonopol und sonstige exklusive Kontrollbefugnisse wie beispielsweise die Aussenbeziehungen beansprucht. De facto ist die Oberhoheit staatlicher Behörden über ihr Staatsgebiet in vielen Fällen umstritten und es existieren keine gefestigten und gut legitimierten Mechanismen des friedlichen Interessenausgleichs (fehlende interne Hierarchie). In diesen Defiziten liegt die Instabilität vieler der "neuen" Staaten begründet (vgl. Singh/Bernauer 1993). Bezeichnend ist allerdings, dass selbst im Falle "gesehelter" Staaten die betreffenden Gebilde in den vergangenen Jahrzehnten nie von anderen Staaten absorbiert wurden. Entweder zerfielen diese Staaten, was in einer Vernachlässigung der weltweiten Staatenzahl resultierte (z. B. Äthiopien, Ex-Jugoslawien), oder zogen sich unter mehr oder weniger prekären Bedingungen und mit variierender Hilfe der internationalen Gemeinschaft über die Runden (z. B. Afghanistan, Somalia, Sudan, Kongo, vgl. Jackson 1982).

Die juristische Enkoppelung von staatlichen Fähigkeiten zur Unabhängigkeit und Aneknennungspraxis hat jedoch bis heute nicht zu der von manchen Autoren befürchteten Atomisierung in der Staatenwelt geführt – eine Gewährnung der staatlichen Unabhängigkeit entlang ethnischer Linien könnte prinzipiell tausende von neuen Staaten zur Folge haben. Öyvind Österud (1997) führt das beschränkte Wachstum der Staatenzahl auf eine weniger juristische denn pragmatische Handhabung der *gatekeeper*-Funktion der bestehenden Staaten zurück. Gleichzeitig dürfte die Abhängigkeit der Quasi-Staaten

von der Unterstützung anderer Länder und internationaler Organisationen längerfristig bewirken, dass diese Staaten sich weiter in Richtung des prototypischen souveränen Territorialstaates entwickeln, sozusagen in den Klub dieser Staaten sozialisiert werden (vgl. Schimmelfennig 1995). Damit dürfte sich das Problem eines explosionsartigen Wachstums der Zahl von Quasi-Staaten und das damit verbundene Konfliktpotential auch längerfristig als kontrollierbar erweisen.

Ein erneutes Wachstum der Anzahl souveräner Territorialstaaten erfolgte im Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion. Die Gründe dafür sind vielfältig und können hier nicht im Detail nachgezeichnet werden (vgl. Hobsbawm 1996; Cederman 1997; Jackson/James 1993). Meist hängt dieser Fragmentierungsprozess mit dem Unvermögen von Staaten zusammen, wichtige Regierungsziele, vor allem die innere und äussere Sicherheit, Wohlfahrt und kollektive Identität und Legitimität zu gewährleisten. Graham Fuller (1997: 11) schreibt dazu:

Diejenigen Staaten, welche mit ihren ethnischen Minderheiten nicht in einer Weise zurechtkommen, dass sowohl Missstände aus der Vergangenheit als auch zukünftige Aspirationen auf mehr Selbstbestimmung berücksichtigt werden können, sind dazu verurteilt auseinander zu brechen.

In diesem Sinne erstaunt es kaum, dass diejenigen Staaten, die seit 1989 auseinander gebrochen sind, Länder sind, die ethnisch oder kulturell sehr heterogen waren, starke Wohlstandsgefälle aufwiesen, sich in einer massiven Wirtschaftskrise befanden und ein Wegfallen äusserer Existenzbedrohungen zu verzeichnen hatten (Fuller 1997; Economist 19.12.1998: 19f.; Osterud 1997).

Im Zusammenhang mit der Globalisierungsdiskussion stellt sich schliesslich die Frage, inwiefern weltwirtschaftliche Integrationsprozesse den Zerfall bestehender und damit auch die Entstehung neuer Staaten beeinflussen oder zumindest zentrifugale Tendenzen in bestehenden Staaten verursachen. Von zentralem Interesse in diesem Zusammenhang ist die Feststellung vieler Autoren, die zunehmende wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration der Welt gehe einher mit einer politischen Fragmentierung. Die Ansichten zur Frage ob Globalisierung die politische Fragmentierung fördere sind geteilt. Thomas Bernauer (1996a) und Michael Zinn (1998) beispielsweise gehen aus jenseits unterschiedlichen Gründen davon aus, dass die Globalisierung zentrifugalen Kräften Vorschub leiste. Nicola Phillips (1998) hingegen argumentiert anhand einer Untersuchung lateinamerikanischer Staaten, dass es ein "Paradox der Staatsmacht" gebe. Einerseits habe die Internationalisierung dieser Staaten deren Handlungsautonomie gegen aussen reduziert, andererseits aber die Handlungskapazitäten gegen innen verstärkt. In Kapitel 7 gehe ich dieser Frage im Detail nach.

1.3.4. Konstitutive Elemente des Westfälischen Staates

Der souveräne Territorialstaat ist ein Idealtypus, dem nur wenige Staaten dieser Erde vollumfänglich entsprechen. Da die Handlungskapazitäten von Staaten in diesem Buch als zentrale Analysekategorie figurieren, und da Begriffe wie Souveränität, Autonomie und Territorialität, aus denen sich ein Bezug zur Frage der Handlungskapazitäten ergibt, in der Globalisierungsdiskussion omnipräsent sind, ist es allerdings sinnvoll, die wesentlichen Elemente des souveränen Territorialstaates, die bisher in meiner Argumentation nur verstreut zur Sprache kamen, auf einen Nenner zu bringen.

Der Westfälische Friede, der im Jahre 1648 das Ende des Dreissigjährigen Krieges besiegelte, wird gemeinhin als Beginn des modernen Staatensystems begriffen. Damals sicherten sich die Staaten Europas gegenseitig zu, keine gleichgesinnten religiösen Gruppierungen in anderen Staaten mehr zu unterstützen. Sie verpflichteten sich somit zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Gleichermassen sollte es keine den Staaten übergeordnete (supranationale) Macht geben. Diese internationale Vereinbarung war der Ausgangspunkt für die territorial bezogene Autorität des modernen Staates. Dieses in Europa geprägte Staatsmodell kam im 18. Jahrhundert in den USA, im 19. Jahrhundert in Lateinamerika und im 20. Jahrhundert praktisch in der ganzen restlichen Welt zur Anwendung – das erfolgreichste europäische Exportgut aller Zeiten (Anderson 1996; Jackson/James 1993).

Der Nationalismus des 19. und 20. Jahrhunderts verstärkte die Dominanz des Staates, indem er politische Macht mit kultureller oder sogar ethnischer Homogenität verknüpfte. Zusammen mit der Demokratisierung politischer Systeme, ausgehend von den USA und Teilen Westeuropas, verstärkte diese Homogenität in der Regel die Legitimität von Regierungen und somit auch ihre Kontrollmöglichkeiten im jeweiligen Territorium (z. B. zu Zwecken der Steuerhebung oder Kriegsführung). Kulturelle Homogenität und Demokratie (in verschiedenen Ausprägungen) sind bezeichnenderweise ein fester Bestandteil der "nationalen Selbstbestimmung" im Rahmen zeitgenössischer Debatten um das Anrecht bestimmter Populationen auf einen eigenen Staat.

Der modernen Staatenwelt liegen somit souveräne Institutionen zu Grunde, welche die ausschliessliche Autorität innerhalb ihrer eigenen geographischen (territorialen) Grenzen beanspruchen. Der Westfälische Staat ist also eine Organisation politischer Autorität, die auf den Grundsätzen der Territorialität und Autonomie beruht (vgl. Krasner 1995: 115ff). Territorialität bedeutet, dass der Staat seine politische Autorität in erster Linie über ein klar definiertes geographisches Gebiet (sein Hoheitsgebiet) ausübt, und nicht direkt über Menschen. Autoritätsstrukturen, die diesem Modell nicht entsprechen, sind zum Beispiel politische Steuerungsstrukturen sowie supranationale Gebilde wie die Europäische Union, oder die katholische Kirche. Autonomie bedeutet, dass kein externer Akteur seine Autorität innerhalb der Grenzen eines

bestimmten Staates ausüben kann. Beispiele für Abweichungen von diesem Idealtypus sind: die weltweite Einflussnahme der katholischen Kirche auf Fragen der Geburtenkontrolle und Abtreibung; vom Internationalen Währungsfonds verordnete Strukturprogramm; von der EU vorgeschriebene Mindestsätze für die Mehrwertsteuer; internationale Protektorate, wie diejenigen in Bosnien und Kosovo. Autonomie ist somit gleichzusetzen mit der Handlungsfähigkeit von Staaten bzw. deren Handlungsspielräumen.

In diesem Buch gehe ich davon aus, dass Souveränität den Hoheitsanspruch und die rechtliche (nicht die De-facto-)Unabhängigkeit von Staaten umschreibt (Held 1995: 100). In der gängigen Literatur zu Fragen staatlicher Souveränität wird der Begriff allerdings meist weiter gefasst. Stephen Krasser (1995: 118f.) unterscheidet vier Konzeptionen der Souveränität. In der vergleichenden Politikwissenschaft wird Souveränität oft gleichgesetzt mit dem Ausmass der Kontrolle öffentlicher Institutionen und der Organisation von Autorität innerhalb der Staatsgrenzen. Institutionalistische Theorien der internationalen Beziehungen betrachten die Souveränität meist im Sinne des Ausmasses an Kontrolle staatlicher Organe über grenzüberschreitende Transaktionen. Für Völkerrechtler besteht Souveränität aus dem Recht eines Staates, internationale Verträge einzugehen. Schliesslich lässt sich Souveränität auch als ein institutioneller Rahmen zur Organisation politischer Prozesse begreifen, der auf den Prinzipien von Territorialität und Autonomie beruht. Souveränität ist somit ein vielschichtiges Phänomen. Beispielsweise kann eine Einbusse an Souveränität bei der Kontrolle grenzüberschreitender Transaktionen zu Einbussen an Souveränität im Inneren des Staates führen. Oder die Wahrnehmung völkerrechtlicher Souveränität kann zu einer Reduktion der grenzüberschreitenden Wirtschaftsstraktionen führen. Wie Stephen Krasser (1995: 121) richtig feststellt: "Es gibt keine einheitliche Bedeutung von 'Souveränität', weil die Bedeutung des Begriffs vom theoretischen Kontext, in dem er gebraucht wird, abhängt." Ich werde auf die Begriffe der Territorialität, Autonomie und Souveränität wieder zu sprechen kommen, wenn es um den Stand der Forschung zu den Konsequenzen der Globalisierung geht.

1.3.5. Der moderne Wohlfahrtsstaat

Der in der Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegsjahre lancierte Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten des Staates in den Industrieländern mündete in die Schaffung moderner Wohlfahrtsstaaten (Grimm 1996). Diese erheben, nebst den traditionellen Staatsaufgaben, zwei Ansprüche. Erstens betreiben sie aktiv Politiken, die auf eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums abzielen. Diese Ziele sollen durch die Schaffung bzw. Sicherstellung effizienter Märkte und der dafür notwendigen Rahmenbedingungen (z. B. Eigentumsrechte, Währung, Infrastruktur) erreicht werden. Zweitens überlässt der moderne Wohlfahrtsstaat die Verteilung des erwirt-

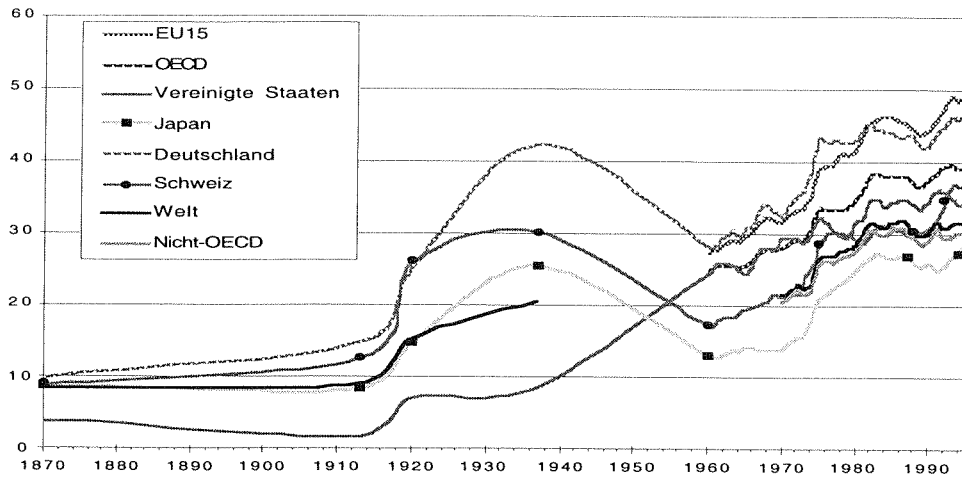
schaferten Wohlstands nicht alleine den Märkten, sondern verteilt Wohlstand über verschiedene Mechanismen um (z. B. Sozialhilfe, Alters- und Krankenvorsorge, Steuerpolitik). Diese Umverteilung erfolgt zum Zwecke der Erhaltung gesellschaftlicher Stabilität und zur Befriedigung bestimmter, auch zeitabhängiger, Gerechtigkeitsnormen.

Der Auf- und Ausbau dieser Tätigkeiten erforderte eine bereits von Charles Tilly thematisierte Expansion grundlegender Staatsfunktionen wie *extraction, distribution, production* und *adjudication*. Die bis in die 1990er Jahre hinein in den meisten Ländern steigenden Staats- und Steuerquoten (Anteil der Staatsausgaben bzw. Steuern am BIP) können als Indikatoren für diese enorme Ausweitung staatlicher Tätigkeit seit Anfang dieses Jahrhunderts dienen (Abb. 5 und 6). 1996 erwirtschafteten die OECD-Staaten 8 Billionen US\$ an Steuern. Dies sind 37.7% ihres BIP und damit der grösste Betrag, seit diese Daten von der OECD systematisch erhoben werden (1965). Der historische Trend im Durchschnitt steigender Steuerquoten ist somit an einem neuen Höhepunkt angelangt. Die Staatsquote stieg im Durchschnitt aller OECD-Länder von 29% im Jahre 1970 auf 33% im Jahre 1980 auf 36% im Jahre 1990 und auf fast 38% im Jahre 1996. Nur gerade in Belgien, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Mexiko, Norwegen und Grossbritannien sind die Steuerquoten seit 1985 leicht gefallen. Deutschland weist 1996 die gleiche Steuerquote wie 1985 auf.

Seit den 1960er Jahren ist in den Industriestaaten auch ein markanter Anstieg der staatlichen Sozialausgaben zu beobachten (Abb. 7). Auffällig ist die Erhöhung der Ausgaben in den Jahren 1974/75, welche auf die Ölkrise und die nachfolgende tief greifende Rezession zurückzuführen ist. Eine ähnliche Erhöhung der Sozialleistungen lässt sich auch während der Rezession zu Beginn der 90er Jahre erkennen. Ein weiteres Indiz für die expandierende Staatstätigkeit ist die Zunahme der im öffentlichen Sektor Angestellten (Abb. 8).

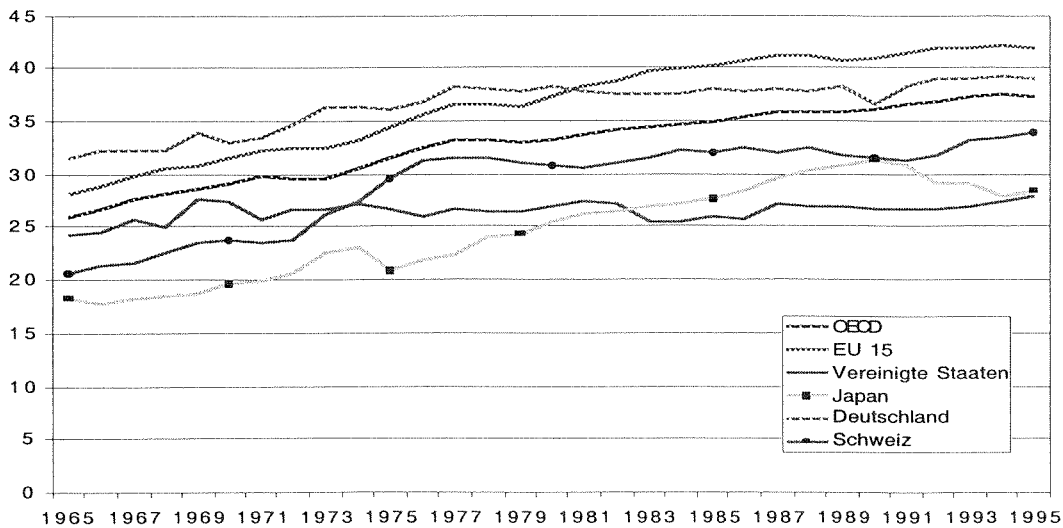
Der Aufstieg des modernen Wohlfahrtsstaates zur mächtigsten gesellschaftlichen Institution ging weitgehend zur Zeit des Kalten Krieges vorstatten. Während in den ehemals kommunistischen Ländern die staatliche Aktivität im Zeichen der Planwirtschaft stand (und in ganz wenigen Fällen auch noch heute steht), glaubte ein Grossteil der staatsragenden Eliten im Westen, dass eine geschickte staatliche Steuerung, zum Beispiel in Form einer antizyklischen Wirtschaftspolitik bzw. einer geschickten Geld- und Fiskalpolitik, Vollbeschäftigung und stetiges Wachstum sichern könnte. Der Kalte Krieg zementierte diesen Zustand, indem er den Staat als einzigen Garanten für die Sicherheit des jeweiligen Gesellschaftssystems erscheinen liess. Wirksame wirtschaftliche und soziale Regulierung durch den Staat wurde in Ost und West gar als Voraussetzung militärischer Verteidigungsbereitschaft gesehen. Paradebeispiele sind die Landwirtschafts- und Energiepolitik in Europa. Eine Schwächung oder ein Niedergang des Staates würden den Gegnern zu Versuchen

Abbildung 5: Staatsausgaben als % des BIP 1870 – 1995



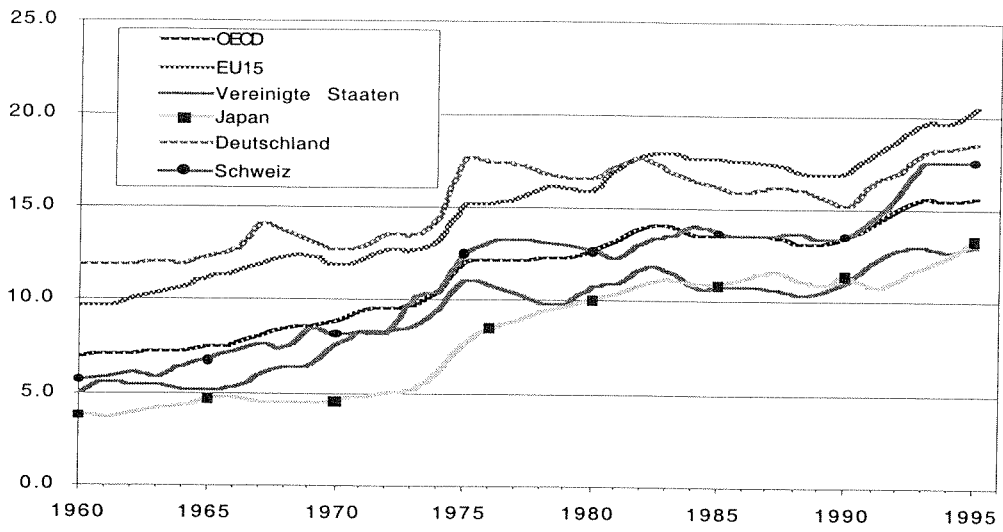
Quellen: a) Für die Jahre 1870, 1913, 1920 und 1937: Tanzi/Schuknecht, The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries, IMF Working Paper, International Monetary Fund, December 1995. Bemerkung: Für die Jahre 1870, 1913, 1920 und 1937 entsprechen die Zahlen der Reihe "Welt" dem Mittel aus den folgenden Ländern: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten. Bei fehlenden Werten für die vier ausgewählten Jahre wurde jeweils der nächstliegende Wert nach 1870, vor 1913, nach 1920 und vor 1937 berücksichtigt.
 b) Für die Jahre ab 1960 der Reihen EU15, Vereinigte Staaten, Japan, Deutschland und Schweiz: OECD: Historical Statistics, 1997.
 c) Für die Jahre ab 1970 der Reihen Welt und Nicht-OECD: Worldbank: World Development Indicators, 1998.

Abbildung 6: Staatliche Steuereinnahmen als % des BIP in OECD-Staaten, 1965–1995



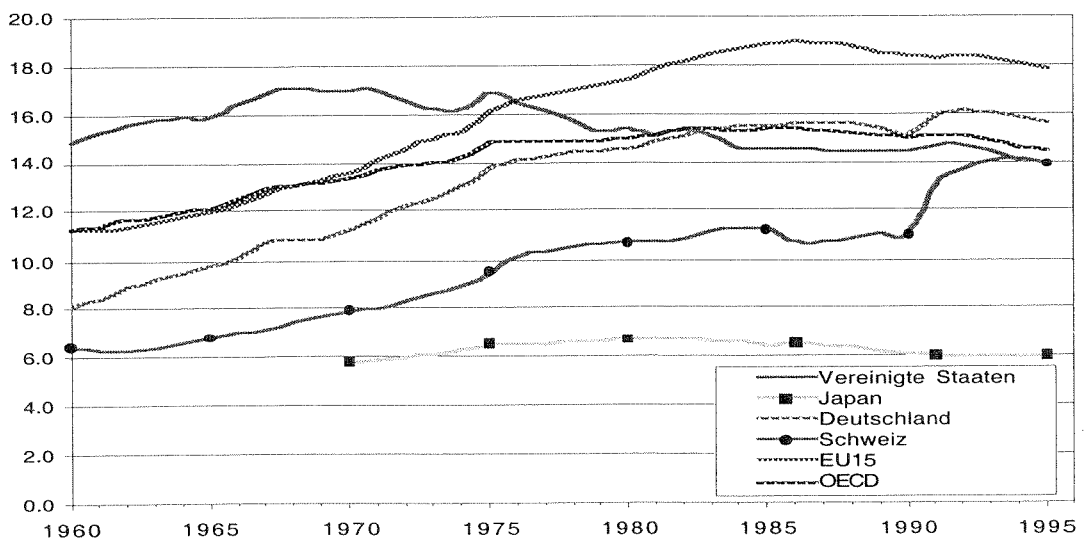
Quelle: OECD, Historical Statistics 1997.

Abbildung 7: Sozialausgaben gemessen als % des BIP



Quelle: OECD Historical Statistics, 1997 (definiert als Social Security Transfers).

Abbildung 8: Angestellte im öffentlichen Sektor in OECD-Staaten (in % aller Angestellten)



Quelle: OECD, Historical Statistics 1997.

der Unterwanderung oder gar zum militärischen Angriff einladen. In diesem Sinne erwies sich der Staat – zumindest in den Industriestaaten – als weitgehend stabil. Bewaffnete Konflikte traten mit wenigen Ausnahmen nur in den Randzonen der beiden Machtblöcke und der Dritten Welt auf. In den USA und der Sowjetunion wie auch in den direkten Einflusszonen der beiden Supermächte waren relative Stabilität und wachsender Wohlstand zu verzeichnen (Singer/Wildavsky 1993).

1.4. Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung: Theorien und empirische Befunde

Die hegemonale Stellung der USA kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wich im militärischen Bereich seit den 1950er Jahren einer Partit mit der Sowjetunion und einer Festigung der beiden Militärblocke, die durch die NATO und den Warschauer Pakt institutionalisiert wurden. Ende der 1980er Jahre begann sich diese bipolare Struktur des internationalen Systems mit dem Niedergang der Sowjetunion aufzulösen. Damit verbunden sind Verschiebungen in der relativen Machtposition einzelner Staaten. Im Sinne der Fähigkeit zur weltweiten Machtprojektion ist die USA Ende der 1990er Jahre die einzige verbliebene Supermacht. Die NATO verbleibt als weltweit schlagkräftigste Allianz. In wirtschaftlicher Hinsicht machte die Vormachstellung der USA bereits ab den 1970er Jahren einer Tripolarität (USA, Japan/Asien, Europa) Platz. Diese wirtschaftliche Tripolarität wird sich mit dem weiteren Aufstieg der *emerging markets* vor allem in Asien anfangs des nächsten Jahrhunderts relativieren, aber wohl nicht zu einer eigentlichen Multipolarität führen.

Schon früher, besonders ab den 1970er Jahren, akzentuierten sich technologische, wirtschaftliche und soziale Prozesse, die, wie oben dargestellt, unter dem Stichwort der Globalisierung zusammengefasst werden können. Das Wegfallen des Ost-West-Antagonismus und die Transformation der ehemaligen Planwirtschaften zu mehr oder weniger marktwirtschaftlich verfassten Staaten haben dieser Entwicklung zweifellos eine zusätzliche Dynamik verliehen. Während sich also die relative Machtposition einzelner Staaten im internationalen System, und damit auch die Machtstruktur dieses Systems als solche verändert hat, postulieren nun viele Beobachter und Praktiker der Weltpolitik, dass sich auch bei den Grundheiten des internationalen Systems selbst, den Staaten, etwas verändert habe. Dieser *doppelte Strukturwandel* (Bernauer 1997) – Machtverschiebungen plus Globalisierung – ist besonders seit Mitte der 1990er Jahre von der Frage begleitet, ob und inwiefern Staaten und internationale Institutionen bei in wachsendem Masse pluralistischen Autoritätsstrukturen (vgl. Cerny 1993a) innerstaatliche und grenzüberschreitende Probleme verschiedenster Natur überhaupt noch lösen können, seien es

Armut, Umweltprobleme, Arbeitslosigkeit, Finanzkrisen, organisierte Kriminalität, bewaffnete Konflikte usw.

Auf den ersten Blick erscheint die empirische Evidenz widersprüchlich. Die zunehmende Zahl der internationalen, supranationalen und nichtstaatlichen Organisationen und Akteure sowie verschiedenste Diskussionen um die Krise oder gar das Scheitern von Staaten deuten auf eine Verlagerung von Entscheidungs- und Handlungszentren weg vom Staat hin. Diese Verlagerung scheint nach allen Seiten stattzufinden: nach oben, in Richtung supranationaler Institutionen; horizontal, indem Staaten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit einen Teil ihrer territorial bezogenen Handlungsautonomie gegen die Möglichkeit der Kontrolle des Verhaltens anderer Staaten eintauschen – die Souveränität wird zum Zwecke der Produktion von Kollektivgütern zusammengefasst (gepoolt) (Keohane 1995); und schliesslich nach unten, hin zu nichtstaatlichen Organisationen oder zum Markt, im Falle effizienter Märkte die dezentralisiertere Form der Entscheidungsfindung schlechthin.

Die beobachtete Staaten-Inflation andererseits scheint im Gegensatz zu den vorher genannten Trends zu stehen: Wenn doch der Staat (so wird angenommen) zunehmend an Bedeutung verliert, weshalb wollen dann offenbar immer mehr Menschen einen eigenen und implizit kleineren Staat? Ähnliches gilt für die im vorhergehenden Abschnitt aufgezeigte Expansion der Staatstätigkeit. Einerseits monieren viele Autoren, dass der Staat verliere an Einfluss und Bedeutung. Andererseits zeigen die Daten, dass der über die Staatskasse fließende Anteil am BIP kontinuierlich gestiegen ist.

In den Medien wie auch in grossen Teilen der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur wird sehr oft die These vertreten, dass Globalisierungsprozesse die Handlungsfähigkeit von Staaten nach einer langen Phase der Expansion der staatlichen Einflussnahme nun zunehmend einschränken oder Staaten gar entmachten. Susan Strange (1996) spricht vom „Retreat of the State“, Kenichi Ohmae (1995a) vom „End of the Nation State“, Joseph Camilleri und Jim Falk (1993) vom „End of Sovereignty“, Wolf-Dieter Narr und Alexander Schubert (1994) von der „Misere der Politik“ gegenüber der Weltökonomie, Jürgen Neyer (1996) von „Jenseits des sozial kompetenten Staates“. Dies ist ein Frontalangriff auf eine grundlegende Annahme der IPÖ. Das wichtigste Merkmal der modernen Staatenwelt, der Grundstruktur der IPÖ schlechthin, ist die gegenseitige Abgrenzung von Territorien und die exklusive Kontrolle von Staaten über ihre jeweiligen Territorien – das heisst die Dominanz des Westfälischen Staates. Globalisierung verursacht, so die gängige These, einen zunehmenden Verlust an souveräner Kontrolle und führt so zur Aufweichung oder gar zum Obsoletwerden traditioneller nationaler Grenzen. Globalisierung bewirke somit eine *Entterritorialisierung* wirtschaftlicher Produktions- und Tauschsysteme und gesellschaftlicher Aktivität ganz allgemein (vgl. Brock/Albert 1995).

Dieser These wird von anderen Autoren widersprochen. Linda Weiss (1998) spricht von "Myth of the Powerless State", Paul Hirst und Grahame Thompson (1996) von "Globalization in Question". Andere Autoren wiederum argumentieren, dass die Globalisierung ein "Paradox der Staatsmacht" bewirkt: Staaten bzw. Regierungen werden im innerstaatlichen Bereich mächtiger, während ihre Handlungsautonomie gegen aussen sinkt (Phillips 1998).

Im Folgenden diskutiere ich den Stand der Forschung zur Frage der Konsequenzen von Globalisierungsprozessen für den Staat. Ich gehe dabei von generellen Überlegungen zum Verhältnis von Staaten und Märkten in den traditionellen Meta-Theorien der Politischen Ökonomie sowie der älteren Interdependenzliteratur aus, stelle die wichtigsten der in der neueren Literatur auftauchenden Thesen vor und beleuchte zentrale empirische Befunde.

1.4.1. Staaten und Märkte: Ein theoretischer Rückblick

Die Frage nach staatlichen Handlungskapazitäten unter Bedingungen weltwirtschaftlicher Integration ist eine Frage nach dem Verhältnis von Staat und Markt. Als Ausgangspunkt für die Diskussion zum Stand der Forschung seien deshalb einige Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Markt in den herkömmlichen Meta-Theorien der Politischen Ökonomie erlaubt.⁶

Die klassischen Ökonomen erfassten mit dem Begriff Politische Ökonomie ein System der Bedürfnisbefriedigung, das über die Familie hinausreichte und auf bestimmten Strukturen der Arbeitsteilung innerhalb eines Landes beruhte. Dieses System basierte auf Austauschbeziehungen zwischen unabhängigen Besitzern verschiedener Produktionsfaktoren und Güter. Das Gesellschaftssystem war in dieser Sichtweise in klar abgegrenzte Bereiche der Politik und der (depolitierten) Wirtschaft unterteilbar. Die Ökonomie war nur insofern politisch, als ihre Grenzen politisch definiert waren, vor allem durch die Landesgrenzen und die Abgrenzung zwischen politischem und (privat-)wirtschaftlichem Bereich.

Die marxistische Politische Ökonomie lehnt sich erstaunlich stark an die Lehre der klassischen Ökonomen an, was Aussagen über das Funktionieren des kapitalistischen Wirtschaftssystems betrifft. Politische Ökonomie ist für Marx eine Analyse der Anatomie der Zivilgesellschaft, vor allem des Marktes als Kernelement des nichtpolitischen Teils der Gesellschaft. Im Gegensatz zur klassischen Ökonomie gilt jedoch das Hauptinteresse der marxistischen Theorie der Kritik an der ungleichen Wohlstandsverteilung, die aus den vorherrschenden Marktstrukturen hervorgeht, und den daraus abgeleiteten politischen Handlungsanleitungen. Marx, Engels und ihre Schüler versuchen zu belegen, dass das kapitalistische Wirtschaftssystem, wie es auch die klassischen Öko-

nomen beschreiben, mit unlösbaren Klassengegensätzen verbunden ist und unweigerlich zu einer politischen Infragestellung oder gar Zerstörung der damit einhergehenden politischen Institutionen, des kapitalistischen Staates, führt. In der marxistischen Staatstheorie ist der Staat der politische Überbau des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Gesellschaft ist eine Klassengesellschaft und der Staat vertritt die Interessen der dominierenden Klasse (der Kapitalbesitzer). In dieser Konzeption kommt – obschon Marx den Begriff Politische Ökonomie verwendet und die politisch/normative Komponente seiner Aussagen stark betont – das Primat der Wirtschaft zum Ausdruck.

In den 1870er Jahren begann mit dem Aufstieg der neoklassischen Theorie ein Prozess, der zu einer bis heute vorherrschenden Trennung von Wirtschaftswissenschaften auf der einen und Staats- oder Politikwissenschaften auf der anderen Seite führte. Damit geht auch ein Wandel im Verständnis der Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft einher. Die neoklassische Wirtschaftstheorie interessiert sich ausschliesslich für nutzenmaximierende Individuen, die sich in mehr oder weniger effizient funktionierenden Märkten bewegen. Das Ökonomische an der Gesellschaft sind ihre Märkte. Solange diese Individuen ihre Bedürfnisse in den Märkten ausreichend befriedigen können, sind politische Prozesse für die Theorie nicht von Interesse. Ausmass und Funktionen staatlichen Handelns werden durch die Effizienz der Märkte bestimmt. Politische Massnahmen sind vor allem dann erforderlich und damit für den Ökonomen interessant, wenn Märkte versagen (z. B. im Falle externer Effekte) bzw. bestimmte, für die Gesellschaft und ihre Märkte unabdingbare Güter aus der individualistischen Marktlogik heraus nicht oder nur unzureichend produziert werden (z. B. öffentliche Sicherheit, eine funktionierende Währung, wirksame Eigentumsrechte).

Die bedeutendste Kritik an diesem starken Vertrauen in effiziente Märkte und an der den Märkten untergeordneten Rolle des Staates ist diejenige von John Maynard Keynes. Dieser legte anhand von Untersuchungen zur grossen Depression der 1930er Jahre dar, dass jenseits der Problematik öffentlicher Güter und externer Effekte der Markt bisweilen nicht mehr zu gesamtgesellschaftlich sinnvollen Gleichgewichten zurückfindet. In der Theorie von Keynes spielt der Staat eine zentrale Rolle bei der Arbeitsmarktpolitik und der Konjunktursteuerung.

Insofern sich die am Ende der 1990er Jahre dominierende neoklassische Wirtschaftslehre für politische Prozesse überhaupt interessiert, versucht sie im Rahmen der "Neuen Politischen Ökonomie"⁷ bzw. der *Public Choice*-Theorie ihre traditionellen Konzepte des methodologischen Individualismus auf nichtwirtschaftliche Bereiche (in welchem Sinne auch immer definiert) anzuwenden. Diese Ansätze sind bisher jedoch eher eine Randerscheinung in der Wirtschaftswissenschaft als Ganzes geblieben, obschon die Defizite der Mainstream-Ökonomie evident erscheinen. Andrej Shleifer und Robert Vishny (1999) argumentieren in ihrem Buch "The Grabbing Hand" (im Gegensatz zur

6 Eine ausführlichere Darstellung der hier diskutierten Theorien findet sich beispielsweise in Caporaso/Lewine 1993.

helping hand des Staates bei Marktversagen und der *invisible hand* in effizienten Märkten) gar, dass die Annahmen vieler Ökonomen über die Rolle des Staates völlig falsch seien.

Die Politikwissenschaft, inklusive der Lehre von den internationalen Beziehungen, hat sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg über weite Strecken genau in die entgegengesetzte Richtung bewegt. Sie hat zunehmend das Politische ins Zentrum der Analyse gestellt. In dieser Sichtweise ist Politik weit autonomer gegenüber anderen gesellschaftlichen Bereichen als dies viele Marxisten und neoklassische Ökonomen behaupten. Im Vordergrund standen vor allem in der Zeit des Kalten Krieges Machtverhältnisse als Determinanten politischer Prozesse und Entscheidungen. Auch die internationale Wirtschaftspolitik wurde unter dem Blickwinkel der Machtpolitik analysiert. Untersuchungen zum Aufstieg und Niedergang der OPEC und der neuen Weltwirtschaftsordnung in den 1970er Jahren sind Paradebeispiele (vgl. Krasser 1995). Die neoklassische Wirtschaftstheorie ihrerseits operierte, und tut es heute noch, mit eng definierten Konzepten der Macht (vgl. Theorien über Mono- oder Oligopole).

Besonders seit den 1980er Jahren lässt sich wieder eine gewisse Annäherung der beiden Disziplinen feststellen, indem das Interesse der Ökonomie an politischen Prozessen und Institutionen allgemein stark zugenommen hat und auch Modelle zur Anwendung gelangen, die psychologische und andere Einflussgrößen einbeziehen und einen verfeinerten Umgang mit Machtphänomenen zulassen. Politikwissenschaftler ihrerseits interessieren sich besonders im Rahmen der IPÖ viel stärker für wirtschaftswissenschaftliche Theorien und *Rational Choice*-Ansätze als noch vor zehn Jahren.

1.4.2. Von der Interdependenz zur Globalisierung

In diesem Abschnitt versuche ich, die Theoriebildung der vergangenen 30 Jahre zur Beziehung zwischen Weltwirtschaft und Staatenwelt in groben Zügen nachzuzeichnen. Besonders in den 1970er und 1980er Jahren war in der Lehre von den internationalen Beziehungen häufig von zunehmender *Interdependenz* der Staaten, das heisst gegenseitiger Abhängigkeit und Verwundbarkeit, die Rede. Viele der massgebenden Autoren gingen anfänglich von einem liberal-idealistischen Verständnis aus, das auf das Gedankengut von Klassikern der Wirtschaftswissenschaften (z. B. Adam Smith, David Ricardo) zurückgeführt werden kann und auch in der Zwischenkriegszeit schon die Diskussion dominierte (Muir 1932). Diese Beobachter der internationalen Politik erwarteten von einer wachsenden internationalen Interdependenz eine Zivildisierung der internationalen Beziehungen, vor allem einen Rückgang kriegertischer Auseinandersetzungen.

Dieser *idealistischen* Sichtweise folgte erst Anfang der 1970er Jahre, und nach langjähriger Dominanz des *realistischen*, machtpolitischen Paradigmas,

eine *positivistische*. Neu wurde nun danach gefragt, wie gross die Interdependenz denn tatsächlich sei und welche Konsequenzen sie habe. Diese *positive* Wende ist weitgehend auf die Erdölkrisen von 1973 und 1979, das Ende des Breton-Woods-Systems der fixierten Wechselkurse 1971/73 und andere weltpolitische Umbrüche der 1970er Jahre zurückzuführen. Diese Ereignisse führten einer breiten Öffentlichkeit die gegenseitige, und nicht unbedingt nur positiv zu bewertende, Abhängigkeit nationalstaatlich organisierter Gesellschaften drastisch vor Augen. Hinzu kamen Diskussionen um den "nuklearen Winter", der die spätestens seit der Kuba-Krise von 1962 sattem bekannte gegenseitige Verwundbarkeit im Nuklearwaffenbereich, das Gleichgewicht des Schreckens, nochmals drastisch in Erinnerung rief (Greene et al. 1985), sowie die neomalthusianischen Diskussionen um die Begrenztheit natürlicher Ressourcen und das "Raumschiff Erde", das heisst die Furcht vor dem weltweiten ökologischen und damit auch ökonomischen Kollaps (Meadows 1972).

Mit diesem Wandel der Betrachtungsweise entstand auch eine wissenschaftliche Debatte, in der die heutige Globalisierungsdiskussion ihre Wurzeln hat. Die einen Autoren behaupteten, die internationalen Beziehungen seien zunehmend durch wechselseitige Abhängigkeiten und damit einen Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Politik bei gleichzeitigem Bedeutungsgewinn der internationalen Zusammenarbeit geprägt. Andere Exponenten der Debatte postulierten, dass in den hoch entwickelten Industriestaaten die Ausweitung der Staatstätigkeit und die differenzierte Ausgestaltung politischer Steuerungsinstrumente zu einer Relativierung internationaler Einflüsse und damit zu mehr Unabhängigkeit geführt hätten. Viele Autoren begnügten sich allerdings mit einer ausschliesslich deskriptiven Untersuchung der "komplexen Interdependenz" (Cooper 1968; Keohane/Nye 1977; Jones 1995).

In der Retrospektive erweist sich der wissenschaftliche Nutzen der Interdependenzdebatte als eher beschränkt. Das starke praxeologische Interesse an einem "Management der Interdependenz" verleitete viele Forscher dazu, ohne angemessene empirische Erfassung der im internationalen System erfolgten Veränderungen sogleich zur Kontroverse um die Einschätzung der Auswirkungen von Interdependenz auf die Gestaltungsmöglichkeiten innerstaatlicher und internationaler Politik zu schreiben. Die begriffliche Fassung dessen, was unter Interdependenz zu verstehen sei, blieb in vielen Arbeiten ebenso unterentwickelt wie die Beantwortung der Frage nach den Treibkräften der nationalen und internationalen Politik (Kohler-Koch 1990).

Ohne dass die wichtigsten Fragen beantwortet waren, gingen die meisten Autoren in den 1980er Jahren zu einer bis in die 1990er Jahre anhaltenden und über weite Strecken wenig fruchtbaren Debatte zwischen (Neo-)Realisten und neoliberalen InstitutionalistInnen über (Keohane 1986; Baldwin 1993). Die Resultate der Forschung zur Interdependenz waren hierbei nur insofern nützlich, als sie den InstitutionalistInnen halfen, ihr Weltbild gegenüber demjenigen des

etablierteren und aus den politischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges gestärkt hervorgegangenen (Neo-)Realismus abzugrenzen. Die Institutionalistischen postulierten vor allem, die gestiegene Interdependenz habe zu einem wachsenden internationalen Kooperationsbedarf beigetragen. Die anfängliche Behauptung, die Nachfrage nach internationalen Steuerungsmechanismen jenseits des Nationalstaates führe auch, quasi automatisch, zu einem vermehrten Angebot an solchen Strukturen, erwies sich bei genauem Hinsehen jedoch bald als wenig stichhaltig und sehr anfällig für tautologische Schlüsse – internationale Institutionen existieren, weil eine Nachfrage nach ihnen besteht; die Nachfrage ist anhand der existierenden Institutionen ersichtlich. Die einzige These, die der systematischen Prüfung recht gut standgehalten hat, ist die, dass durch steigende Interdependenzen Kriege, zumindest zwischen hochentwickelten Demokratien, unwahrscheinlicher werden. Die hinter dieser empirisch klar nachweisbaren Korrelation stehenden Kausalitäten bleiben allerdings umstritten (Keohane/Nye 1977; Risse-Kappen 1994). Eine weitere Hypothese, dass zunehmende Interdependenzen die politische Integration in Richtung supranationaler Gebilde vorantreiben, liess sich hingegen kaum bestätigen (Deutsch 1957; Kohler-Koch 1990; Jones 1995).

Das institutionalistische Paradigma, die dominierende Denkschule in der Lehre von den internationalen Beziehungen in den 1980er und 1990er Jahren, zumindest im angelsächsischen und deutschen Sprachraum, fragte vorwiegend nach den Bedingungen für erfolgreiche internationale oder supranationale Zusammenarbeit. Vergleichbar mit dem (Neo-)Realismus figurierte der Staat als zentrale Konstante in der Theorie. Die Frage, ob sich die Staaten selbst als Folge der "komplexen Interdependenz" (Keohane/Nye 1977) in ihrer Funktion und Bedeutung verändern und damit selbst zu einem zu erklärenden Phänomen würden, wurde nur ganz am Rande thematisiert.

Jenseits dieser Debatte zwischen Neorealisten und neoliberalen Institutionalistischen begannen sich Ende der 1970er Jahre einige wenige Politikökonomen mit der Frage zu beschäftigen, wie genau weltwirtschaftliche Veränderungen auf den Staat bzw. die innerstaatliche Politik einwirken. Meilensteine sind unter anderem die Arbeiten von Gourevitch (1978), Katzenstein (1978, 1985), Cameron (1978) und Rogowski (1989). Gourevitch (1978) und Katzenstein (1978) analysierten, wie internationale Entwicklungen politische Koalitionen im innerstaatlichen Bereich und damit auch die Aussenpolitik von Staaten beeinflussen. Katzenstein (1985) untersuchte, wann und wie kleine Staaten, die weltwirtschaftlichen Veränderungen bzw. Krisen ausgesetzt waren, mehr oder weniger erfolgreich darauf reagierten. Er identifizierte die korporatistischen Strukturen dieser Staaten als institutionellen Mechanismus, um den gesellschaftlichen Konsens, der für die erfolgreiche Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen notwendig war, zu erzielen. Weiterführende Arbeiten in dieser Tradition (z. B. Garrett und Lange 1996; Vogel 1996; Armingeon 1996) knüpften am grundlegenden Argument Katzensteins an, dass politische

Strukturen im Inneren von Staaten die Wechselwirkungen zwischen Weltwirtschaft und innerstaatlichen Interessen und Verhaltensweisen (z. B. in der Fiskal- oder Arbeitsmarktpolitik) stark beeinflussen. Cameron (1978), an dessen Arbeit in Kapitel 2 dieses Buches angeknüpft wird, kam zum Ergebnis, dass eine stärkere aussenwirtschaftliche Verflechtung von Staaten mit der Weltwirtschaft eine Expansion des öffentlichen Sektors bewirke.

In seinem Buch "Commerce and Coalitions" griff Rogowski (1989) ein bereits 1941 von Stolper und Samuelson formuliertes Argument auf, welches die Kosten- und Nutzeneffekte des Aussenhandels für verschiedene gesellschaftliche Gruppen erklärt, und untersuchte es anhand historischer Fallstudien. Seine Arbeit steht für eine Forschungsrichtung der jüngsten Zeit, in der unter Rückgriff auf wirtschaftswissenschaftliche Theorien versucht wird, die Präferenzen und das Verhalten innerstaatlicher Akteure (z. B. Koalitionsbildung, Aussenhandelspolitik) durch die sie betreffenden aussenwirtschaftlichen Umstände zu erklären. In weiterführenden Arbeiten (z. B. Frieden/Rogowski 1996; Milner 1988) wurde versucht, die Erklärung von Präferenzen und Verhalten nicht nur auf Besitzer einzelner Produktionsfaktoren zu beziehen, sondern auch auf einzelne Wirtschaftssektoren und Firmen. Dadurch lassen sich auch die innerstaatlichen Konfliktlinien in Fragen der Aussenwirtschaft ausdifferenzieren.

Als Ausgangspunkt für diese Art der Argumentation wird meist angenommen, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse, wenn man deren Effekte aufs Wesentlichste reduziert, die relativen Preise von Waren, Dienstleistungen, Produktionsfaktoren usw. verändern. Globalisierungsprozesse bewirken in dieser Sichtweise v. a. Veränderungen der Preise internationaler im Vergleich zu innerstaatlichen Transaktionen. Diese Veränderungen der Preise ziehen Veränderungen der Kosten- und Nutzenexpectationen im Inneren von Staaten nach sich. Daraus lassen sich Hypothesen zu den Präferenzen von Akteursgruppen ableiten. Frieden und Rogowski (1996) z. B. identifizieren drei diesbezügliche Theorien. Erstens besagen aus dem Heckscher-Ohlin-Modell und dem Stolper-Samuelson-Theorem abgeleitete Hypothesen, dass eine Liberalisierung des Aussenhandels die Besitzer von weniger knappen Produktionsfaktoren gegenüber den Besitzern von knapperen Produktionsfaktoren begünstigt. Letztere werden sich, im Gegensatz zu ersteren, gegen Liberalisierungsschritte wehren. Gesellschaftliche Konfliktlinien entwickeln sich hier entsprechend der Ausstattung eines Landes mit Produktionsfaktoren. Zweitens prognostiziert der Ricardo-Viner-Ansatz sektorspezifische Auswirkungen der Veränderung relativer Preise. Präferenzen für oder gegen eine Öffnung der Märkte variieren mit der Standortgebundenheit von Investitionen und der Wettbewerbsfähigkeit von bestimmten Sektoren auf dem Weltmarkt. Drittens lassen sich aus Argumenten zu Skaleneffekten und gesamt Faktorproduktivität Hypothesen ableiten. Firmen, die von Skaleneffekten profitieren können, befrworten eine Öffnung der Märkte, während kleinere Firmen dagegen sind.

Firmen, die schon stark in die globalen Märkte integriert sind und das nötige Know-how dafür besitzen, befrworten eher die Öffnung der Märkte. Wie sich diese Präferenzen vermittelt politischer Prozesse in Entscheidungen und staatliches Handeln umsetzen, ist schwerlich verallgemeinerbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass, wie von Katzenstein und anderen Autoren postuliert, staatliche Institutionen diese Vorgänge stark beeinflussen und wiederum von diesen Vorgängen beeinflusst werden. Das heisst weltwirtschaftliche Integrationsprozesse haben Auswirkungen auf staatliche Politiken und gleichzeitig auch innerstaatliche politische Strukturen.

Dem *second image reversed*-Ansatz, wie er in den Arbeiten Gourevichts, Katzensteins, Camerons, Rogowskis und anderer Autoren zum Ausdruck kommt, ist auch das vorliegende Buch verpflichtet. Die folgende Analyse geht allerdings insofern über die genannten Arbeiten hinaus, indem sie diesen Ansatz explizit mit der Frage nach den Folgen wirtschaftlicher Globalisierung für staatliche Handlungskapazitäten verknüpft und damit eine Verbindung zur Globalisierungsdiskussion herstellt.

1.4.3. *Wo steht die Forschung 1999?*

Die Globalisierungsforschung kann zumindest in Teilen als Versuch betrachtet werden, die im Zusammenhang mit der Interdependenzdiskussion vernachlässigten und vom *second image reversed*-Ansatz in die neuere Forschung eingebrachten Fragen aufzugreifen und zu beantworten: Was bedeutet Globalisierung und inwiefern lässt sie sich empirisch beobachten? Welche Ursachen liegen ihr zu Grunde? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Das Konzept der Globalisierung unterscheidet sich von der Interdependenz nach gängiger Meinung vor allem dadurch, dass die Ausdehnung und Frequenz der grenzüberschreitenden Transaktionen und Verflechtungen, so die Vermutung, noch weiter zugenommen haben (Bernauer 1997). Damit stellen sich die bereits früher formulierten, aber nicht schlüssig beantworteten Fragen nach der Veränderung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Bezugsräume sowie der Bedeutung staatlicher Grenzen, des Idealtypus des Westfälischen Staates und der politischen Steuerrückkapazitäten noch ausgeprägter.

Der sozialwissenschaftlichen Forschung zu den Folgen der Globalisierung für den Staat mangelt es nicht an weitschweifigen Theorie Debatten und damit verbundenen Hypothesen, sondern an systematisch durchgeführten empirischen Arbeiten (vgl. McGrew 1998; Beisheim/Walter 1997). Die zentralen Hypothesen und die noch spärlichen empirischen Befunde lassen sich den weiter oben dargelegten konstitutiven Elementen des Westfälischen Staates zuordnen: Territorialität, Autonomie und Souveränität.⁷

7 Als Alternative liessen sich die gängigen Hypothesen in der Globalisierungsdiskussion drei Denkschulen zuordnen (vgl. McGrew 1998). Die *Globalisierungstheoretiker* be-

Viele Autoren prognostizieren als Folge der Globalisierung eine Entterritorialisierung der internationalen Beziehungen (sofern letzterer Terminus bei Zutreffen der Hypothese überhaupt noch sinnvoll ist), eine Restrukturierung sozialer Räume, eine zunehmende Nichtterritorialität, ein *unbundling* oder *rebundling* von territorialen Einheiten, ein *disembedding* von Märkten aus territorialen Bindungen usw. (vgl. Elkins 1995; Waters 1995; Altvater/Mahnkopf 1996; Hirsch 1995). David Elkins (1995: 87f.) beispielsweise behauptet, Kapitalismus und Territorialstaat hätten sich über grosse Zeiträume hinweg gegenseitig unterstützt. Nun befindet sich die Wirtschaft in einer Phase der Loslösung vom Territorialstaat, während auch die externen Effekte der Wirtschaftsaktivität zunehmend nationalstaatliche Grenzen überschreiten. Der Soziologe Malcolm Waters (1995) argumentiert, es seien vor allem kulturelle Beziehungen, die sich vom Staat am meisten lösten. In seinen Worten: "[...] materielle Austauschbeziehungen lokalisieren; politische Austauschbeziehungen internationalisieren; und symbolische Austauschbeziehungen globalisieren [...]". (Waters 1995: 9). Nach Waters sind es besonders die Massenmedien, die Unterhaltungsindustrie und der Dienstleistungssektor, die der Globalisierung Vorschub leisten. Die meisten Arbeiten dieser Art basieren auf Thesen von hohem Abstraktionsgrad. Falls die Konsequenzen für den Staat überhaupt thematisiert werden, bleiben die Aussagen vorwiegend spekulativer oder normativer Natur. Es liegt ihnen kaum empirische Forschung zugrunde.

Bei Fragen der Souveränität ergibt sich ein ähnliches Bild. Joseph Camilleri und Jim Falk (1993) und andere behaupten, die Souveränität werde als Folge der Globalisierung gegen innen und aussen ausgehöhlt. Sie sei heute weder Garant für die exklusive Kontrolle eines Staates innerhalb seines Territoriums noch gegen Interventionen von aussen. Die Souveränität schrumpfe zur Entscheidungsbefugnis darüber, wo öffentliche Güter hergestellt und Regulierungsstrukturen jenseits des Staates angesiedelt werden. Souveränität wird zur Verhandlungsressource: Im Zeichen eines *pooling of sovereignty* (Keohane 1995) wird sie gegen Leistungen anderer Staaten eingetauscht. Staaten werden somit zu Bausteinen in einem zunehmend komplizierten, "pluralitären" Geflecht von Steuerungsstrukturen auf allen Ebenen (Cerny 1995; Held 1995).

trachten die Globalisierung als grundlegend neue Epoche im Weltsystem, in der ein Niedergang der traditionellen Nationalstaaten vonstatten geht. Die *Skeptiker* beschränken sich auf eine weitgehend ökonomische Sichtweise von Globalisierungsprozessen. Sie behaupten, diese seien in ihrer Tragweite weder historisch neu, noch würden sie die von den Globalisierungstheoretikern prognostizierten Konsequenzen zeitigen. Die *Transnationalisten* erachten die Globalisierung als wichtige Triebkraft von Veränderungsprozessen aller Art, sind jedoch unsicher, wohin diese graduellen Veränderungen führen werden und vernennen das Szenario vom Ende des Nationalstaats. Der Grundtenor dieses Buches entspricht der letztgenannten Denkschule.

Gleichermassen als Rufer in der Wüste tritt Stephen Kraser (1995) auf. Er kann der neuen Rhetorik vom "Ende der Souveränität" wenig Positives abgewinnen, weil das Westfälische Modell, wie oben bereits erwähnt, schon immer ein Idealtypus war. Die Souveränität von Staaten sei schon immer lückenhaft gewesen. Diese Unvollständigkeit nun plötzlich auf vermeintliche Veränderungen in der internationalen politischen Ökonomie zurückzuführen, sei deshalb unzulässig. So ist nach Kraser das Westfälische Modell schon immer durch vier Umstände relativiert worden (1995: 116–123):

Regierungen gehen Pareto-verbessernde internationale Abkommen ein, die nicht auf Gegenseitigkeit beruhen, weil sie davon Gewinne erwarten. Beispiel: Schutz der Menschenrechte – nur in seltenen Fällen wird Land A die Menschenrechte verletzen, wenn Land B dies auch tut. Beim Schutz von Menschenrechten durch internationale Abkommen beruhen diese Normen meist nicht auf strikter Reziprozität.

Regierungen sind bereit, auf der Basis von Gegenseitigkeit und einer Pareto-Verbesserung die Prinzipien der Territorialität und Autonomie zu verletzen, wenn sie davon Gewinne erwarten. Beispiel: Zollreduktionen – Staaten geben auf der Basis der Gegenseitigkeit ihre Kompetenz auf, im Aussehenhandel nach Belieben Zölle festzulegen, weil sie sich davon Wohlfahrtsgewinne erhoffen.

Regierungen stärkerer Staaten zwingen schwächere Staaten durch glaubwürdige Drohungen zu Interaktionen, die gegenseitig bedingt aber nicht Pareto-verbessernd sind. Beispiel: Verhalten der NATO gegenüber Serbien – die NATO drohte Serbien mit Luftschlägen, um es zur Annahme eines Lösungsvorschlags für das Kosovo-Problem zu zwingen.

Regierungen stärkerer Staaten zwingen schwächere Staaten, sich den Präferenzen der stärkeren zu beugen. Diese Interaktionen sind nichtkontingent und nicht Pareto-verbessernd. Beispiel: Die UNSCOM Kontrollen im Irak.

In jüngerer Zeit hat sich zur Souveränitätsdiskussion eine normativ befrachtete Demokratiediskussion gesellt, welche sich an eine bereits seit langem geführte Debatte zum Demokratiedefizit der EU anlehnt (z. B. Scharpf 1993; Zürn 1998). Einerseits trafen die im Innern der Staaten gewählten und so demokratisch legitimierten Entscheidungsträger immer mehr Entscheidungen, die auch über die nationalen Grenzen hinaus Auswirkungen hätten. Die Entscheidungsträger Wählenden decken sich somit nicht mehr mit den durch die Entscheidungen Betroffenen. Andererseits würden zunehmend Kompetenzen nach unten und nach oben bzw. aussen (an internationale oder transnationale Institutionen) verlagert, wobei immer unklarer werde, wer legitimerweise an den dortigen Entscheidungsfindungen partizipieren und wer wem verantwortlich sein solle. Viele De-facto-Entscheidungsträger werden von den formalen, demokratischen Legitimationsverfahren nunmehr unvollständig bis gar nicht erfasst. Die daraus entstandene Debatte dreht sich um die Möglichkeiten

demokratiereiflicher Regulierungssysteme, die auch in Bezug auf ihre Problemlösungskapazitäten jenseits des Nationalstaates wirksam sind.

Die empirisch gehaltvollste Forschung befasst sich mit Fragen der staatlichen Autonomie. Viele Autoren behaupten, innerstaatliche Politiken würden als Folge der Globalisierung an Wirksamkeit verlieren.⁸ Die Reichweite autonom konzipierter Steuerungsmechanismen ende meist an den nationalen Grenzen, während viele gesellschaftliche Probleme keine Grenzen kennen. Beispiele finden sich in der Tat zuhauf. Sie reichen von der Flüchtlingsproblematik bis zum Treibhauseffekt.

Es wird auch behauptet, die Weltmärkte würden zunehmend die staatliche Wirtschaftspolitik diktiert – das heisst die Handlungskapazitäten der modernen Territorialstaaten seien im Schwinden begriffen. Auch hier finden sich plausible Beispiele. Eine antizyklische Wirtschaftspolitik scheint heute in offenen Volkswirtschaften schwieriger zu bewerkstelligen denn je: Eine expansive Fiskalpolitik beispielsweise kann von den internationalen Finanzmärkten schnell bestraft werden (z. B. durch höhere Risikoprämien bei Staatsanleihen). Eine Anknüpfung der Nachfrage durch den Staat mag mittlerweile lediglich zu mehr Importen aus dem Ausland führen und damit die gewünschten Effekte auf dem einheimischen Arbeitsmarkt zunichte machen. Eine Senkung der Zinsen kann bisweilen nicht zur gewünschten Erhöhung der Investitionen, sondern zu einer Abwanderung von Investoren in Länder mit höheren Zinsen führen. Dieser Verlust an Wirksamkeit staatlicher Politiken, so wird behauptet, liesse sich in vielen Fällen auch über eine verstärkte internationale Zusammenarbeit nicht wiedergewinnen. Gesamthaft seien internationale Steuerungssysteme unterentwickelt.

Gleichermassen argumentieren viele Autoren, dass im Zuge der Globalisierung staatliche Massnahmen aller Art in den Sog des verschärften Standortwettbewerbs gerieten und so einem starken Deregulierungsdruck unterlägen (Scharpf 1996), beispielsweise in Bereichen wie der Sozialpolitik und dem Umweltschutz. Die Allokation von Produktionsfaktoren würde in zunehmender Weise nach rein ökonomischen Kriterien erfolgen. Die steigende Mobilität dieser Faktoren bewirke, dass Staaten immer mehr gezwungen seien, attraktive Standortbedingungen zu schaffen, da sonst die Investitionen und damit auch Arbeitsplätze in andere Länder abflössen. Es wird hierbei unterstellt, dass hohe Sozialkosten, Umweltstandards und Regulierungen aller Art die Produktionskosten erhöhen und damit Produktivitätsprobleme schaffen. Dadurch, dass die Weltmärkte auf die meisten Staaten gleichförmig einwirken, sei auch eine Konvergenz einzelstaatlicher Wirtschaftspolitiken zu erwarten, vorwiegend auf dem Niveau geringerer regulatorischer Eingriffe des Staates in die Gesellschaft, das heisst im Extremfall ein "Werlauf nach unten" (vgl. Hirsch 1995; Berger/Dore 1996; Boyer 1996b; Andrews 1994). Der Staat werde zum

⁸ Zum Beispiel Zacher (1992), Beck (1998), Narr/Schubert (1994), Scharpf (1995), Held/McGrew (1993), Altvater/Mahnkopf (1996), Walter/Zürn (1997), Ohmae (1995a).

Wettbewerbsstaat (Hirsch 1995; Narr/Schubert 1996: 152), einer Deutschland GmbH oder Schweiz AG. Besonders die kritische und neomarxistische Literatur prognostiziert die Demontage des Sozialstaates und der Umweltschutzpolitik als Folge der Globalisierung (Hirsch 1995; Altvater/Mahnkopf 1996; Mittelmann 1996).

Aus Versuchen, diese Hypothesen in ein empirisches Forschungsprogramm umzusetzen, sind bisher widersprüchliche Resultate hervorgegangen. Einige statistische Analysen deuten darauf hin, dass die postulierten Konvergenzbewegungen nach unten sich kaum mit der Realität decken (vgl. Garrett 1995, 1998; Armingeon 1996). Innerstaatliche Institutionen, so nehmen einige Autoren in Fortführung der Argumente Katzensteins und Gourevichts an, wirken als starke "Filter", durch welche die Einflüsse der Weltwirtschaft hindurch müssten, bevor sie auf die innerstaatliche Politik einwirken. Dies erzeuge die beobachtete Varianz in der Art und Weise, wie einzelne Staaten auf weltwirtschaftliche Veränderungen reagieren. Andere wiederum glauben, mindestens gewisse Konvergenzbewegungen feststellen zu können. Die Schwachstellen dieser Forschungsanstrebungen liegen oft an zwei Punkten. Erstens werden in vielen Untersuchungen lediglich Konvergenz- oder Divergenzbewegungen von Indikatoren gemessen, die bestimmte Politiken widerspiegeln, zum Beispiel die Sozialausgaben. Ohne die Ursachen systematisch zu erforschen und exogene Einflussfaktoren zu kontrollieren, werden dabei Konvergenzbewegungen im Sinne eines zunehmenden Drucks der Weltmärkte gedeutet (z. B. Armingeon 1996). Zweitens konzentrieren sich andere Autoren einseitig auf die Frage, ob die Kapitalmobilität denn so hoch sei, wie von vielen Globalisierungstheoretikern postuliert wird. Falls diese Annahme nicht zutrifft, würde dies vielen der in diesem Abschnitt besprochenen Hypothesen die Grundlage entziehen (Hirst/Thompson 1996). Eine Analyse der kausalen Beziehungen zwischen weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen und ihren Folgen für den Staat bieten solche Analysen jedoch nicht. Bei den ganz wenigen Untersuchungen, welche die Beziehungen zwischen Variablen der Globalisierung einerseits und Konsequenzen für den Staat andererseits rigoros untersuchen, sind zum Teil erhebliche Probleme bei der Operationalisierung von Variablen (v. a. Validität benutzter Indikatoren) und methodische Unterschiede festzustellen (vgl. z. B. Rodrik 1996, Garrett/Mitchell 1997 und Garrett 1998).

Einige Autoren haben versucht, mittels qualitativer Fallstudien zu ermitteln, inwiefern weltwirtschaftliche Integrationsprozesse einen Deregulierungsdruck auf bestimmte Politikbereiche ausüben. Diese Arbeiten sind insofern interessant, als sie empirisch und im Detail die Kausalketten nachzuzeichnen versuchen, die zwischen Veränderungen in der Weltwirtschaft und staatlichen Handlungsspielräumen liegen. In einer der bekanntesten Untersuchungen ist David Vogel (1995) zum Ergebnis gekommen, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen die in der Globalisierungsdiskussion meist prognostizierte

Deregulierung zustande kommen kann, in manchen Fällen aber auch eine verstärkte staatliche Intervention, also das Gegenteil erfolgt. Bei diesen Forschungsanstrebungen liegt das Problem vor allem darin, dass die wenigen bisherigen Untersuchungen zwar empirisch reichhaltig, aber theoretisch wenig fundiert sind. Vogel (1995) beispielsweise geht vorwiegend von einer Sogwirkung der Entscheidungen von Jurisdiktionen mit grossen Marktanteilen in einem bestimmten Regulierungsbereich sowie dem Einfluss grosser multinationaler Unternehmen aus.

Arbeiten von Andrew Sobel (1994), Fritz Scharpf (1996), Steven Vogel (1996), Dale Murphy und Kenneth Oye (1998) und einigen anderen Autoren liefern bereits theoretisch besser fundierte Hypothesen zu Deregulierungs- und Re-regulierungsprozessen. Von griffigen, theoretisch gut verankerten und empirisch haltbaren Erklärungsmodellen zur Frage, wann der Staat unter Bedingungen der Globalisierung verstärkt in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen interveniert oder sich zurückzieht, sind wir allerdings noch weit entfernt.

Bei den zwei hier zuletzt diskutierten Forschungsanstrebungen – quantitativen Analysen der Beziehung zwischen Globalisierungsvariablen und staatlichen Handlungskapazitäten und qualitativen Fallstudien zu Regulierungsprozessen – haken Kapitel 2–6 dieses Buches ein. In Kapitel 7 interessiere ich mich, um die Konsequenzen wirtschaftlicher Globalisierung umfassender beurteilen zu können, weniger für die Konsequenzen weltwirtschaftlicher Veränderungen für staatliche Handlungskapazitäten, sondern für die Auswirkungen auf grundlegende Strukturierungsmerkmale der internationalen politischen Ökonomie, wie sie in der politischen Fragmentierung zum Ausdruck kommen.