

## Kapitel 7 Weltwirtschaftliche Integration und politische Fragmentierung

In Zusammenarbeit mit Roy Suter<sup>1</sup>

Globale Wirtschaftstrends deuten darauf hin, dass die Tage der zentralisierten Staaten, speziell derjenigen Dinosaurier, die durch Gewalt zusammengehalten werden, gezählt sind. Dezentralisierung ist klar an der Tagesordnung, sowohl in wirtschaftlicher als auch in administrativer Hinsicht.

Fuller (1997: 15)

Päpste, orthodoxe Marxisten und islamistische Fundamentalisten haben mit vielen transnationalen Unternehmen zumindest eines gemeinsam: Sie alle streben nach einer weltumspannenden Entfaltung ihrer Tätigkeit, fühlen sich dabei aber durch staatliche Grenzen in ihrer Arbeit oft behindert. Nichtsdestotrotz, und entgegen vielen anders lautenden Thesen vom Niedergang der Politik und des Staates schlechthin, spielen staatliche Grenzen, und damit die Staatenwelt als grundlegendes Strukturmerkmal, bis heute eine zentrale Rolle in der politischen Praxis und Theorie der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ). Dass Staaten immer noch und vermutlich auch weiterhin einen wesentlichen Einfluss auf wirtschaftliche und soziale Strukturen und Entwicklungen haben werden, wurde in den vorhergehenden Kapiteln aufgezeigt. In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, ob sich in der politischen Geographie der IPÖ im Zuge zunehmender Verflechtungen der Weltwirtschaft nicht dennoch etwas verändert hat. Im Speziellen versuchen wir, zwei scheinbar in paradoxem Verhältnis zueinander stehende Strukturveränderungen im internationalen System zu deuten: einerseits die zunehmende grenzüberschreitende Integration in vielen Bereichen der Wirtschaft, andererseits und gleichzeitig die zunehmende Zersplitterung des internationalen Systems in immer mehr und entsprechend kleinere politische Einheiten, also eine politische Fragmentie-

1 Einige der in diesem Kapitel vorgestellten theoretischen Ideen hat Thomas Bernauer mit Peter Moser zusammen entwickelt (Bernauer/Moser 1995). Das empirische Datenmaterial für die Fallstudien zu Quebec und Schottland stammt weitgehend aus einer Arbeit, die Roy Suter mit Marc Holitscher zusammen verfasst hat (Holitscher/Suter 1999). Peter Moser und Marc Holitscher sei an dieser Stelle dafür gedankt, dass wir diese Ideen und Daten für das vorliegende Kapitel verwenden konnten.

Das in der Folge entwickelte Erklärungsmodell bringt politische Fragmentierungsphänomene mit weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen in Verbindung. Die Plausibilität des Modells wird anhand zweier Fallstudien zu Autonomiebewegungen in OECD-Staaten bewertet.

### 7.1. Gegenläufige Trends in Wirtschaft und Politik

Während weltweit die grenzüberschreitende Verflechtung in vielen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft zunimmt (Horsman/Marshall 1994; Lewis 1996; Ohmae 1990, 1995a), zersplittert das internationale System, und damit auch die Grundstruktur der internationalen politischen Ökonomie (IPÖ), in immer zahlreichere und entsprechend kleinere politische Einheiten (Anderson 1996). Im Jahr 1900 wies die Welt etwa 40 Territorialstaaten auf, heute sind es um die 200.<sup>2</sup> Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, das heisst seit die bewohnbare Erdoberfläche beinahe vollständig von souveränen Territorialstaaten (inklusive Kolonialreiche) in Anspruch genommen wurde, hat ihre Zahl ständig zugenommen (vgl. Kap. 1). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind grossstaatliche Gebilde seitdem bloss zerfallen und nicht neu entstanden – zumindest nicht auf Dauer und schon gar nicht auf friedlichem Wege. Bereits im letzten Jahrhundert begann das Osmanische Reich im Balkan zu zerbröckeln. Das Ende des Ersten Weltkriegs brachte seine endgültige Auflösung auch im Osten, ebenso wie das Ende der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Die Zahl der Staaten stieg damals um gute 50%.

Ein zweiter Schub von Staatsgründungen folgte in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Auflösung der westeuropäischen Kolonialreiche. Und seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich diese Atomisierung (wenn man die Vereinigung der beiden Deutschland und Jemens ausnimmt) fortgesetzt: Neben Jugoslawien hat sich auch das letzte der grossen europäischen Reiche, die Sowjetunion, die Nachfolgerin des Reiches der Romanov, in seine Bestandteile aufgelöst, und manche ihrer ehemaligen Teilrepubliken sind ihrerseits wieder in Sezessionskriege mit noch kleineren Einheiten verstrickt: Anschauungsmaterial bietet der Kaukasus (vgl. Fuller 1997).

Es ist nicht anzunehmen, dass die politische Landkarte in nächster Zeit zur Ruhe kommen wird. Zwar ist die "Erfolgsrate" bei der Staatenbildung nicht allzu gross: Geht man von ethnischen Gesichtspunkten aus, wären Tausende von Nationalstaaten möglich; tatsächlich sind es heute, wie bereits

2 Je nachdem wie das Konzept "Staat" operationalisiert wird, lassen sich in der Renaissance mehr Staaten als heute ausmachen (je nach Zählart bis zu 500). Damals war allerdings die Integration der Weltwirtschaft noch weit weniger ausgeprägt als heute, so dass diese Zeitperiode im Sinne der Erklärung eines Paradoxes von wirtschaftlicher Integration und politischer Fragmentierung an dieser Stelle von geringerem Interesse ist.

erwähnt, nur rund 200 (Gellner 1986: 83; Mayall 1995: 449).<sup>3</sup> Diese Zahl wird wohl auch in Zukunft nur sehr langsam wachsen. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind nur wenige Staaten zerfallen (UdSSR, Jugoslawien, die Tschechoslowakei und Äthiopien). Es ist jedoch anzumerken, dass viele andere Staaten zentrifugale Tendenzen unterworfen sind, die nicht notwendigerweise zu neuen Staaten führen müssen, aber politischen Entscheidungsraum durch Dezentralisierungsprozesse verkleinern. Nicht nur die ehemaligen Sowjetrepubliken, afrikanische oder asiatische Staaten (z. B. Kongo, Somalia, Afghanistan, Sudan, Indonesien, Indien, Sri Lanka) sind mit Autonomie- oder Sezessionsbewegungen konfrontiert, sondern auch hoch entwickelte Industriestaaten wie Kanada, Frankreich, Spanien, Grossbritannien, Belgien, Italien und die Schweiz.<sup>4</sup> An dieser Stelle ist festzuhalten, dass das Konzept *politische Fragmentierung*, die in diesem Kapitel zu erklärende (abhängige) Variable, nicht nur erfolgreiche Sezessionen und die Bildung neuer Staaten abdeckt, wie die bisherigen Bemerkungen zum Wachstum der Staatenzahl vermuten lassen könnten. Vielmehr handelt es sich um ein Kontinuum, das von einer Nachfrage nach stärkerer lokaler Autonomie oder föderalistischeren Staatsstrukturen bis hin zur Sezession und Bildung neuer Staaten reichen kann. Generell bezeichnet der Begriff der politischen Fragmentierung Prozesse, in denen sich politische Handlungseinheiten und Handlungszusammenhänge verkleinern.

An welchem Punkt politische Fragmentierungsprozesse zum Stillstand kommen werden, ist umstritten. Die einen behaupten, dass, folge man dem von den Vereinten Nationen legitimierten Selbstbestimmungsrecht der Völker (vgl. Kap. 1), zumindest langfristig bis zu 8'000 Staaten den Erdball belegen könnten (vgl. oben). Dies würde wohl völlig neue Strukturen und Mechanismen der Weltpolitik erfordern. Andere Autoren wiederum postulieren, dass die existierenden Staaten als "Torwächter" fungieren und das Selbstbestimmungsrecht sehr restriktiv auslegen, was dem Wachstum der Staatenzahl enge Grenzen setzt. Beide Seiten vermischen bei ihren Aussagen Prognosen zur Entwicklung der politischen Fragmentierung mit normativen Bewertungen dieser Entwicklung. Öyvind Österud (1997) beispielsweise vertritt folgende Auffassung:

Das Staatensystem kann niemals in irgendeiner sinnvollen Weise vervollständigt werden. Die grundlegende Prämisse des idealistischen Ethno-Nationalismus ist falsch [...] Oft bedeutet die Befreiung einer Gruppe die Unterdrückung einer anderen [...] die Lösung ist zu oft das Problem. Die Auswahl eines ethno-nationalistischen Bestimmungsgrundes – Sprache oder Religion oder kollektives Schicksal – führt häufig zu konfliktierenden nationalistischen Forderungen, wobei die ethnische Identität als solche ein formbares Phänomen ist, das kontextuell und sub-

3 Etwas salopp formulierte aber interessante Argumente zur Frage, welche ethnische Gruppe es schafft, einen Staat zu "erhalten", finden sich in McGeary 1999.

4 Guir (1994) und viele andere Autoren stellen fest, dass seit dem Zweiten Weltkrieg ein stetiges Wachstum der Zahl ethnopolitisch motivierter Konflikte zu verzeichnen ist.

ektiv geprägt ist. Die potenzielle Zahl der nationalistischen Forderungen nach Autonomie ist gegen oben hin nicht begrenzt.

Damit ist bereits die ebenfalls umstrittene Frage angesprochen, ob die (mehr oder weniger beschränkte) Zunahme der Staatenzahl positiv oder negativ zu bewerten sei. Die einen beurteilen die politische Fragmentierung negativ. Sie erachten diesen Trend angesichts der zunehmenden Integration der Erdoberfläche zu einem einheitlichen, beinahe nahtlosen Wirtschafts- und Kommunikationsraum als paradox beziehungsweise ineffizient: Zunehmende wirtschaftliche Verflechtung müsste ihrer Ansicht nach eine grössere soziale und politische Verflechtung mit sich bringen – eine Annahme, die im Übrigen den Integrationsbemühungen im Rahmen der EG/EU seit jeher zugrunde liegt (Rhein 1997). Der weltwirtschaftlichen Integration müsse auch eine Weltinnenpolitik folgen – die politische Fragmentierung und der damit verbundene Nationalismus erschweren diese (Czempiel 1993).

In der Tat hat der säkulare Trend der Zunahme der Zahl der staatlichen Einheiten im internationalen System und die politische Fragmentierung ganz allgemein, das heisst auch innerhalb bestehender Staaten, zunächst einmal ganz praktische Auswirkungen. Die Führung der Aussenpolitik wird komplizierter, da internationale Entscheidungen und Massnahmen bei grösserer Zahl von Beteiligten meist schwieriger zu bewerkstelligen sind. Besonders Kleinststaaten wie zum Beispiel die Schweiz oder Österreich, von ärmeren Kleinststaaten gar nicht zu sprechen, stossen an ihre Grenzen, wenn es darum geht, mit der gewachsenen Zahl von Staaten, Quasi-Staaten, Gliedstaaten und anderen Akteuren Verhandlungen zu führen oder diplomatische Beziehungen zu unterhalten. Kurz: Die Transaktionskosten steigen, internationale Zusammenarbeit zur dringend notwendigen Lösung grenzüberschreitender Probleme wird schwieriger.

Der Prozess der Zersplitterung des internationalen Systems ist überdies mit Krisen und bewaffneten Konflikten verbunden (vgl. Fuller 1997), die, obschon meist innerstaatlicher oder regionaler Natur, oft auch Auswirkungen über die unmittelbare Nachbarschaft hinaus haben, zum Beispiel in Form von Flüchtlingsströmen, Nachfrage nach humanitärer Hilfe und nach UNO-Blauhelmen, Beeinträchtigung von Handelsbeziehungen oder erhöhtem Risiko bei Direktinvestitionen. Der Economist (19.12.1998: 21) formulierte diesen Sachverhalt treffend wie folgt: "Mit Grenzen verhält es sich wie mit Fließgewässern. Sie bleiben tendenziell an ihrem Ort, verursachen aber Schaden, wenn sie sich verlagern." Laut Ted Gurr (1994) treten heute in der Welt mehr innerstaatliche Konflikte auf. Dies ist ein klares Anzeichen dafür, dass politische Fragmentierungsprozesse oft gewaltbefrachtete Entwicklungen implizieren.

Andere Autoren werten die Zunahme der Zahl politischer Handlungseinheiten eher positiv und drücken dies mit dem Schlagwort "Small is beautiful" aus. Mehr Staaten bedeutet kleinere Staaten, und damit mehr Bürgernähe, mit

welcher oft mehr staatliche Effizienz und stärkere demokratische Kontrolle verbunden sind. Im selben Sinne sind föderalistische Strukturen zu bewerten, in denen subnationale Handlungseinheiten grössere Entscheidungsbefugnisse haben (vgl. Geser 1992; Economist 3.1.1998: 63f.; Frey/Stutzer 1999).

Andere Autoren wiederum erachten die politische Fragmentierung als zumindest langfristig mehr oder weniger irrelevant. Sie betrachten Staaten in wachsendem Masse als Teil der politischen Folklore. Für die Vorgänge in der realen Welt, und damit vor allem auch der Wirtschaft, sei die Ausgestaltung der politischen Geographie von abnehmender Wichtigkeit. Mehr Staaten mögen die Welt etwas bunter erscheinen lassen, letztlich sei es aber entscheidend, wo die Handlungskompetenzen liegen, und diese hätten sich vom Staat weg auf andere Ebenen verschoben. Schliesslich bewerten einige Beobachter der Weltpolitik das mit der politischen Fragmentierung verbundene Problempotential im Sinne einer n-förmigen Entwicklung. In den Worten von Graham Fuller (1997: 19):

Der Übergang zu einer neuen internationalen Ordnung wird in der Tat mit einem Wirrwarr verbunden sein. Er könnte jedoch eine weniger drastische Neugestaltung der gegenwärtigen Realität nach sich ziehen, als wir vielleicht denken. Unvermeidlich wird in einer Welt voller neuer Nationen die Bedeutung der nationalen Souveränität stark verringert sein – ein Prozess, der seit einiger Zeit schon im Gange ist. Während sich die Zahl der Nationen verdoppelt oder gar verdreifacht, könnte die nationale Souveränität schliesslich nur noch wenig mehr bedeuten als eine Anerkennung ethnischer und nationaler Besonderheit. Im Kontext grösserer globaler Trends könnten sich kleinere Nationen gezwungen fühlen, sich zu verbünden und ihre Ressourcen zusammenzulegen, um auf dem internationalen Marktplatz der Wirtschaft und der Macht eine stärkere Position zu erlangen.

Wie auch immer man die Konsequenzen der politischen Fragmentierung bewertet, so erscheint diese in Bezug auf traditionelle Theorien der internationalen Beziehungen paradox. Die Globalisierung wird meist als eine zusätzliche Expansion und Vertiefung von Interdependenzen im internationalen System betrachtet (Jones 1995). In klassischen Integrationstheorien wiederum wird argumentiert, dass wachsende wirtschaftliche Interdependenzen mittels *spill-over*-Effekten auch zu politischen Integrationsprozessen führen (Haas 1964; Mitrany 1943). Dennoch haben auch in Weltgegenden mit einem hohen Ausmass an wirtschaftlicher Verflechtung zentrifugale politische Kräfte an Bedeutung gewonnen. Beispiele sind die Autonomiebestrebungen in Quebec und Schottland. Wie lassen sich diese gegenläufigen und paradox erscheinenden Trends erklären?

## 7.2. Herkömmliche Erklärungen

Herkömmliche Erklärungen für politische Fragmentierungsprozesse sind entweder auf innerstaatliche Strukturen und Entscheidungsprozesse oder auf Reaktionen des internationalen Systems ausgerichtet.<sup>5</sup> Die seit den 1960er Jahren entwickelten Sezessionstheorien haben vorwiegend innerstaatliche Ursachen für das Entstehen von Sezessionsbestrebungen zum Gegenstand (siehe unter anderem Gurr 1994; Cederman 1997; Hechter 1992; Horowitz 1985; Navaratna-Bandara 1995; Wood 1981). Sie liefern in der Regel keine systematischen Erklärungen für die Auswirkungen staatsexterner Faktoren auf die Kohäsion von Staaten.<sup>6</sup>

Anderer Erklärungen wiederum betrachten die "Torwächter"-Funktion der bestehenden Staaten als wichtige Bedingung für das Entstehen neuer Staaten. Diese "Torwächter"-Funktion ist insofern zentral, als sie zwischen der Nachfrage bestimmter Gebiete oder sozialer Gruppierungen nach Autonomie oder Unabhängigkeit und der tatsächlichen Schaffung eines autonomen Gebietes oder eigenen Staates steht. Diese Funktion entsteht dadurch, dass Souveränität eine internationale Institution ist, die durch gegenseitige Anerkennung der Staaten konstituiert wird. Allerdings bekunden Vertreter dieser Theorien große Mühe, generalisierbare Erklärungen für die Erfolge und Misserfolge von Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen zu liefern. Öyvind Österud (1997) beispielsweise legt in umfassender Weise den Wandel in den staatlichen Reaktionen auf Unabhängigkeitsbestrebungen dar. Er kommt allerdings zum Schluss, dass die Anerkennung von Staaten meist eher pragmatischen, wenn

nicht gar unersichtlichen Kriterien folgt. Graham Fuller (1997: 17) gelangt gar zu folgendem Ergebnis:

Die Staatenbildung hing noch nie von der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit, sondern von historischen Zufällen ab [...] Völkerrechtler sollten sich dies merken. Es kann keinen vorher bestimmten Konsens darüber geben, wer in Zukunft einen Staat haben sollte. Jede Gruppe von Menschen, die wirklich einen Staat oder zumindest Autonomie will, wird ihn oder sie vermutlich am Ende bekommen.

Seit Ende der 1970er Jahre sind in der politökonomischen Forschung vereinzelt Hinweise darauf zu finden, dass Interdependenzen nicht nur Integrations-, sondern auch Desintegrationsprozesse bewirken können (Holsti/Siverson/George 1980). Diese Einsicht floss ab Mitte der 1990er Jahre auch in die Globalisierungsdiskussion ein (Holm/Sørensen 1995; Mayall 1995). In dieser neuen Runde des Theoretisierens zu Autonomie- und Sezessionsbestrebungen sind bislang verschiedenste Kausalbeziehungen zwischen Globalisierung und politischer Fragmentierung zur Sprache gekommen.

Als populärste Erklärungsvariante hat sich bisher ein Gemisch aus soziopsychologischen und soziologischen Argumenten erwiesen. Globalisierung setzt breite Schichten der Gesellschaft ökonomisch unter Druck und stelle gleichzeitig ihre althergebrachten Identitäten, das "Wir-Gefühl", in Frage. Identitätskrisen verursachen vor allem ein Ohnmachtsgefühl gegenüber dem weltwirtschaftlichen Wandel und seinen Konsequenzen, sowie gegenüber einer staatlichen Politik, die ihre Verluste an Handlungsspielraum durch bürgerferne, den demokratischen Politikprozessen im Inland entzogene internationale Kooperation zu kompensieren versuche. Identitätskrisen würden auch angeheizt durch die kulturelle Durchdringung vom Ausland her (kulturelle Globalisierung). Diese neuen Probleme entluden sich nicht, wie noch vor ein paar Jahrzehnten, in Konflikten zwischen Kapitalbesitzern und Arbeitnehmern, sondern kanalisiert sich in Anforderungen an den bestehenden Staat. Kann dieser wichtigen gesellschaftlichen Gruppen keinen genügenden Schutz bieten und ihre kollektive Identität nicht stärken oder wiederherstellen – und dies ist aufgrund der Globalisierung oft schwierig – so mobilisiert sich das Unzufriedenheitspotential entlang ethnischen, religiösen, sprachlichen oder anderen Merkmalen. Eine Nachfrage nach kleineren und homogeneren politischen Einheiten innerhalb eines bestehenden Staates oder im Rahmen eines neuen Staates entsteht (vgl. Snyder 1993; Fuller 1997; Zürn 1998: 264–283). Oft gesellt sich zu diesen Erklärungen die Behauptung, wirtschaftliche Globalisierungsprozesse würden Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen zusätzlich begünstigen, da nationale Grenzen in wirtschaftlicher Hinsicht ohnehin immer bedeutungsloser würden.

Solche Erklärungsversuche vermengen eine Fülle von Konzepten, Variablen und kausalen Argumenten. Oft sind die entsprechenden Hypothesen nicht systematisch aus einer theoretischen Argumentation hergeleitet, und es bleibt unklar, inwiefern sie sich miteinander verknüpfen lassen (vgl. Mayall 1995).

5 Erklärungen für den Untergang von Staaten gibt es nur in Ansätzen. Die (vielleicht allzu triviale) These, dass machtpolitisch gesehen schwache Staaten eher untergehen, hat sich in empirischen Tests nicht erhärten lassen (Fazal 1999).

6 Bezeichnenderweise versäumte es Wood (1981) in seinem mutigen Unternehmen, die bisher entwickelten theoretischen Ansätze zur Erklärung von Sezessionen in einem einzigen "eklektischen" Analyserahmen zu integrieren, staatsexterne Faktoren zu berücksichtigen. Navaratna-Bandara (1995) wiederum identifiziert fünf Schulen oder Kategorien von theoretischen Konstrukten zur Erklärung von Sezessionen, wobei keine der Kategorien den Einfluss staatsexterner Faktoren systematisch in die Analyse sezessionistischer Bewegungen einbezieht (abgesehen von den Auswirkungen der Modernisierung). Cederman (1997) untersucht mittels Computersimulationen nationalistische Mobilisierungsprozesse in multiethnischen Staaten. Trotz der innovativen und unkonventionellen methodischen Vorgehensweise liefert auch dieses Werk kaum Erkenntnisse zum Einfluss weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse auf politische Fragmentierungs- beziehungsweise Integrationstrends. Pölsse (1985) ist eine der wenigen (frühen) Ausnahmen, und in neuester Zeit hat sich vor allem Keating (1996, 1997) darum bemüht, diese Forschungslücke zu schließen. Viele Autoren (z. B. Mayall 1995) bringen das Paradox der wirtschaftlichen Globalisierung und politischen Zersplitterung explizit zur Sprache, formulieren jedoch keine griffigen Thesen zur Frage, ob und wie die Globalisierung die Fragmentierung fördert oder hemmt.

Viele Analysen spezifizieren ihre zu erklärende Variable nicht genau; dabei bleibt oft unklar, ob nun Varianz im Ausmass des Nationalismus, der Anzahl Sezessionen, Dezentralisierungstendenzen oder andere Phänomene erklärt werden (vgl. Haas 1997; Brubaker 1996). Gleichermassen können diese Argumente aufgrund ihrer grossen Komplexität oft nicht befriedigend in empirische Forschungsbemühungen umgesetzt werden. Im Folgenden entwerfen wir ein politökonomisches Modell, das sich von den meisten anderen Erklärungsmodellen vor allem durch seine Einfachheit und Kohärenz unterscheidet, und untersuchen es anhand von Fallstudien auf seine Plausibilität hin.

Dieses Modell ist explizit *nicht* darauf angelegt, politische Fragmentierung in umfassender Weise zu deuten.<sup>7</sup> Vielmehr wird damit versucht zu erklären, inwiefern bereits bestehende Autonomie- oder Sezessionsneigungen von mit einem existierenden Staat unzufriedenen Interessengruppen oder Teilgebieten, das heisst zentrifugale Tendenzen in einem bestehenden Staat, durch weltwirtschaftliche Integrationsprozesse verstärkt werden können. Obschon das Modell grundsätzlich auf alle Länder der Welt anwendbar ist, ist es aufgrund dieses Fokus vor allem für die Deutung politischer Fragmentierungsprozesse in aussenwirtschaftlich stark vernetzten Staaten interessant. Die Einsichten, die sich aus diesem Erklärungsversuch gewinnen lassen, sind jedoch auch über die OECD-Welt hinaus von Relevanz, da die Integration vieler Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft sowie deren Demokratisierung (zwei zentrale Variablen im Modell) zunehmen.

## 7.2. Verursacht Globalisierung politische Fragmentierung? – Ein Erklärungsmodell

Anknüpfend an ein von Alesina und Spolaore (1995) skizziertes und von Bernauer/Moser (1995) weiterentwickeltes Modell<sup>8</sup> ist der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen die Vorstellung, dass der Staat öffentliche Güter wie zum Beispiel Landesverteidigung, Sicherung der öffentlichen Ordnung (z. B. durch die Polizei und Justiz) und Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur bereitstellt. Bei vielen öffentlichen Gütern sind Skaleneffekte zu verzeichnen: Die Grenzkosten der Bereitstellung einer Einheit eines Gutes nehmen mit

7 Wie beispielsweise von Gurr (1994) dargelegt, sind die wichtigsten Fälle von ethnopolitischen Konflikten seit den 1960er Jahren meist als unmittelbare Folge von Staatenbildung, Revolutionen oder der Demokratisierung autokratischer politischer Systeme aufgetreten. Das Ende des Kalten Krieges hat die Zahl dieser Konflikte erhöht, indem es die Zahl der Staaten, in denen Machtwechsel stattfanden, ansteigen liess.

8 Die Weiterentwicklung des Modells vermindert unter anderem die (allzu) starke Konzentration der ursprünglichen Argumente auf Kosten und Nutzen der Staatsgrösse als Erklärung für das Entstehen von Staaten.

steigender Produktionsmenge ab. Dies bedeutet, dass in der Regel die Steuerzahler grosser Staaten im Verhältnis weniger für eine Einheit eines öffentlichen Gutes bezahlen als die Steuerzahler kleiner Staaten: Es ist für die SchweizerInnen effizienter und damit auch billiger, anstelle von 26 kantonalen Armeen nur *eine* Armee zu unterhalten. Das Gleiche gilt für Währungen.

Ein weiterer Vorteil grosser Staaten liegt darin, dass sie von einer breiten Risikostreuung profitieren können: Katastrophen wie zum Beispiel Unwetter, Dürre und Erdbeben betreffen kleinere Staaten stärker. Es ist grossen Staaten leichter möglich, derartige Probleme durch eine Umverteilung von Ressourcen aufzufangen, ohne gleich als Ganze in eine Krise zu geraten. Ähnliches gilt für Wirtschaftskrisen. Wenn beispielsweise die Automobilindustrie in Detroit unter Absatzschwierigkeiten leidet, können freigestellte Arbeitskräfte im Silicon Valley oder der Tourismusindustrie Floridas unterkommen.<sup>9</sup> Gleichermassen sind grosse Staaten in solchen Situationen auch besser in der Lage, wirtschaftlich notleidenden Teilgebieten Unterstützung zukommen zu lassen. Diese Sicht der Dinge orientiert sich an politischen Theorien des 19. Jahrhunderts (z. B. Friedrich List, vgl. auch Hobbawm 1992). In nationalistischer Übersteigerung wurde damals die Kleinstaaterei kritisiert; grosse bürgerliche Nationalstaaten hätten eine weit bessere Aussicht auf materielle Entwicklung.<sup>10</sup> Diese Ansichten sind heute teilweise noch im europäischen Integrationsdiskurs anzutreffen, indem die Notwendigkeit der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas mit dem Wettbewerb zwischen drei regionalen Wirtschaftsblöcken (Nordamerika, Japan/Asien und Europa) begründet wird.

Folgt man dem Argument der Skaleneffekte bis ins Extrem, wäre der grösstmögliche, ein "Weltstaat", die effizienteste Lösung. Es gibt ihn nicht – ganz im Gegenteil, die Entwicklung der politischen Geographie weist offensichtlich in die entgegengesetzte Richtung. Darüber hinaus existiert eine grössere Zahl kleiner aber wohlhabender Staaten. Manche Autoren behaupten gar, es bestehe mit Ausnahme der USA und Japans eine negative Beziehung zwischen Staatsgrösse und Prosperität. Obschon diese Hypothese noch zu wenig erforscht ist, erweist sich die Kritik am Argument der Skaleneffekte doch als recht plausibel.<sup>11</sup> Man vergleiche etwa die Schweiz, Luxemburg, Österreich, Nauru und Irland mit China, Indien, Russland und Brasilien.<sup>12</sup>

9 Eine wichtige Bedingung, die es hier zu berücksichtigen gilt, ist die Mobilität der Produktionsfaktoren.

10 In diese Zeit fällt die Einigung Italiens und Deutschlands sowie die Schaffung grosser Kolonialreiche durch Grossbritannien, Frankreich und die Niederlande.

11 Weitere Kritikpunkte zielen darauf ab, dass mit der Staatsgrösse der staatliche Schutz im Sicherheitsbereich nicht unbedingt besser werden muss. Auch die leichtere Bewältigung von Wirtschaftskrisen durch grosse Staaten bleibt oft nur Theorie. Vgl. Economist 3.1.1998: 64f.

12 Der Economist (3.1.1998: 64) geht einen Mittelweg, indem er behauptet: "Selbst wenn die

Ein möglicher Grund für die Diskrepanz zwischen dem Argument, dass aufgrund vorteilhafter Skaleneffekte grössere Staaten Vorteile geniessen, und den tatsächlichen politischen und wohlstandsbezogenen Verhältnissen liegt darin, dass mit der Grösse eines Staates meist auch die Heterogenität der Interessen seiner Bevölkerung zunimmt. Es wird deshalb schwieriger, die verschiedenen gebietskörperschaftlich und anderweitig organisierten Interessen unter einen Hut zu bringen und politische Entscheidungen über die Bereitstellung und Verteilung öffentlicher Güter zu treffen und umzusetzen. Die Frage, wo jeweils das Gleichgewicht zwischen Heterogenität der Interessen und den durch Skaleneffekte und bessere Risikoverteilung bestimmten Effizienzgewinnen bei steigender Grösse eines Staates liegt, lässt sich sowohl generell als auch im Einzelfall kaum schlüssig beantworten.

Tendenziell ist allerdings davon auszugehen, dass mit zunehmender Heterogenität der Interessen in einem Staat dessen Zusammenhalt nur gesichert werden kann, wenn die sich benachteiligt fühlenden sozialen Gruppen oder Teilgebiete durch Ressourcentransfers oder andere spezifische Anreize zufrieden gestellt werden können (vgl. auch Barry 1996). Das Phänomen der Transferzahlungen oder Ressourcentransfers allgemein von reicheren in ärmere Regionen innerhalb von Staaten ist albekannt und auch in der EU sehr ausgeprägt. Es versteht sich dabei von selbst, dass derartige Transfers in reichen Staaten leichter möglich sind als in armen: Die für selektive Anreize zur Verfügung stehenden Ressourcen sind schlicht umfangreicher. Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen erhalten demnach verstärkten Zulauf, wenn die Zentralregierung eines Staates nicht oder nur ungenügend in der Lage ist, selektive Anreize für unzufriedene gesellschaftliche Gruppen oder Teilgebiete des Staates zu schaffen. Ähnliches ist zu erwarten, wenn in einem Staat unzufriedene Gruppen oder Teilgebiete über längere Zeiträume als Nettozahler an andere Gruppen oder Gebiete fungieren.

Im Weiteren ist davon auszugehen, dass je besser der Zugang organisierter Interessen zum politischen Prozess eines Landes ist, desto intensiver und auch besser informiert der Kampf um die Verteilung von Ressourcen geführt wird. Eine der Konsequenzen ist, dass der Einsatz von Ressourcentransfers zur Erhaltung der Kohäsion eines Staates in pluralistischen Demokratien in der Regel schwieriger zu bewerkstelligen ist als in nichtdemokratischen politischen Einheiten. Die Demokratisierung ihrerseits wird, wie von verschiedenen Autoren postuliert, durch wirtschaftliche Globalisierung gefördert (Huntington 1991; Lipset 1959), indem Letztere zumindest mittel- bis längerfristig zur Entwicklung liberaler Markt- und Gesellschaftsstrukturen beiträgt. Die Demokratisierung wiederum kann bewirken – Mancur Olson (1982) hat es aufgezeigt –, dass eskalierende Anforderungen gut organisierter Gruppen an den Staat zu einer finanziellen und anderweitigen Überforderung des Letzteren

---

Grösse nicht unbedingt Nachteile mit sich bringt, ist sie doch von geringerem Nutzen als früher. Heute schrumpfen die Nachteile des Kleinseins."

führen, woraus ein wirtschaftlicher Niedergang resultiert. Gebiete oder soziale Gruppen innerhalb eines Staates, die sich benachteiligt fühlen, sei es nun, weil sie aus ihrer Sicht zuviel bezahlen oder zu wenig erhalten, haben damit einen Anreiz, sich selbständig(er) zu machen, zumal auch die Gewaltanwendung gegenüber einem sezessionistischen oder nach mehr Autonomie strebenden Landesteil in einer Demokratie schwieriger sein dürfte.

Wie kommt nun der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Globalisierung und politischer Fragmentierung zustande? Die folgenden Arbeitshypothesen postulieren, dass drei diesbezüglich interessante Effekte zu untersuchen sind.

Erstens kann wie oben behauptet die weltwirtschaftliche Integration die Demokratisierung politischer Systeme und damit auch den Zugang zu staatlichen Verteilungsprozessen fördern. Die Nachfrage nach staatlichen Leistungen steigt dadurch. Dies kommt auch in der statistischen Analyse in Kapitel 2 zum Ausdruck – wirtschaftlich offenere Länder weisen tendenziell einen grösseren öffentlichen Sektor auf. Der steigenden Nachfrage steht ein knappes Angebot gegenüber, und Verteilungskonflikte können Ressourcentransfers an unzufriedene Gruppen oder Gebiete erschweren oder verunmöglichen. Das Unzufriedenheitspotential kann dadurch steigen.

Zweitens können Globalisierungsprozesse zu einer stärkeren Beschränkung staatlicher Umverteilungsleistungen beitragen. In vielen Ländern wurden beispielsweise wichtige staatliche Sektoren privatisiert (z. B. Telekommunikation, Post, öffentlicher Verkehr, Rüstungsindustrie, Energiesektor) – dies nicht zuletzt mit der Begründung, diese Deregulierung würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken. Zusätzlich binden Massnahmen zur sozialen Abfederung des durch die Globalisierung verursachten wirtschaftlichen Strukturwandels oft Ressourcen auf breiter Front, wodurch für selektive Anreize weniger Geld zur Verfügung steht. Mit zunehmender Liberalisierung der Märkte könnte somit die Fähigkeit vieler Staaten, unzufriedenen Gruppen oder Teilgebieten spezifische Anreize zu bieten, sinken oder zumindest an Grenzen stossen.

Drittens, je stärker die grenzüberschreitende Wirtschaftsverflechtung ist, desto niedriger sind für sich benachteiligt fühlende Gebiete oder soziale Gruppen die Kosten, die eine grössere Autonomie oder gar das Austreten aus dem betreffenden Staat verursachen würde (vgl. auch Rogowski 1985; Meadwell 1993b). Dies gilt natürlich insbesondere für wirtschaftlich leistungsstarke Gebiete oder Gruppen, die bereits eng mit dem Ausland verflochten sind oder zumindest damit rechnen können, Anschluss an die Weltwirtschaft zu finden. Regionale Integrationsräume wie beispielsweise die EU oder die NAFTA bieten solche Möglichkeiten.

Mit dem dritten Argument eng verbunden ist die Behauptung, dass Autonomie- oder Sezessionsbewegungen dadurch begünstigt werden, dass aufgrund der gestiegenen Integration der Weltmärkte, wie oben erwähnt, die Grösse

eines Landes immer weniger Einfluss auf dessen Wirtschaftspotential hat.<sup>13</sup> Für viele Teilgebiete von Staaten, besonders solche von hochentwickelten Industrieländern, sind dadurch die *ex-ist*-Kosten (Hirschman 1970) und damit implizit die Nachteile des "Kleinerwerdens" ganz generell gesunken. In der Tat lassen sich viele Beispiele kleiner, aber wirtschaftlich erfolgreicher Staaten ausmachen. Die Niederlande beispielsweise verfügen über ein grösseres BIP als das um ein Vielfaches grössere Indien. Unter den zehn grössten Staaten der Welt sind nur gerade die USA und Japan unter den wirtschaftlichen Spitzenreitern. Die Staatsgrösse ist somit kein Hindernis beim Eintritt in den Klub der Reichsten.<sup>14</sup>

Schliesslich müssen auch die Reaktionen der bestehenden Staatenwelt in die *ex-ist*-Kosten einbezogen werden. Beispielsweise können Weigerungen wichtiger Staaten, einen (potenziell) neuen Staat anzuerkennen und ihm Zugang zu regionalen Integrationsprozessen zu gewähren, die Sezessionskosten beträchtlich erhöhen. Diese Interaktionen sind vorwiegend von Macht- und Interessenstrukturen geprägt, bis zu einem gewissen Grad aber auch von juristisch-normativen Erwägungen (Young 1995a; Österud 1997).

Wirtschaftliche Globalisierung, zusammen mit Demokratisierung, muss die politische Integration somit nicht fördern, sondern kann im Gegenteil der politischen Fragmentierung Vorschub leisten. Diese Fragmentierung muss nicht gleich in neue Staaten münden, sondern kann beispielsweise lediglich zu föderalistischeren Staatsstrukturen mit weitergehender lokaler oder regionaler Autonomie führen. Die vorliegende Argumentation kann somit auf vier eng miteinander verbundene Hypothesen zugespielt werden:

*Hypothese 1:* Je heterogener die Interessen in einer politischen Einheit sind, indem zum Beispiel starke, historisch bedingte, ethnische, sprachliche

oder religiöse Konfliktlinien bestehen, desto stärker ist die Nachfrage nach (und oft auch das Angebot an) selektiven Ressourcentransfers zugunsten unzufriedener sozialer Gruppen oder Teilgebiete des betreffenden Staates. Das Ausmass der Heterogenität der Interessen hängt unter anderem von der Staatsgrösse ab. Je besser es dem Staat gelingt, diese Nachfrage nach Ressourcentransfers zu befriedigen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer politischen Fragmentierung.

*Hypothese 2:* In reicheren Staaten sowie in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität sind Ressourcentransfers leichter zu bewerkstelligen. Besonders bei wirtschaftlichen Einbrüchen oder Rezessionen sinkt die Kapazität der Zentralregierung, Ressourcentransfers zu leisten. Dadurch erhalten Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen Auftrieb.

*Hypothese 3:* Je demokratischer ein Staatswesen organisiert ist, desto ausgeprägter beziehungsweise offener ist der Zugang politischer Interessengruppen zu staatlichen Verteilungsprozessen. Damit steigt auch die Nachfrage unzufriedener Gruppen oder Teilgebiete nach Ressourcentransfers. Gleichzeitig bewirkt ein verstärkter Zugang zu Verteilungsprozessen auch mehr Wettbewerb unter den Nachfragenden und löst Konflikte zwischen "Netto-Zählern" und "Netto-Empfängern" aus. Verteilungskämpfe dieser Art können Ressourcentransfers zur Erhaltung oder Erhöhung der Kohäsion eines Staatsgebildes erschweren oder verunmöglichen. Dies wiederum kann Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen verstärken. In Bezug auf Veränderungen politischer Strukturen und ihre Effekte sind auch Dezentralisierungsmassnahmen von Interesse. Einerseits ist es möglich, dass solche Massnahmen politische Fragmentierungsprozesse verlangsamen oder gar stoppen, indem sie durch mehr lokale Autonomie Sezessionsbewegungen Wind aus den Segeln nehmen. Andererseits sind Dezentralisierungsmassnahmen auch als Bestandteil der politischen Fragmentierung zu betrachten.

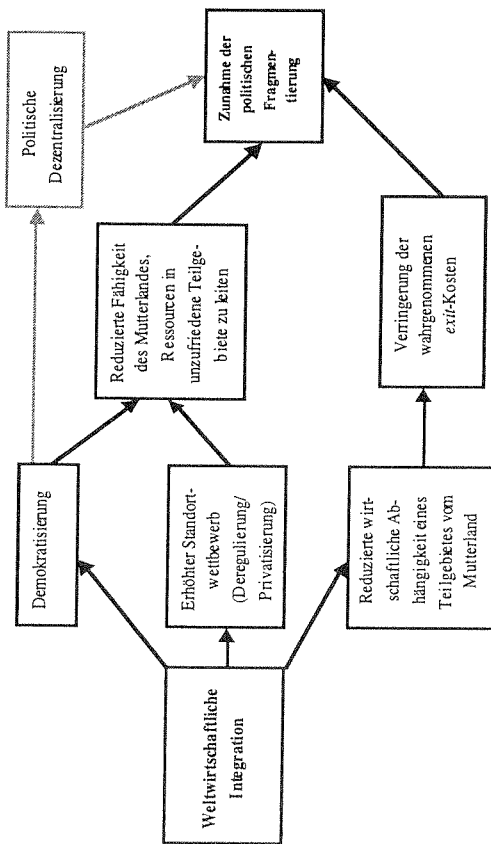
*Hypothese 4:* Weltwirtschaftliche Integrationsprozesse, einschliesslich solche regionaler Natur, können drei Folgen zeitigen. (a) Sie tragen zur Demokratisierung politischer Systeme bei, was die Nachfrage nach staatlichen Umverteilungsleistungen verstärken, Ressourcentransfers aber gleichzeitig erschweren und die politische Fragmentierung fördern kann (vgl. Hypothese 3). (b) Sie können die Fähigkeit von Staaten, Ressourcen umzuverteilen, beschränken oder reduzieren und damit der politischen Fragmentierung Vorschub leisten: sei es, weil die wirtschaftliche Globalisierung soziale Abfederungsmassnahmen erfordert, die im ganzen Staat (auch in "staatstreuen" Gebieten) erfolgen und somit Ressourcen binden, die dann nicht mehr für selektive Anreize zur Verfügung stehen; sei es, weil die weltwirtschaftliche Integration innerstaatliche Deregulierungsprozesse (v. a. im öffentlichen Sektor) bewirkt und ganz allgemein Spardruck auf den öffentlichen Sektor ausübt. (c) Bei zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung, inklusive regionale Integrationsprozesse, sinken die Sezessionskosten, was wiederum

13 Grosse Märkte bieten den Vorteil von Skaleneffekten bei der Produktion und dem Verkauf von Gütern. Je integrierter das internationale Handels- und Finanzsystem jedoch ist, desto weniger sind Firmen auf grosse nationale Märkte angewiesen. Es ist sicherlich kein Zufall, dass eine hohe Korrelation zwischen der Grösse von Staaten und ihrer Ausserhandelsquote besteht: Je kleiner ein Staat ist, desto grösser ist seine Ausserhandelsquote (vgl. Kap. 2). Mit dem starken Wachstum des Handels mit Dienstleistungen und dem Handel über das Internet dürfte die Grösse von Staaten im Wirtschaftswettbewerb weiter an Bedeutung verlieren.

14 Grosse Staaten mögen in machtpolitischer Hinsicht gewisse Vorteile geniessen. Allerdings lassen sich solche Vorteile oft nur sehr unvollständig in wirtschaftlichen Nutzen umsetzen - internationale Wirtschaftsverhandlungen, z. B. im Rahmen der WTO oder der EU bieten dafür reichlich Anschauungsmaterial. Kleine Staaten verstehen es zudem oft, als Trittbrettfahrer von machtpolitischem Engagement grosser Staaten zu profitieren - die Schweiz profitierte im Kalten Krieg beispielsweise vom Nuklearschirm der NATO. Ob die Vorteile in Bezug auf bessere Risikostreuung in grossen Staaten wirklich zum Tragen kommen, ist umstritten. So ist in grösseren Staaten oft beobachtbar, dass Ressourcentransfers über lange Zeiträume in die gleiche Richtung laufen - z. B. in Italien von Norden nach Süden, in Deutschland von West nach Ost. Solche Transfers sind damit nicht im Sinne des vom Portfoliomodell postulierten kurz- bis mittelfristigen Risikoausgleichs zu deuten.

die politische Fragmentierung begünstigt. Diese Hypothesen sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

Abbildung 1: Weltwirtschaftliche Integration und politische Fragmentierung



Diese Theorie zur Erklärung politischer Fragmentierungstrends blendet zweifellos eine ganze Reihe einflussreicher Faktoren aus. So haben zumindest die zwei ersten grossen Wellen von Staaten Gründungen in diesem Jahrhundert, die Reorganisation Europas nach dem Ersten Weltkrieg und die Dekolonialisierung Afrikas und Asiens, nur wenig mit Globalisierungsprozessen zu tun.<sup>15</sup> Ähnliches gilt für Autonomie- und Sezessionsbestrebungen, die in Weltgegenden zu verzeichnen sind, die von der wirtschaftlichen Globalisierung noch kaum erfasst sind (z. B. Kaschmir oder Tschetschenien). In diesen Fällen zerbrechenden meist multiethnische Staaten, die mehr oder weniger lange durch autoritäre Regierungen oft gewaltsam zusammengehalten wurden (vgl. Gurr 1994). Gleichermassen versuchen wir auch nicht, eine allumfassende Erklärung für politische Fragmentierungsprozesse zu liefern, sondern gehen davon aus, dass in einem Staat bereits gewisse Konfliktlinien existieren, welche die

15 Für die Desintegrationswelle am Ende des Kalten Krieges bietet das Erklärungsmodell bereits griffigere Erklärungen. Die Sowjetunion ist in einer Phase zunehmender Demokratisierung und wirtschaftlichen Niedergangs zerbrochen. Das Baltikum, eine wirtschaftlich vergleichsweise starke Region, die aufgrund ihrer geographischen Lage hoffen konnte, relativ problemlos an der Weltwirtschaft teilhaben zu können, spaltete sich zuerst ab. Ähnliches gilt im Falle von Ex-Jugoslawien, dessen westlichste Teilrepublik Slowenien sich ebenfalls als erstes Teilgebiet absetzte.

Kohäsion des Staates in Frage stellen (z. B. mit dem bestehenden Staat unzufriedene ethnische Gruppen).<sup>16</sup> Diese Beschränkung auf ein recht einfaches Erklärungsmodell birgt allerdings auch Vorteile. Erstens wird versucht, die Effekte weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse systematisch in ein übersehbares, mit expliziten Annahmen versehenes und empirisch überprüfbares System von Hypothesen einzubauen. Zweitens ist das Modell so allgemein formuliert, dass es auf eine grosse Anzahl von Fällen anwendbar ist.

## 7.4. Fallstudien

Obschon das Erklärungsmodell bewusst so formuliert wurde, dass es auf eine grosse Zahl von Fällen anwendbar ist und damit auch für weiterführende Arbeiten von Nutzen sein kann, beschränkt sich die folgende empirische Untersuchung auf die OECD-Länder, zumal dort wirtschaftliche Globalisierungsprozesse am ausgeprägtesten sind – die im Modell thematisierten Konsequenzen weltwirtschaftlicher Integration sind in diesem Buch ja auch von zentralem Interesse. Je nach Zählart existieren in OECD-Ländern heute zwischen 30 und 40 soziale Gruppierungen mit Ambitionen auf Autonomie oder Sezession (Coakley 1992). In Italien sind dies beispielsweise Gruppierungen in Norditalien, Sardinien und Südtirol, in Grossbritannien Gruppierungen in Wales, Schottland und Nordirland, in Nordamerika in Quebec, in Spanien in Katalonien und im Baskenland, in Belgien sind es die Flamen und Wallonen, in Frankreich die Korsen und Bretonen usw.

Anstatt möglichst viele Fälle mit der unvermeidbaren Oberflächlichkeit zu analysieren, beschränken wir uns auf zwei Autonomiebewegungen, diejenigen in Quebec und Schottland. Diese Fallauswahl beruht auf folgenden Überlegungen. In beiden Fällen variiert die Stärke der Autonomie-beziehungsweise Sezessionsbewegung in erklärungsbedürftiger Weise über die Zeit hinweg. In beiden Fällen ist es bisher nicht zur Sezession gekommen, ob schon besonders im Falle Quebecs diesbezügliche Entscheidungen äusserst knapp ausfielen. Da wir die Kohäsion des betreffenden Staates beziehungsweise die politische Fragmentierung nicht als dichotome (Sezession findet statt oder nicht statt), sondern als kontinuierliche Messgrösse auffassen, ist das Fehlen einer erfolgreichen Sezession allerdings unwesentlich. Indem wir uns auf die Sezessionsbereitschaft von Teilgebieten konzentrieren, existiert auf der Zeitachse und fallübergreifend genügend Varianz, um eine sinnvolle

16 Alternative Ansätze zur Untersuchung der hier verfolgten Fragestellung wären makroquantitative Analysen der Ursachen ethnischer Konflikte (vgl. Gurr 1994) oder breiter gefasste, eher historisch-interpretativ, das heisst nicht auf das Prüfen eines vorher formulierten theoretischen Erklärungsmodells angelegte Fallstudien zu Autonomie- oder Sezessionsbewegungen.



empirische Prüfung des theoretischen Modells durchzuführen. Wie oben schon erwähnt, ist politische Fragmentierung ein Prozess, bei dem bestehende politische Einheiten (Gemeinden, Kantone oder Provinzen, Staaten oder andere Gebilde) in Frage gestellt werden, sich auflösen oder in kleinere Einheiten zerfallen. Die offensichtlichsten Formen politischer Fragmentierung sind Sezessions- und Autonomiebewegungen. In beiden Fällen sind die betroffenen Länder (Kanada, Grossbritannien) sowie die relevanten Teilgebiete (Quebec, Schottland) über die Zeit hinweg und im Vergleich der beiden Fälle in unterschiedlicher Weise in die Weltwirtschaft eingebettet. Die für eine sinnvolle Analyse notwendige Varianz auf der zentralen erklärenden Variable ist also vorhanden. Wir untersuchen die Fragmentierungsdynamik innerhalb der beiden Fälle im Längsschnitt und vergleichen dann die Resultate der beiden Fallstudien.

Wie bei den meisten qualitativen Fallstudien ergeben sich auch hier Probleme bei der Fallselektion. Erstens: Streng genommen müsste die Zahl der Fälle grösser sein als die Zahl der erklärenden Variablen. Dies ist, zumindest im Querschnittsvergleich von Quebec und Schottland, nicht der Fall. Damit kann es sich bei den beiden Fallstudien nur um einen Plausibilitätstest handeln. Zweitens: Die verfügbaren Indikatoren für zwei in den Hypothesen enthaltene Erklärungsvariablen – Wohlstand des Landes und Demokratisierungsgrad – variieren kaum (im Längs- und im Querschnitt). Damit kann in den beiden folgenden Fallstudien nicht das ganze Modell mit all seinen Erklärungsvariablen geprüft werden. Dies ist allerdings insofern unproblematisch, als wir uns hier vor allem für die Auswirkungen weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse auf Autonomie- und Sezessionsbestrebungen interessieren. Aufgrund der geringen Fallzahl erweist sich die Möglichkeit, den Demokratisierungsgrad konstant zu halten, zudem aus methodischen Erwägungen als nützlich. Das Hauptinteresse in diesem Zusammenhang gilt der Fähigkeit von Staaten, Ressourcentransfers zu erbringen, der Beziehung zwischen Ressourcen- und der Stärke der Autonomie- oder Sezessionsbewegung und der Beziehung zwischen letzterer Variable und den *exit*-Kosten.

#### 7.4.1. Quebec

Seit die Briten 1759 die Franzosen als Herrscher über Nordamerika ablösten, haben sich die Quebecois als eine kulturell eigenständige Gesellschaft innerhalb von Britisch-Nordamerika und später innerhalb von Kanada verstanden. Die wichtigsten Kennzeichen ihrer kulturellen Eigenart und zugleich die fundamentalen Träger ihrer nationalen Identität waren bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein die französische Sprache, die katholische Religion und schliesslich auch der niedrigere soziale Status der frankophonen Quebecois im Vergleich mit der anglophonen Elite. Die dominante Ideologie der Quebecois war jedoch keine separatistische, sondern viel eher ein konservativer oder

defensiver Nationalismus, der die nationale Identität und das kulturelle Erbe der Quebecois innerhalb der kanadischen Föderation zu bewahren trachtete (Keating 1996: 65–66; Esman 1994: 147–159).

Seit dem Ende der 1950er Jahre ist jedoch das nach innen gerichtete Gesellschaftsmodell Quebecs unter starken Modernisierungsdruck geraten. Der Sieg der Liberal Party in den Provinzwahlen von 1960 leitete eine neue Ära Quebecs ein, die später als die sogenannte "Quiet Revolution" in die Geschichte einging. Die Quiet Revolution bezeichnet ein Programm kollektiver Modernisierung, das von einer zunehmend interventionistischen Provinzregierung getragen und geleitet wurde. Im Verlauf der 1960er Jahre baute die Provinzregierung ihr Tätigkeitsfeld massiv aus und betrieb eine Wirtschafts- und Industriepolitik, die eine Überwindung des bisher vor allem der Sprachlinie entlanglaufenden sozialen Gefälles (siehe oben) sowie eine grössere Kontrolle der Quebecois über ihre eigene Wirtschaft zum Ziel hatte. Durch die Erfolge der Quiet Revolution änderte und verstärkte sich zugleich die nationale Identität der Quebecois.<sup>17</sup>

Diese Entwicklung führte unter anderem 1968 zur Gründung der ersten grossen politischen Partei, die für die politische Unabhängigkeit Quebecs einstand, des Parti Québécois (PQ). Bereits 1976 gelang es dem PQ, die Provinzwahlen zu gewinnen. Der PQ beschleunigte den Staatenbildungsprozess und führte ein Sprachengesetz ein, das den Gebrauch des Französischen sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Geschäftsleben stark privilegierte. Am Ende seiner ersten Amtsperiode führte der PQ 1980 ein Referendum durch. In diesem Referendum ersuchte der PQ um ein Mandat zur Aushandlung einer sogenannten *sovereignty-association* mit dem Rest Kanadas. Unter *sovereignty-association* verstand der PQ eine neue konstitutionelle Ordnung, bei der Quebec die politische Unabhängigkeit bei fortdauernder wirtschaftlicher Union mit dem Rest Kanadas erhalten sollte. Ein solches Mandat wurde dem PQ im Referendum von 1980 mit einer Mehrheit von 60% gegen 40% jedoch verweigert. Das klare Ergebnis entmutigte die Separatisten so sehr, dass die Idee einer Sezession während den folgenden Jahren im öffentlichen Diskurs stark an Bedeutung verlor (Dion 1995; McRoberts 1993).

Um zu verstehen, weshalb die Unabhängigkeitsbewegung in Quebec nach dem Abstimmungsdebakel von 1980 nicht einfach verschwand, muss man die Verfassungsfrage berücksichtigen. Seit dem Ende der 1960er Jahre waren die traditionellen Politikinstrumente zur Sicherstellung der Loyalität der Quebecois zur kanadischen Föderation, die Föderalisierung und eine spezifische Form der Konkordanzdemokratie, unter starken Druck geraten. Die zuneh-

17 Während die katholische Religion infolge der einsetzenden Säkularisierung als kultureller Träger der nationalen Identität allmählich an Bedeutung verlor, führte der sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen Frankophonen und Anglophonen zu einem grösseren nationalen Selbstbewusstsein der Quebecois. Gleichzeitig wurde die französische Sprache zum wichtigsten Element der kulturellen Eigenart der Quebecois.

mende Interventionsfreudigkeit der Provinzregierung Quebecs und der Ausbau ihres Tätigkeitsfeldes hatten zu einer Reihe von Zuständigkeitskonflikten mit der kanadischen Bundesregierung in Ottawa geführt. Im Weiteren hatte das verstärkte nationale Selbstbewusstsein die Provinzregierung Quebecs dazu veranlasst, eine immer weiter reichende politische Dezentralisierung von Ottawa zu fordern. Gleichzeitig war die sogenannte "Repatriierung" der kanadischen Verfassung zu einem Politikum geworden.<sup>18</sup> Diese Frage war für Quebec insofern von grosser Bedeutung, als eine "zurückgeführte" Verfassung den Status der Provinz innerhalb der Föderation neu regeln musste.

Nachdem eine Reihe von konstitutionellen Konferenzen und Akkorden seit den 1970er Jahren die Ansprüche Quebecs nicht befriedigt hatte, machte sich die liberale Bundesregierung Kanadas 1982 daran, die Verfassungsfrage ohne das Einverständnis Quebecs zu lösen. 1985 eröffnete aber die neu gewählte konservative Bundesregierung die Verfassungsfrage von neuem und verpflichtete sich dabei, die minimalen Forderungen von Quebec zu berücksichtigen: Eine konstitutionelle Anerkennung von Quebec als eine besondere Gesellschaft innerhalb der kanadischen Föderation, ein Vetorecht in Bezug auf jegliche Verfassungsänderung und die weitere Dezentralisierung und damit Abtretung von mehr politischen Kompetenzen an Quebec. Bis 1987 hatten die Verhandlungspartner eine Reihe von Zusatzartikeln ausgearbeitet, die zusammengenommen als "Meech Lake Accord" bezeichnet wurden. Quebec zeigte sich zufrieden mit diesen Abkommen. In den übrigen Provinzen Kanadas wurden diese jedoch nicht ratifiziert.

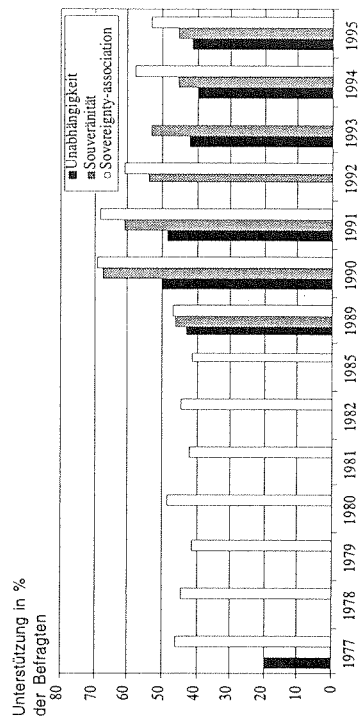
In den folgenden Jahren unternahm die Bundesregierung einen erneuten Anlauf zur Verfassungsreform, der im "Charlottetown Accord" von 1992 gipfelte. Obwohl dieses komplexe Paket von Zusatzartikeln in allen Provinzregierungen sowie seitens der Bundesregierung Unterstützung fand, wurde es in einer landesweiten Abstimmung mit einer Mehrheit von 55% verworfen. Mit dieser neuerlichen Niederlage hatten sich die Hoffnungen auf eine Verfassungsreform weitgehend zerschlagen, und als Konsequenz gewannen die Separatisten in Quebec an Stärke. Die nationalistische Stimmung in Quebec wurde zusätzlich durch einen Entscheid des obersten Gerichtshofs Kanadas angeheizt, der das Sprachengesetz in Quebec für nichtverfassungskonform erklärte. Der PQ gelangte in der Folge nach einem Jahrzehnt in der Opposition 1994 wieder an die Macht. Einer der ersten Schritte der neu gewählten Provinzregierung war die Ansetzung eines neuen Unabhängigkeitsreferendums im Oktober 1995. Dabei beachtete der PQ, im Falle eines erfolgreichen Abstimmungsergebnisses die wirtschaftliche Union mit Kanada beizubehalten, die kanadische Währung weiterhin zu nutzen, die Doppelbürgerschaft beizubeh-

18 Seit 1867 beruhte die Verfassung Kanadas auf einem Gesetz des Britischen Parlaments, und Zusatzartikel mussten von Westminster gebilligt werden. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurde diese konstitutionelle Ordnung sowohl von kanadischer als auch von britischer Seite als zunehmend unbefriedigend empfunden (Keating 1996: 69).

halten sowie den freien Personenverkehr zu erlauben. Das Unabhängigkeitsreferendum von 1995 fiel denkbar knapp aus: Mit einer Mehrheit von 50,5% zu 49,5% (eine Differenz von nur 52'448 Stimmen) lehnte die Bevölkerung Quebecs die Vorlage des PQ ab (Dion 1995: 131-136; James/Lusztig 1997: 285; Young 1995b).

Abbildung 2 zeigt die öffentliche Unterstützung in Quebec für drei verschiedene Unabhängigkeitsoptionen, die in der Sessionsdebatte diskutiert wurden: Unabhängigkeit, Souveränität und *sovereignty-association*. Zu bemerken ist, dass in der Bevölkerung Quebecs kein Konsens darüber besteht, was die einzelnen Optionen genau bedeuten, und die Quebecois pflegen diese Optionen denn auch je nach Kontext verschiedenartig auszulegen. Insofern sind die in Abbildung 2 zusammengefassten Umfragedaten von beschränkter Zuverlässigkeit. Die verfügbaren Daten lassen jedoch darauf schliessen, dass sanftere nationalistische Optionen wie *sovereignty-association* in den vergangenen zwei Jahrzehnten mehr Unterstützung genossen haben als härtere Optionen wie Unabhängigkeit, die eine vollständige Trennung nahelegen.<sup>19</sup>

Abbildung 2: Unterstützung für drei Unabhängigkeitsoptionen



Quelle: Keating (1996: 82).

Dieser historische Rückblick hat gezeigt, dass die Wurzeln des Nationalismus der Quebecois in einem weitverbreiteten sprachlichen Unsicherheitsgefühl und einer Anglizierungsfurcht liegen. Da die französische Sprache der wichtigste kulturelle Träger der nationalen Identität der Quebecois ist, löst jede Entwick-

19 Es ist hier anzumerken, dass die in den obigen Daten zum Ausdruck kommende, steigende Popularität der Unabhängigkeitsoption allenfalls auch mit demographischen Veränderungen zu tun hat. Nach dem Referendum von 1980 ist ein grosserer Teil der englischsprachigen, einer Sezession ablehnend gegenüberstehenden Bevölkerung von Quebec in andere kanadische Provinzen ausgewandert, was den prozentualen Anteil der frankophonen Bevölkerung erhöhte.

lung oder jedes Ereignis, das den Status der französischen Sprache berührt, eine Welle des Nationalgefühls aus. Die wiederholt gescheiterten Versuche zur Verfassungsreform in den 1980er und frühen 1990er Jahren haben dem Separatismus zusätzlich Auftrieb gegeben (Dion 1995). All dies hat bei nicht wenigen Quebecois den Eindruck erzeugt, dass sie ihre kulturelle Besonderheit und nationale Identität nur in einem eigenen, unabhängigen Staat bewahren können.

Obwohl diese Argumente sowohl die Beständigkeit als auch den neuerlichen Aufschwung der Unabhängigkeitsbewegung in Quebec bis zu einem gewissen Grad zu deuten vermögen, können sie nicht ausreichend begründen, weshalb knapp die Hälfte der Bevölkerung Quebecs im Unabhängigkeitsreferendum von 1995, im Gegensatz zur Zeit davor, bereit war, die Trennung von Kanada zu wagen und einen eigenen unabhängigen Staat zu gründen. Die folgende Analyse zeigt, dass die in unser Erklärungsmodell eingebrachten Variablen zur Schliessung dieser Erklärungslücke beitragen können.

#### Hypothesen und Empirische Information

Unser theoretisches Modell fusst darauf, dass, bevor ein Teilgebiet eines Staates überhaupt ernsthaft eine Sezession vom Mutterland in Betracht zieht, die Individuen in diesem Teilgebiet mehrheitlich überzeugt sein müssen, dass es ihnen in einem eigenen Staat oder in einem autonomeren Gebiet zumindest ebenso gut oder besser gehen würde als zuvor und dass die Risiken dieses Schritts nicht allzu hoch sind. Es ist somit anzunehmen, dass die wachsende Unterstützung für die Unabhängigkeit Quebecs, wie sie in Abbildung 2 zum Ausdruck kommt, mit gestiegenen Nutzenerwartungen und gesunkenen Sezessionskosten einher geht. Da die Daten, auf denen Abbildung 2 beruht, jedoch auf Meinungsfragen basieren und viele sanfte oder risikoscheue Nationalisten in solch unverbindlichen Befragungen wohl eher dazu geneigt sind, für die Unabhängigkeit zu plädieren als in Situationen, in denen sie die Konsequenzen ihrer Entscheidung auch voll mittragen müssen, ist es durchaus möglich, dass die gemessene Unterstützung für die drei Unabhängigkeitsoptionen etwas überbewertet ist. Es erscheint daher zuverlässiger, die unterschiedlichen Unterstützungsstraten für eine Unabhängigkeit Quebecs in denjenigen Situationen, in denen die Quebecois eine verbindliche Entscheidung treffen mussten, miteinander zu vergleichen. Glücklicherweise gibt es im Falle Quebecs zwei solche Situationen: das Referendum von 1980, in dem es um eine *sovereignty-association* ging, und das Unabhängigkeitsreferendum von 1995. Der Vergleich zwischen den beiden Abstimmungsergebnissen zeigt, dass die Unterstützung für eine Unabhängigkeit Quebecs zwischen 1980 und 1995 um etwa 10% stieg.<sup>20</sup>

20 Tatsächlich ist die Unterstützung für eine Unabhängigkeit Quebecs vermutlich sogar um

In der Literatur zur Unabhängigkeitsbewegung in Quebec wird häufig die Meinung vertreten, dass das Selbstvertrauen der Quebecois zur Zeit des Referendums von 1980 tief war. Damals erzielte das Argument, dass Quebec als souveräner Staat wirtschaftlich kaum überlebensfähig wäre, eine abschreckende Wirkung. Den Quebecois war die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit vom kanadischen Markt nur allzu bewusst, und sie liessen sich einschüchtern von der im Falle einer Unabhängigkeit in Aussicht gestellten Abwanderung grosser Unternehmen und ausländischer Direktinvestitionen. Um den Separatisten den Wind aus den Segeln zu nehmen, konnte die Bundesregierung damit drohen, dass Kanada die wirtschaftliche Union mit einem souveränen Quebec auflösen würde. Empirische Analysen haben zudem ergeben, dass ein weiterer Faktor, der die Unterstützung für eine Unabhängigkeit im Jahre 1980 untergrub, die in Quebec weitverbreitete Ansicht war, dass viele Institutionen und Bürger Quebecs von den Subventionen der Bundesregierung profitierten (Dion 1995: 126; Keating 1996: 84).

Da die Unterstützung für die Unabhängigkeit zwischen 1980 und 1995 stark anstieg, und da diese Entwicklung zumindest zu einem guten Teil auf ein erhöhtes Vertrauen der Quebecois in die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines souveränen Staates zurückgeführt werden kann, ist es naheliegend zu argumentieren, dass Veränderungen sowohl in der ausenwirtschaftlichen Verflechtung Quebecs als auch im Zufluss von Transferzahlungen der Bundesregierung zwischen 1980 und 1995 einen entscheidenden (positiven) Einfluss auf die Sezessionsbereitschaft der Bevölkerung Quebecs hatten. In den folgenden Abschnitten überprüfen wir diese Hypothesen und untersuchen die Frage, ob diese die Sezessionskosten reduzierenden Veränderungen mit wirtschaftlichen Globalisierungsprozessen zu tun haben.

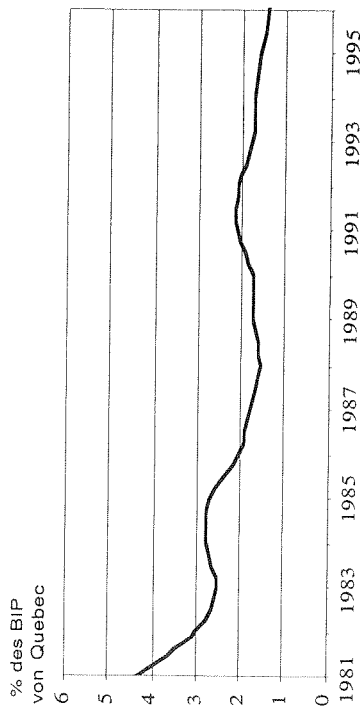
#### Transferzahlungen an Quebec

Hat sich die Fähigkeit der kanadischen Bundesregierung, unzufriedene Regionen (in diesem Fall Quebec) mit Ressourcentransfers zu bedienen, verringert, und kann eine allfällige Entwicklung in dieser Richtung die Stärkung der separatistischen Bewegung erklären? Falls die Fähigkeit und der Wille der Bundesregierung, Ressourcen an Quebec zu transferieren, tatsächlich abgenommen haben, wie lässt sich diese Entwicklung erklären?

Die absoluten jährlichen Summen der an Quebec fliessenden Transferzahlungen variieren zwischen 1981 und 1996 stark, nämlich zwischen 3,5 und 2,2 Milliarden C\$. Ein aussagekräftigeres Bild liefert Abbildung 3, welche die Transferzahlungen an Quebec als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts von Quebec aufzeigt.

mehr als 10% gestiegen, da es im Referendum von 1980 um eine sanftere Unabhängigkeitsoption ging als im Referendum von 1995.

Abbildung 3: Transferzahlungen an Quebec



Quelle: Bureau de la Statistique de Québec.

Abbildung 3 lässt erkennen, dass der relative Beitrag der Bundesregierung an das Bruttoinlandprodukt Quebecs in der Form von Transferzahlungen von 4.4% im Jahre 1981 auf 1.4% im Jahre 1996 gefallen ist. Diese Abnahme der Transferzahlungen hat tatsächlich zur Stärkung der Unabhängigkeitsbewegung beigetragen, indem sie einen weitverbreiteten Eindruck in der Bevölkerung Quebecs erzeugte, dass eine Sezession nun weniger hohe Opportunitätskosten implizieren würde. Während die Sezessionskosten in einem sehr eng definierten Sinn – in der Form eines sicheren Verlustes von Transferzahlungen – im Jahre 1980 über 4% des Bruttoinlandprodukts Quebecs betragen, sanken diese potenziellen Kosten bis in die Mitte der 1990er Jahre beträchtlich. Wie empirische Untersuchungen zeigen, hat der fortdauernde relative Schwund der Transferzahlungen, gekoppelt mit der wachsenden Bereitschaft der Bundesregierung, staatliche Unternehmen in Quebec sowie in anderen Provinzen zu privatisieren, die Überzeugung in Quebec gestärkt, dass der Verbleib in der kanadischen Föderation immer weniger ökonomischen Nutzen bringe und dass die finanzielle Unterstützung durch Ottawa nicht mehr unentbehrlich für das Funktionieren der staatlichen Institutionen und der Wirtschaft der Provinz Quebec sei. Letztere Überzeugung erlaube es den Separatisten zu argumentieren, dass in einem souveränen Quebec das bisherige Niveau der öffentlichen Leistungen auch ohne Steuererhöhungen erhalten bleibe (Dion 1995: 128–129).

Wie lässt sich der beobachtete Schwund der Transferzahlungen an Quebec erklären? Gemäss eines von Keith Jagers und Ted Gurr entwickelten Indikators (*Polity III*) ist der Demokratisierungsgrad der kanadischen Föderation seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stabil geblieben. Somit kann die Demokratisierung (im Sinne der *Polity III*-Indikatoren und wie im theoretischen Erklä-

rungsmodell aufgeführt) die Fähigkeit der kanadischen Bundesregierung, Ressourcen an Quebec zu transferieren, nicht eingeschränkt haben.<sup>21</sup>

In Bezug auf den Einfluss politischer Strukturen sei an dieser Stelle jedoch noch erwähnt, dass die Popularität der Unabhängigkeitsbewegung in Quebec positiv beeinflusst wurde durch eine Entwicklung, die in manchen Aspekten mit einer Demokratisierung assoziiert wird, und die im Übrigen oft als Instrument eingesetzt wird, um einer Sezessionsbewegung den Schwung zu nehmen: die politische Dezentralisierung. Eine politische Dezentralisierung oder eine Föderalisierung des politischen Systems kann bisweilen zentrifugale Tendenzen im Innern eines Staates entschärfen, indem sie den kollektiven Bedürfnissen eines unzufriedenen Teilgebiets entgegenkommt. Dies war im Übrigen auch der Grund, weshalb Ottawa seit den 1960er Jahren dazu bereit war, immer mehr politische Kompetenzen an die Provinzregierung von Quebec abzutreten. Diese Massnahmen haben jedoch die beabsichtigte Wirkung nicht erzielt. Im Gegenteil, indem eine solche umfassende Dezentralisierung den Ausbau der Institutionen Quebecs hin zu einem "Quasi-Staat" ermöglichte, hat sie nicht unwesentlich dazu beigetragen, den steinigen Weg in die Unabhängigkeit zu ebnen. Der Ausbau von Quebecs politischen Institutionen hat viele Quebecois davon überzeugt, dass es nun nicht mehr besonders schwierig wäre, den schon existierenden "Quasi-Staat" in einen gänzlich souveränen Staat zu verwandeln, und dass demzufolge eine Sezession weniger riskoreich wäre, da schon ein bewährter Staatsapparat vorhanden wäre, um den Übergang in die Unabhängigkeit zu leiten (Dion 1995: 127–128).

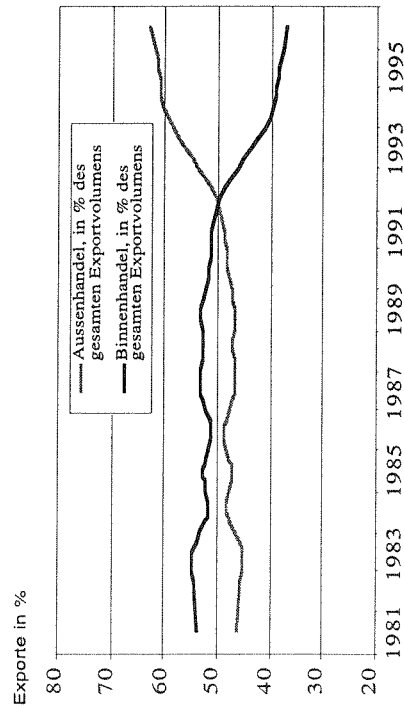
Wie steht es mit der im Erklärungsmodell postulierten Annahme, dass der durch die weltwirtschaftliche Integration verstärkte Wettbewerbsdruck die nationalen Regierungen dazu zwingt, die Wirtschaft zu deregulieren und Ressourcentransfers abzubauen? Aufgrund der unzureichenden Datenlage können wir hier keine definitive Antwort geben. Allerdings geht der relative Abbau der Ressourcentransfers der kanadischen Bundesregierung an Quebec und die erhöhte Bereitschaft Ottawas, staatliche Unternehmen zu privatisieren, mit der wachsenden Integration Kanadas in die Weltwirtschaft und insbesondere mit wachsenden Verflechtungen mit der US-amerikanischen Wirtschaft einher. Der damit verbundene erhöhte Wettbewerbsdruck, verstärkt durch die neokonservative Wende in Nordamerika in den frühen 1980er Jahren, könnte mindestens zum Teil dafür verantwortlich sein, dass sich die Bundesregierung veranlasst sah, das enorme kanadische Haushaltsdefizit zu verringern und damit auch die Ressourcentransfers zu kürzen, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum des Landes zu sichern – zumal Kanada zu Beginn der 1990er Jahre Wachstumseinbussen erlitt.

21 Bei einer differenzierteren Erfassung des Einflusses politischer Interessengruppen auf Verteilungsprozesse (im Sinne von Olson 1982) ergäbe sich allenfalls mehr Varianz, und es liessen sich gegebenenfalls Effekte ausmachen, die in unserem Modell im Zusammenhang mit der Demokratisierung unterstellt werden.

## Veränderungen in Quebecs Aussenwirtschaft

Hat sich die ausenwirtschaftliche Stellung Quebecs, im Besonderen dessen wirtschaftliche Offenheit und die Handelsabhängigkeit vom kanadischen Markt, zwischen 1980 und 1995 in eine Richtung verändert, welche die *exit*-Kosten senken liess? Daten des Bureau de la Statistique du Québec zeigen, dass die Wirtschaft Quebecs in den vergangenen 15 Jahren sowohl allgemein offener als auch abhängiger von Märkten ausserhalb Kanadas geworden ist. Der Anteil der gesamten Exporte Quebecs (das heisst Exporte in das restliche Kanada und ins Ausland) am BIP Quebecs hat in den 1990er Jahren sehr stark zugenommen, von 1992 40% auf 55% im Jahr 1995. Im Vergleich mit anderen souveränen Staaten ist die Aussenhandelsquote Quebecs damit sehr hoch (Keating 1996: 109–110). Da die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit Quebecs vom kanadischen Markt in der Vergangenheit immer wieder als stichhaltiges Argument gegen eine Unabhängigkeit Quebecs ins Feld geführt wurde, stellt sich die Frage, ob sich in der Aussenhandelsstruktur Quebecs seit dem Referendum von 1980 etwas geändert hat. Abbildung 4 erfasst den Handel Quebecs mit dem restlichen Kanada (hier als Binnenhandel bezeichnet) und dem Ausland (hier als Aussenhandel bezeichnet).

Abbildung 4: Aussenhandel Quebecs



Quelle: Bureau de la Statistique du Québec.

Abbildung 4 zeigt, dass sich die Abhängigkeit Quebecs vom kanadischen Markt – gemessen als Anteil der Exporte Quebecs ins restliche Kanada am gesamten Exportvolumen Quebecs – stark vermindert hat, von 1983 ungefähr 55% auf 37% im Jahr 1996. Weiter ist zu erkennen, dass die Märkte ausserhalb Kanadas für Quebec an Bedeutung gewonnen haben. Seit 1992 handelt

die Provinz mehr mit dem Ausland als mit dem Rest Kanadas, 1996 flossen bereits 63% aller Exporte Quebecs ins Ausland. Dabei spielt der US-amerikanische Markt eine immer grössere Rolle: Während zu Beginn der 1980er Jahre etwa die Hälfte aller Exporte Quebecs in die USA gingen (Meadwell 1993a: 227), betrug dieser Anteil im Jahre 1995 bereits 81%. Hinsichtlich der Importe Quebecs lassen sich ähnliche Entwicklungen feststellen: Im Vergleich zu den frühen 1980er Jahren ist Quebec heute viel stärker auf Importe aus dem Ausland (ca. 62% aller Importe), vor allem aus den USA, angewiesen.

Haben diese Veränderungen in der Aussenwirtschaftsstruktur Quebecs einen positiven Einfluss auf die Unabhängigkeitsbewegung in der Provinz gehabt? Es ist durchaus denkbar, dass die verminderte Abhängigkeit Quebecs vom kanadischen Markt das Vertrauen vieler Quebecois in die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines unabhängigen Staates erhöht hat. Der auffallende Trend in Richtung einer wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung mit dem US-amerikanischen Markt mag einen Teil der Bevölkerung Quebecs davon überzeugt haben, dass die Zukunft der Provinz viel eher in einer Wirtschaftsunion mit den USA als in der bisherigen mit Kanada liege. Die Parteigänger des PQ haben sich denn auch während des Abstimmungskampfes von 1995 unter anderem auf solche Argumente gestützt. Dennoch, in Anbetracht der Tatsache, dass Kanada weiterhin ein wichtiger Absatzmarkt für die Exporte Quebecs bleibt, musste es einer Mehrheit der Bevölkerung der Provinz klar gewesen sein, dass es ihr weiterhin an genügend ausenwirtschaftlichem Profil fehlte, um als unabhängiger Staat ohne irgendeine wirtschaftliche Union mit Kanada in der Weltwirtschaft zu bestehen (James/Lusztig 1997: 283–298).

Im Zusammenhang mit der Frage nach veränderten Aussenhandelsbeziehungen, welche die Sezessionskosten bis zu einem gewissen Grad reduzieren und damit der Unabhängigkeitsbewegung in Quebec Auftrieb geben können, ist auch die Frage nach den Auswirkungen regionaler Freihandelsregime zu stellen. Ein gewichtiger Unterschied zwischen den beiden Unabhängigkeitsreferenda von 1980 und 1995 ist, anlässlich des letzteren Referendums, die Existenz des 1989 in Kraft getretenen Freihandelsabkommens zwischen Kanada und den USA (FTA) sowie des 1993 unterzeichneten Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zwischen Kanada, Mexiko und den USA (Dion 1995: 129; Keating 1996: 79; James/Lusztig 1997).

Diese beiden Freihandelsregime haben einen wesentlichen Einfluss auf die Unabhängigkeitsbewegung in Quebec gehabt, indem ihre Existenz dem Argument der Nationalisten Plausibilität verlieh, Quebec würde – unabhängig davon, ob es den Schritt in die Unabhängigkeit wagen würde oder nicht – den ungehinderten Zugang sowohl zum kanadischen als auch zum US-amerikanischen Markt behalten. Dieses Argument beruht auf der nicht unbegründeten Annahme, dass innerhalb der OECD-Welt wirtschaftliche Strafmassnahmen gegen ein souveränes Quebec schwer vorstellbar, wenn nicht gar unmöglich

wären. Als Mitglied der WTO beispielsweise (eine solche wäre der Provinz schwer zu verwehren, sollte sie unabhängig werden), hätte Quebec Anspruch auf einen ebenso ungehinderten Zugang zum kanadischen Markt wie der von Kanada meistbegünstigte Staat. Im Weiteren würden handelsbeschränkende und sonstige wirtschaftliche Strafmassnahmen aufgrund der Logik von globalen Märkten nicht nur dem sanktionierten, sondern auch dem sanktionierenden Staat schaden: Falls Kanada sich dazu entschliessen sollte, Zölle auf Importen aus Quebec zu erheben, würde es auch seiner eigenen Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen – zum Beispiel in Form höherer Preise und einer verminderten internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Young 1992: 123). Mit Blick auf die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lässt sich mit guten Gründen behaupten, dass die oftmals wirksame Drohung der kanadischen Bundesregierung, im Falle einer Unabhängigkeit Quebecs die Wirtschaftsunion aufzulösen, durch die gestiegene Integration der Weltmärkte zum Zeitpunkt des zweiten Referendums an Glaubwürdigkeit verloren hatte.

In der Tat berief sich der PQ auf diesen weitverbreiteten Eindruck, als er im Abstimmungskampf von 1995 argumentierte, dass die von der kanadischen Bundesregierung angedrohte Antwort auf eine Unabhängigkeitserklärung Quebecs – eine Beendigung aller wichtigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie eine Auflösung von Quebecs indirekter Mitgliedschaft in der NAFTA – irrational sei. Die Separatisten behaupteten, dass die wirtschaftliche Notwendigkeit Kanada dazu zwingen würde, gemeinsame politische Institutionen mit Quebec neu aufzubauen sowie die bisherigen Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Im Weiteren argumentierte der PQ, dass aufgrund der hohen wirtschaftlichen Interdependenz zwischen den Staaten Nordamerikas und des allseitigen Interesses am Freihandel ein unabhängiges Quebec Mitglied in der NAFTA bleiben würde (James/Lusztig 1997: 286–287, Young 1995b). Solche Argumente scheinen einen grossen Teil der Bevölkerung Quebecs davon überzeugt zu haben, dass die Sezessionskosten im Vergleich zum Zeitpunkt des ersten Referendums nun geringer wären. Gemäss einer Meinungsumfrage, die einige Wochen vor dem Referendum im Oktober 1995 durchgeführt wurde, glaubten über zwei Drittel der Bevölkerung, dass Kanada die Wirtschaftsunion mit einem souveränen Quebec nicht auflösen würde, und nur 9% der Bevölkerung befürchteten eine Verschlechterung der Wirtschaftslage im Falle eines (im Sinne des PQ) positiven Abstimmungsergebnisses (James/Lusztig 1997: 287).

Obwohl Wirtschaftskreise in Quebec die ökonomischen Konsequenzen einer Unabhängigkeit tendenziell eher negativ bewerteten, weist deren seit 1980 stark veränderte Haltung in der Sezessionsfrage auf die Bedeutung der beiden nordamerikanischen Freihandelsregime für die Attraktivität der Unabhängigkeitsoption hin. Während des Referendums von 1980 traten führende Exponenten der Privatwirtschaft Quebecs geschlossen gegen die Unabhängigkeit an, da sie sich um die Integrität des kanadischen Marktes Sorgen machten

und sich vor der möglichen wirtschaftsfeindlichen Politik einer unabhängigen Regierung Quebecs fürchteten. Dieser Konsens hat in den 1990er Jahren sehr stark abgenommen. Dafür gibt es zwei Gründe: Einerseits garantieren das FTA und die NAFTA, dass die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten eine marktorientierte Wirtschaftspolitik betreiben, andererseits hat die wirtschaftsfreundliche Gesinnung der meisten politischen Parteien in Quebec, im Besonderen auch des PQ, Befürchtungen von Wirtschaftskreisen hinsichtlich möglicher Verstaatlichungen, hoher Steuern oder eines starken staatlichen Dirigismus im Falle einer Unabhängigkeit Quebecs zerstreut (Keating 1996: 97–98).

Haben weltwirtschaftliche Integrationsprozesse in der vom Erklärungsmodell postulierten Weise die Unabhängigkeitsbewegung in Quebec verstärkt? Wie oben dargelegt, hat die gestiegene Aussenhandelsverflechtung die Sezessionskosten signifikant reduziert und damit auch die Unabhängigkeitsbestrebungen positiv beeinflusst. Die stärkere aussenwirtschaftliche Verflechtung Quebecs wiederum ist nicht zuletzt eine Folge der 1989 und 1993 begründeten kontinentalen Freihandelsregime: Bezeichnenderweise steigt die wirtschaftliche Offenheit Quebecs ab Beginn der 1990er Jahre.<sup>22</sup>

#### 7.4.2. Schottland

Die Geschichte Schottlands als Teil des britischen Staates beginnt im Jahre 1707 mit der Vereinigung der Parlamente Schottlands und Englands zu einem gemeinsamen Staat. Während die Motive Englands, eine Union mit Schottland einzugehen, strategischer Natur waren, standen wirtschaftliche Beweggründe – im Besonderen der Freihandel mit England und die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich aus dem expandierenden englischen Weltreich ergaben – bei den Schotten im Vordergrund. Der mit dem Unionsvertrag von 1707 aus der Taufe gehobene Staat war weder zentralistisch noch föderalistisch aufgebaut, sondern vereinigte Elemente aus beiden Staatsformen in sich. Während das gemeinsame Parlament in London angesiedelt war, bewahrte der Unionsvertrag zentrale Institutionen der schottischen Zivilgesellschaft und Verwaltung (Keating 1996: 163f).

Obwohl die kulturellen Unterschiede zwischen Schottland und England seit dem Bestehen der Union im Gesamtbild vergleichsweise gering waren, behielten die Schotten ein eigenständiges kulturelles und nationales Bewusstsein bei. So kam es zwar immer wieder zu einer Aufwallung nationalistischer

22 Dieses Argument umgeht die Frage, ob regionale Freihandelsabkommen eine Folge oder ein Bestandteil weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse sind. Vergleiche dazu Hurrell 1995; Oman 1996; Schirm 1997. In unserem theoretischen Erklärungsmodell gehen wir lediglich davon aus, dass die aussenwirtschaftliche Verflechtung, sei sie nun regional oder global, einen Einfluss auf die Sezessionskosten hat.

Gefühle in Schottland, die vor allem seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf eine grössere politische Autonomie (Home Rule) hinielten. Allerdings wirkten sich spezifische politische und materielle Konzessionen der britischen Zentralregierung an Schottland und später die Gründung und der Ausbau des britischen Wohlfahrtsstaates stabilisierend auf den Zusammenhalt der Union aus (Keating 1996: 166).

Zu Beginn der 1950er Jahre setzte aufgrund veränderter Marktbedingungen der Niedergang der in Schottland besonders stark angesiedelten Schwerindustrie ein, und die Arbeitslosigkeit stieg markant. Die zunehmende Unzufriedenheit in der Bevölkerung führte zu einer Wiederbelebung der schottischen Nationalbewegung, was sich in der wachsenden Popularität der secessionistisch gesinnten Scottish National Party (SNP) niederschlug: In zwei parlamentarischen Wahlen 1961 und 1962 vereinigte die SNP überraschend 20% der Stimmen Schottlands auf sich (Brown et al. 1996).

Um der wachsenden Unzufriedenheit der schottischen Bevölkerung mit dem britischen Staat und den daraus folgenden nationalistischen Tendenzen zu begegnen, initiierte das Scottish Office – das wichtigste Exekutivorgan der schottischen Selbstverwaltung – eine intensivere Regionalpolitik. Als Folge wurde 1965 eine regionale Entwicklungsorganisation für die schottischen Highlands gegründet, das sogenannte Highlands and Islands Development Board (HIDB). Vom anfänglichen Erfolg dieser Organisation ermutigt, verstärkte die britische Zentralregierung ihre Bemühungen, die wirtschaftliche Entwicklung Schottlands zu unterstützen (Robertson-Wensauer 1989: 291). Mittels wirtschaftlicher Anreize und verstärkter staatlicher Intervention versuchte London, private Investitionen und staatliche Subventionen von wirtschaftlich stärkeren Regionen des Vereinigten Königreiches nach Schottland zu lenken. Auf diese Weise sollte vor allem der krisenanfällige schottische Industriesektor stabilisiert werden (Brown et al. 1996).

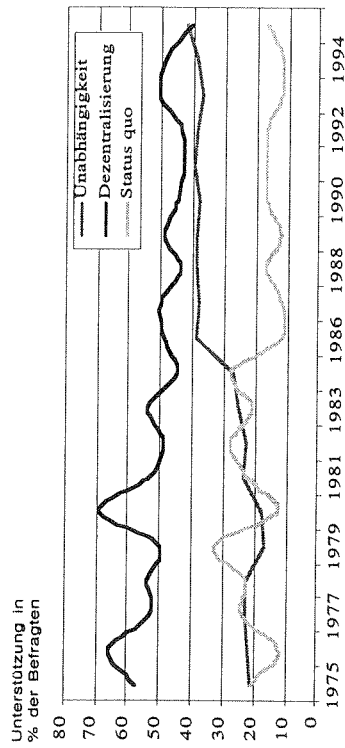
Schottland profitierte in grossem Masse von dieser Regionalpolitik der britischen Zentralregierung und der staatlich geleiteten Re-Industrialisierung seit den 1960er Jahren (Brown et al. 1996: 72). Als unvorhergesehene Folge dieser Politik nahmen jedoch die Schotten das regionale Wohlstandsgefälle im Vereinigten Königreich verstärkt wahr und begannen, ihre Nation vermehrt als ökonomische Einheit zu interpretieren. Im Weiteren erhöhte diese Regionalpolitik die Erwartungshaltung der schottischen Bevölkerung gegenüber dem britischen Staat und konsequenterweise auch die politische Brisanz von staatlich finanzierten regionalen Entwicklungsprogrammen (Keating 1996).

Der grosse Erfolg der SNP in den Parlamentswahlen von 1974 wird gemeinhin als Folge eines verstärkten schottischen Selbstbewusstseins interpretiert. In diesen Wahlen errang die SNP mehr als 30% der schottischen Stimmen und avancierte zur zweitstärksten Partei in Schottland. Der Wahlerfolg der SNP blamierte die regierende Labour Party und zwang sie, selbst für eine grössere politische Autonomie Schottlands einzustehen (Keating 1996: 172).

In Anbetracht der veränderten politischen Machtverteilung und der nicht mehr zu ignorierenden Forderung nach vermehrter Berücksichtigung schottischer Interessen gründete die Labour Party 1975 die Scottish Development Agency (SDA), eine von der Zentralregierung unterstützte Behörde. Diese hatte den Auftrag, die unter Strukturveränderungen leidende schottische Industrie sowie heruntergekommene urbane Gebiete zu unterstützen (Mitchell 1997: 409). Im Weiteren erhielt das Scottish Office weitreichende Kompetenzen in der Industrie- und Finanzpolitik. Schliesslich schlug die Labour Party die Etablierung einer dem britischen Parlament untergeordneten schottischen Volksvertretung vor. Dieser Plan wurde aber in einer Abstimmung 1979 verworfen.

Auch wenn das Nationalgefühl der Schotten in den 1960er und 1970er Jahren erheblich gewachsen war, war in dieser Zeitperiode die politische Unterstützung für einen Austritt aus der Union und die Gründung eines unabhängigen Schottlands noch sehr gering. Wie jedoch aus Abbildung 5<sup>3</sup> zu ersehen ist, setzte ein diesbezüglicher Gesinnungswandel Mitte der 1980er Jahre ein. Während sich die Unterstützung für eine schottische Unabhängigkeit am Ende der 1970er Jahre um die 20% bewegte, stieg diese Zahl in den 1980er Jahren kontinuierlich an und hat sich seither bei etwa 40% stabilisiert. Demgegenüber ist die Unterstützung für die weniger radikale Option einer "Dezentralisierung" oder die Beibehaltung des Status Quo in der untersuchten Zeitperiode zwar nicht sehr stark, aber doch etwas gesunken.

Abbildung 5: Popularität von drei konstitutionellen Optionen



Quelle: Keating (1996: 186).

23 Diese Abbildung beruht auf leicht abgeänderten Daten von Keating (1996). Keating unterscheidet zwischen zwei Kategorien der schottischen Unabhängigkeitsoption: "Independence-in-Europe", das heisst eine schottische Unabhängigkeit im Rahmen der Europäischen Union, und "Independence", das heisst die Unabhängigkeit Schottlands ausserhalb der EU. Da beide Kategorien prinzipiell dasselbe implizieren, nämlich einen schottischen Austritt aus der Britischen Union, aggregieren wir die Werte beider Kategorien zu einem einzigen.

Wie im Falle Quebecs ist festzuhalten, dass sich die Stärke der Autonomiebeziehungsweise Sezessionsbewegung in Schottland auch durch Variablen, die unser Modell nicht explizit erfasst, bis zu einem gewissen Grad erklären lässt. So sind die spezifische Ausgestaltung der konstitutionellen Ordnung der Union und die Tatsache, dass die in Schottland wenig politischen Rückhalt geniessenden Tories über 18 Jahre hinweg die britische Politik bestimmten, wichtige Erklärungen für die zunehmende öffentliche Unterstützung grösserer schottischer Autonomie oder gar Unabhängigkeit. Gemäss der konstitutionellen Ordnung der Union verfügt die jeweilige Regierung Grossbritanniens – die ja von der gesamten Bevölkerung Grossbritanniens bestellt wird – ebenfalls über die politische Kontrolle des Scottish Office. So konnte es dazu kommen, dass, während der Wähleranteil der Konservativen Partei in Schottland drastisch einbrach und die Schotten mehrheitlich sozialdemokratisch wählten, das wichtigste Exekutivorgan der schottischen Selbstverwaltung dennoch von konservativen Politikern geleitet wurde (Harvie 1994). Dadurch gewannen nationalistisch gefärbte Vorwürfe, dass der schottischen Bevölkerung Politiken aufgezwungen würden, die den schottischen Präferenzen widersprächen, an Legitimität (Keating 1996: 183).

Im Weiteren hatte die Deregulierungspolitik der Tories, wie weiter unten aufgezeigt wird, eine empfindliche Beschneidung der lokalen und regionalen Selbstverwaltungsrechte Schottlands zur Folge. Zusätzlich führte die Unmachbarkeit der Tories gegenüber der von der Mehrheit der Schotten befürworteten Forderung nach einer weiter gehenden politischen Dezentralisierung zur stärkeren Popularität einer vollständigen Unabhängigkeit Schottlands – der Forderung nach einem eigenen schottischen Parlament waren die Tories beispielsweise mit dem Argument begegnet, dass eine solche Institution nur die politische Bürokratie aufblähen würde. Die in Abbildung 5 gezeigte Abnahme der Popularität von Dezentralisierungsmassnahmen bei gleichzeitig steigender Nachfrage nach Unabhängigkeit scheint diesen Befund zu bestätigen. Schliesslich hatte das Argument der schottischen Nationalisten, dass Schottland im Falle einer Sezession alleine über die sich auf schottischem Territorium befindenden Bodenschätze verfügen würde, wobei hier vor allem an das seit den 1970er Jahren in der Nordsee geförderte Öl zu denken ist, einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die stärkere Unterstützung der schottischen Unabhängigkeit.

Auch wenn der Einfluss der soeben beschriebenen Faktoren auf den schottischen Nationalismus nicht vernachlässigt werden sollte, vermögen die von unserem Modell postulierten Kausalzusammenhänge dennoch zusätzliche Gründe für die zunehmende Attraktivität der Unabhängigkeitsoption aufzuzeigen. Denn nicht zufällig fällt der Aufschwung der schottischen Unabhängigkeitsbewegung zeitlich zusammen mit der von 1979 bis 1997 dauernden Regierungszeit der Konservativen und ihrer ausgeprägten Deregulierungspolitik sowie mit dem Ausbau der europäischen Integration.

## Hypothesen und empirische Information

In den folgenden Abschnitten untersuchen wir vor allem, inwiefern Veränderungen in der Bereitschaft und Fähigkeit der britischen Zentralregierung, Schottland Ressourcen zukommen zu lassen, sowie wirtschaftliche Integrationsprozesse auf internationaler Ebene die Bereitschaft der Schotten beeinflussen, die Unabhängigkeitsoption zu unterstützen.

### Ressourcentransfers und Deregulierung

Hat sich die Bereitschaft und Fähigkeit der britischen Zentralregierung, Schottland mit Ressourcen zu bedienen, über den untersuchten Zeitraum (Ende der 1970er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre) hinweg verändert? Daten, die in zuverlässiger Weise Veränderungen in der absoluten Summe der nach Schottland fliessenden Transferzahlungen erfassen, sind nicht verfügbar. Damit lassen sich auch die Ressourcentransfers im Verhältnis zum BIP, wie wir sie im Fall Quebecs aufzeigten, nicht messen. Bezeichnenderweise besteht grosse Uneinigkeit über die genaue Differenz zwischen den von Schottland an die Zentralregierung entrichteten und den von Schottland erhaltenen Beträgen. Verschiedene Untersuchungen belegen aber, dass die öffentlichen Ausgaben pro Kopf in Schottland ungefähr 20% höher sind als in England (Keating 1996: 169) und dass Schottland in jedem Fall ein Netto-Empfänger staatlicher Gelder ist.<sup>24</sup> Ob diese Ressourcentransfers über die Zeit hinweg zu- oder abgenommen haben, lässt sich jedoch nicht genau eruieren.

Zuverlässigere Daten existieren zu den Transferzahlungen im Rahmen der britischen Regionalpolitik. Oben wurde bereits dargelegt, dass die britische Regionalpolitik – im Besonderen in Form von Subventionszahlungen an den mit Strukturveränderungen kämpfenden schottischen Industriesektor – seit den 1960er Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hatte. Die intensiviertere Regionalpolitik hatte auch eine Reihe von neuen Industrien nach Schottland gelockt. Diese staatlich geführte Re-Industrialisierung Schottlands wurde jedoch mit dem Machtantritt von Margaret Thatcher 1979 abrupt beendet (Paterson 1994). Wie Abbildung 6 zeigt, wurden die Transferzahlungen an den schottischen Industriesektor zwischen 1982 und 1992 von nahezu 400 Millionen £ auf 100 Millionen £ gekürzt.

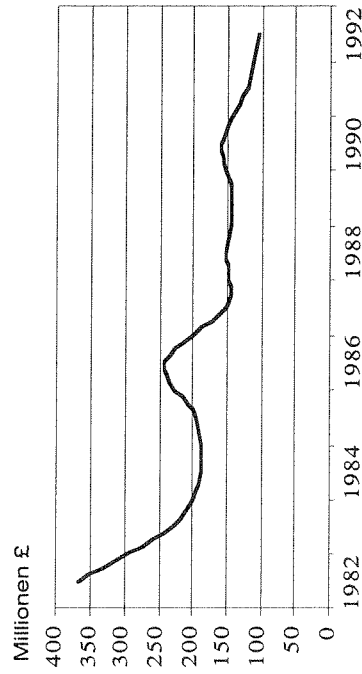
Diese Kürzungen trafen Schottland umso härter, als einerseits ein hoher Anteil der britischen Schwerindustrie in Schottland konzentriert war und andererseits zu Beginn der 1980er Jahre eine schwere Rezession, verschärft durch die Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung, den schottischen Industriesektor besonders stark in Mitleidenschaft zog. Zudem setzte die weitrei-

24 Gemäss Recherchen der Zeitschrift *Economist* (6.9.1997: 35) erhielt Schottland von der britischen Zentralregierung zwischen 1992 und 1996 Nettobeträge in der Höhe von 7.6 Milliarden bis 8.4 Milliarden £.



chende Deregulierungspolitik der Tories die schottische Industrie verstärkt der internationalen Konkurrenz aus. All dies führte dazu, dass fast sämtliche Industriebetriebe, die im Rahmen der britischen Regionalpolitik in den 1960er und 1970er Jahren nach Schottland verlegt worden waren, geschlossen wurden und die schottische Arbeitslosenquote anstieg (Keating 1996: 202; Mitchell 1997: 407). Damit einhergehend vergrößerte sich das Wohlstandsgefälle im Vereinigten Königreich während der Regierungszeit der Konservativen, da die von ihnen betriebene Deregulierungspolitik traditionelle Industriegebiete besonders stark berührte, während der von den Tories geförderte Zustrom von Dienstleistungsbetrieben nur ausgewählte Regionen begünstigte (Jones/Keating 1995).

Abbildung 6: Transferzahlungen an den schottischen Industriesektor



Quelle: Lee (1995: 186).

Die Deregulierungspolitik der Tories hatte im Weiteren eine Beschneidung der Selbstverwaltungsrechte Schottlands zur Folge. Die Kompetenzen der Scottish Development Agency (SDA) in den Bereichen Marktinterventionen und Investitionen wurden massiv eingeschränkt; privatwirtschaftlichen Massnahmen wurde der Vorzug gegeben. Schliesslich wurde zu Beginn der 1990er Jahre die SDA durch Scottish Enterprise, eine weniger interventionistische Behörde, sowie durch eine Reihe von Local Enterprise Companies ersetzt (Keating 1996: 202; Mitchell 1997: 410). Im Weiteren entzog die Zentralregierung den gewählten Lokalregierungen in Schottland gewisse wohlfahrtsstaatliche Kompetenzen, was umso schwerwiegender war, als diese in Schottland bislang als ein wichtiges Mittel betrachtet worden waren, die informelle schottische Autonomie im britischen Wohlfahrtsstaat sicherzustellen (Brown et al. 1996).

Wie aus der obigen Schilderung deutlich hervorgeht, hatte die Deregulierungspolitik der britischen Zentralregierung sowohl in sozioökonomischer als

auch in politischer Hinsicht negative Konsequenzen für die schottische Bevölkerung.<sup>25</sup> Die zunehmende Unzufriedenheit der schottischen Bevölkerung und die damit verbundene Stärkung der schottischen Unabhängigkeitsbewegung waren somit eine unmittelbare Folge der durch die Deregulierungspolitik der Tories verminderten Wirksamkeit der britischen Regionalpolitik. Eine wachsende Anzahl von Schotten gelangte im hier untersuchten Zeitraum zur Ansicht, dass es Schottland als unabhängigem Staat möglicherweise besser gehen würde, da es im Vergleich zu früher viel schwieriger geworden war, positiv bewertete Ressourcen vom britischen Staat zu erhalten und ein angemessenes Mitspracherecht in Fragen von nationaler und auch regionaler und lokaler Bedeutung zu erlangen (Keating 1996: 183; Levy 1990). Auf jeden Fall hatte sich die wirtschaftliche Abhängigkeit Schottlands von der Union wegen der tief greifenden Privatisierungswelle und der stark abgebauten Regionalpolitik vermindert (Keating 1996: 205), was wiederum die zu erwartenden Kosten einer schottischen Unabhängigkeit reduzierte.

Ist die offensichtlich verminderte Fähigkeit oder Bereitschaft der britischen Zentralregierung, Schottland weiterhin mit Ressourcen zu bedienen, auf einen gestiegenen Demokratisierungsgrad und respektive oder auf einen von der Weltwirtschaft ausgehenden, verstärkten Wettbewerbsdruck zurückzuführen? Da wie im Falle Quebecs der Demokratisierungsgrad des Vereinigten Königreichs gemäss gängigen Indikatoren wie zum Beispiel dem *Polity III-Index* seit den 1950er Jahren auf hohem Niveau konstant blieb, ist die Demokratisierungsvariable zu vernachlässigen. Haben also die von den Tories betriebene Deregulierungspolitik und der Rückgang der Ressourcentransfers an Schottland mit einem erhöhten internationalen Wettbewerbsdruck zu tun? Tatsächlich lässt sich die Politik der konservativen britischen Regierung dahingehend interpretieren, dass diese angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Interdependenz, der zunehmenden internationalen Konkurrenz sowie der gestiegenen Kapitalmobilität eine Abkehr von der traditionellen keynesianischen hin zu einer stärker marktorientierten Wirtschaftspolitik als das einzige Mittel betrachtete, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand des Landes zu sichern (Keating 1996: 176). Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses Streben nach mehr Markt keine automatische Folge von Veränderungen in der Weltwirtschaft war, sondern aufgrund freier Entscheidungen der Wähler Grossbritanniens, welche die Tories ins Amt brachten, möglich wurde. Eine umfassende Deregulierung der nationalen Wirtschaft und eine Beschneidung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und sonstigen Ressourcentransfers der Zentralregierung waren die spezifischen Antworten der Tories auf die Herausforderungen der zunehmend integrierten Weltmärkte (Lee 1995).

25 In einer Umfrage wurden 1989 die Schotten nach ihrer Meinung zur Entwicklung des Landes während der Thatcher-Ära gefragt: 69% der Befragten werteten die Entwicklung Schottlands in dieser Zeit negativ (Robertson-Wensauer 1989: 358).

Wie ist die Hypothese zu bewerten, die eine positive Beziehung zwischen der zunehmenden Integration eines Teilgebietes in die internationale Wirtschaft und der Bereitschaft der Bewohner dieser Region, sich vom bisherigen Mutterstaat zu lösen, postuliert? Gemäss dieser Hypothese sollte die wachsende Unterstützung für eine Unabhängigkeit Schottlands mit einer zunehmenden Bedeutung der schottischen Aussenwirtschaft einhergehen.

Aufgrund der mangelhaften Datenlage lässt sich die Entwicklung der schottischen Aussenwirtschaftsbeziehungen nur sehr grob nachzeichnen. Gemäss Michael Keating (1996: 203) beträgt die globale Aussenhandelsquote Schottlands – einschliesslich der schottischen Exporte in die und der Importe aus den übrigen Regionen des Vereinigten Königreichs – nahezu 90%. 1989 betrug die schottische Aussenhandelsquote gegenüber dem Rest des Vereinigten Königreichs ungefähr 51%, während sie gegenüber dem Ausland ungefähr 36% erreichte. Seit den 1970er Jahren ist die schottische Aussenhandelsquote gegenüber dem Ausland wesentlich gestiegen, was zweifelsohne mit der Mitgliedschaft Grossbritanniens in der Europäischen Union zusammenhängt. Diese Daten legen die Vermutung nahe, dass, obwohl sich Schottland zunehmend in die internationale Wirtschaft integriert, die Abhängigkeit vom britischen Markt immer noch recht hoch ist. Eine Abkoppelung vom britischen Markt birgt daher das Risiko eines Verlustes des wichtigsten Absatzmarktes für schottische Exportgüter und somit hohe Kosten – falls eine politische Sezession den Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen bedeuten würde; wie im Falle Quebecs eine kontrovers diskutierte Annahme. Die seit den 1970er Jahren gestiegene Verflechtung Schottlands mit der internationalen Wirtschaft (gemessen an der Aussenhandelsquote gegenüber dem Ausland) allein kann also das für eine erfolgreiche Sezession unabdingbare starke Vertrauen in die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines souveränen Schottland nicht erklären. Zieht man allerdings die mit der Unterzeichnung der Europäischen Einheitsakte und dem Projekt des Binnenmarktes wieder belebte europäische Integration in Betracht, findet man plausible Erklärungen für das wachsende Vertrauen der Schotten in die wirtschaftliche Durchführbarkeit einer Sezession.

In den frühen 1980er Jahren gaben die schottischen Nationalisten ihre traditionelle Opposition gegen weitere Integrationsschritte im Rahmen der EU auf. Mit der zunehmenden Institutionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Kontinentaleuropa erkannten sie in der EU immer mehr ein nützliches Gegengewicht zum britischen Staat und ein Mittel zur Reduktion der Abhängigkeit der schottischen Wirtschaft vom britischen Markt (Martin 1997: 259). Seit 1986 benutzte die SNP sogar den Slogan "Independence-in-Europe" dazu, die Befürchtungen der schottischen Bevölkerung hinsichtlich der wirtschaftlichen Risiken eines eigenständigen Staates zu zerstreuen. Ge-

mäss der SNP würde eine schottische Mitgliedschaft in der EU die Überlebensfähigkeit eines souveränen Schottlands ohne weiteres ermöglichen. Die Nationalisten argumentierten, dass ein unabhängiges Schottland quasi automatisch (aufgrund der britischen EU-Mitgliedschaft, die ja Schottland einschliesst) als gleichwertiges und volles Mitglied in die EU aufgenommen würde und somit ohne grosse Übergangsprobleme freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt hätte, das heisst auch zum wichtigen britischen Markt (Jones/Keating 1995; Eickhoff 1994).

Die Attraktivität einer schottischen Unabhängigkeit im Rahmen der EU wurde zusätzlich erhöht durch die Aussicht auf ein stärkeres Mitspracherecht in Belangen, die das Verhältnis zwischen Schottland und der EU betrafen. Während der langen Regierungszeit der Tories hatten die Schotten nur beschränkte Möglichkeiten, ihre Anliegen in der EU einzubringen, denn alle nationalen Institutionen Schottlands – einschliesslich das Office of the Scottish Secretary of State, welches einen gewissen Einfluss in Brüssel genoss – waren von konservativen Politikern besetzt. Da diesen Politikern der politische Rückhalt in Schottland fehlte, konnten sie in den EU-Institutionen nicht glaubhaft für die Region einstehen, die sie zu repräsentieren in Anspruch nahmen. Im Weiteren waren die Schotten unzufrieden mit der Tatsache, dass sie keine Aufsichtsmöglichkeiten über die Transferzahlungen hatten, die im Rahmen der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds in die von wirtschaftlichen Problemen geplagten Regionen des Vereinigten Königreichs flossen (Jones/Keating 1995; Keating 1996: 207). Dies wog umso schwerer, als die europäische Regionalpolitik just zu jenem Zeitpunkt für Schottland immer wichtiger wurde, als die Tories die britische Regionalpolitik aufzugeben begannen.<sup>26</sup> Eine direkte schottische Mitgliedschaft in der EU würde also – so argumentierte die SNP – den Interessen Schottlands viel förderlicher sein als die bisherige, indirekte EU-Mitgliedschaft Schottlands als Bestandteil des britischen Staates.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass seit Mitte der 1980er Jahre die schottischen Nationalisten die Aussicht auf eine schottische EU-Mitgliedschaft dazu benutzten, der schottischen Bevölkerung eine Sezession schmackhaft zu machen (Eickhoff 1994). Die Existenz der EU erlaubte den Nationalisten, die traditionellen Forderungen nach voller politischer Unabhängigkeit in ein neues Gewand zu kleiden und die befürchteten Risiken einer Sezession in ein günstigeres Licht zu rücken. Die potenziellen wirtschaftlichen und politischen Vorteile einer direkten EU-Mitgliedschaft Schottlands reduzierten somit die erwarteten Kosten einer Trennung vom Vereinigten Königreich. Somit ist wohl weniger der zunehmende Verflechtungsgrad Schottlands mit der internationalen Wirtschaft, wie er anhand der Aussenhandelsquoten fassbar ist, für die steigende Popularität der Unabhängigkeitsoption verantwortlich, sondern eher

26 1994 erhielt Schottland 524 Millionen £ von der EU (Martin 1997: 417).

die sich vertiefende europäische Integration, welche die Sezessionskosten Schottlands drastisch zu reduzieren versprach.

#### Dezentralisierung

Die vorliegende Fallstudie zu Schottland umfasst den Zeitraum bis 1995. Dennoch sei eine kurze Diskussion der Entwicklung nach diesem Datum erlaubt, da sie eine Betrachtung der Hypothese ermöglicht, dass Dezentralisierungsmaßnahmen oder eine Föderalisierung des betreffenden politischen Systems Fragmentierungstendenzen im Innern eines Staates entschärfen und eine Sezession verhindern können.

Im Vorfeld der britischen Parlamentswahlen von 1997 ist es der New Labour Party unter Tony Blair nicht entgangen, dass die Schotten unzufrieden mit dem Status ihrer Nation im britischen Staat waren. Wohl aus wahltaktischen Gründen, aber auch um die nationalistischen Tendenzen in Schottland zu bändigen, wurde eine Revision der bestehenden konstitutionellen Ordnung der Union in Aussicht gestellt. New Labour schlug die Gründung eines schottischen Parlaments mit weitreichenden Kompetenzen vor. Ein Vorschlag, der weit über die 1979 von der Labour Party in Aussicht gestellten Dezentralisierungsmaßnahmen hinaus ging. Nach Labours Wahlsieg machte sich die neue Regierung daran, ihr Wahlkampfversprechen in die Tat umzusetzen. Im September 1997 stimmten die Schotten über den Dezentralisierungsvorschlag der New Labour ab: Eine Mehrheit von ungefähr 74% plädierte für die Einrichtung eines schottischen Parlaments.

Seit dem erfolgreichen Referendum von 1997 scheint ein Austritt aus der Union keine ernsthafte Option mehr zu sein. Laut Meinungsumfragen stagniert die Unterstützung für die SNP – die einzige Partei, die noch für eine Unabhängigkeit Schottlands einsteht – seither bei ungefähr einem Viertel der Bevölkerung. Tatsächlich haben die Nationalisten bei den ersten Wahlen zum schottischen Parlament im Mai 1999 mit etwa 30% der Stimmen nur 35 von total 129 Sitzen gewonnen. Dennoch wäre es verfrüht zu folgern, dass mit der Einrichtung eines eigenen Parlaments die schottische Unabhängigkeitsbewegung am Ende wäre. Ob sich Schottland jemals wieder ernsthaft auf den Pfad der Unabhängigkeit begibt, hängt zu einem grossen Teil davon ab, ob das schottische Parlament die hohen Erwartungen der schottischen Bevölkerung künftig wird erfüllen können. Die hier geschilderte Entwicklung weist darauf hin, dass die Dezentralisierung gleichermaßen als erklärende wie auch als zu erklärende Grösse auftreten kann. Einerseits hat die Dezentralisierung im Falle Schottlands Sezessionsbestrebungen den Wind aus den Segeln genommen – im Falle Quebecs verlied die Dezentralisierung den Anliegen des PQ eher Auftrieb. Andererseits kann die Dezentralisierung auch als Trend in Richtung stärkerer politischer Fragmentierung gewertet werden. In beiden Fällen haben sich Entscheidungskompetenzen von der Zentralregierung weg verlagert.

#### 7.4.3. Quebec und Schottland im Vergleich

Da eine systematische Untersuchung unserer Hypothesen auf der Basis einer, methodisch gesehen, ausreichenden Anzahl von Fällen ein weiteres Buch erfordern würde, mussten wir uns auf einen Plausibilitätstest mit wenigen Fallstudien konzentrieren. Durch die Fallauswahl ergaben sich Beschränkungen. Unter anderem wiesen die Indikatoren für einzelne erklärende Variablen konstante Werte auf, sodass sich die diesbezüglichen Hypothesen nicht testen liessen. So zum Beispiel die Hypothesen, dass die Demokratisierung die politische Fragmentierung verstärkt, indem sie die Kapazitäten des Mutterstaates zum Ressourcentransfer reduziert<sup>27</sup>, und dass reiche Länder unzufriedene Gruppen oder Teilgebiete leichter mit selektiven Anreizen ruhigstellen können. Diese Beschränkungen sind jedoch nicht problematisch, da sich für diejenigen Teile des Modells, bei denen es um die hier vor allem interessierenden Einflüsse der weltwirtschaftlichen Integration geht, genügend Varianz bei den erklärenden und abhängigen Variablen ergab, um die Plausibilität der Aussagen zu prüfen. Die diesbezüglichen Ergebnisse der beiden Fallstudien werden im Folgenden zusammengefasst und verglichen.

Die Hypothese, dass Deregulierungsprozesse, welche von nationalen Regierungen aufgrund eines erhöhten internationalen Wettbewerbsdrucks eingeleitet werden, die Unterstützung für eine Sezession verstärken können, indem sie die Kapazitäten der Zentralregierungen, unzufriedene Interessengruppen durch Ressourcentransfers bei der Stange zu halten, einschränken, wurde durch unsere Fallstudien in der Tendenz bestätigt. Im Falle Quebecs wurde ersichtlich, dass das Ausmass der Transferzahlungen der kanadischen Bundesregierung an Quebec seit den 1980er Jahren kontinuierlich abgenommen hat. Die offensichtlich abnehmende Fähigkeit oder Bereitschaft Ottawas, Ressourcentransfers zu bewerkstelligen, lässt sich allerdings nur zum Teil auf wirtschaftliche Globalisierungsprozesse zurückführen. Im Falle Schottlands war es nicht in erster Linie die absolute Summe der an Schottland fließenden Transferzahlungen des britischen Staates, welche die stärkere Unterstützung für eine Unabhängigkeit Schottlands zu erklären vermag (wobei es durchaus möglich ist, dass diese Summe mittlerweile abgenommen hat). Vielmehr liegen die Gründe in der spezifischen Ausgestaltung und Wirkung der britischen Regionalpolitik. Indem die konservative Zentralregierung Grossbritanniens vor allem die Transferzahlungen an den schottischen Industriesektor massiv kürzte

27 Dass sich diejenigen Vielvölkerstaaten der Welt, die zur Zeit kaum als Demokratien bezeichnet werden können, bei einer Demokratisierung mit erhöhten Forderungen unzufriedener Teilgebiete nach staatlichen Ressourcentransfers konfrontiert sehen werden, erscheint plausibel. Falls die betreffenden Zentralregierungen solchen Ansprüchen nicht gerecht werden können, ist in unzufriedenen Teilgebieten solcher Staaten mit einer erhöhten Nachfrage nach politischer Autonomie oder Unabhängigkeit zu rechnen. Anschauungsmaterial bieten beispielsweise Russland, China und Indonesien.

und die schottische Industrie der internationalen Konkurrenz aussetzte, entzog sie der schottischen Bevölkerung die notwendige Unterstützung für einen ihrer wichtigsten Wirtschaftszweige, die Schwerindustrie. Dies bewirkte, deutlich sichtbar, einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Schottland. Im Weiteren führte die Deregulierungspolitik der Tories dazu, dass die den Schotten im Verlaufe der 1960er und 1970er Jahre gewährten Dezentralisierungsmassnahmen aufgehoben wurden. Die Deregulierungspolitik der britischen Zentralregierung stärkte damit die schottische Unabhängigkeitsbewegung. Die Wirkungskette im Falle Schottlands ist um einiges komplizierter als von unserem Erklärungsmodell postuliert.

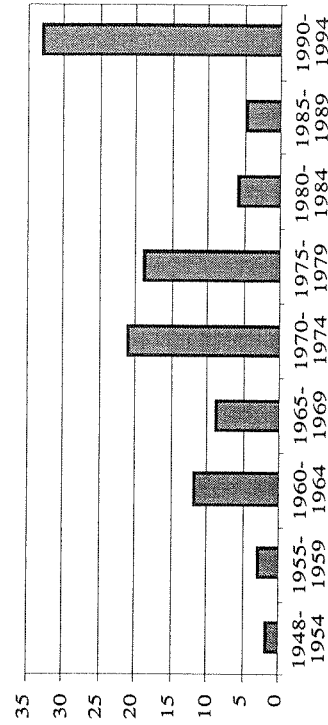
An dieser Stelle sei auf zwei weitere Ungereimtheiten hingewiesen, mit denen sich weiterführende Arbeiten beschäftigen sollten. Erstens ist empirisch kaum nachzuweisen, dass sich der Staat als Folge der weltwirtschaftlichen Integration auf breiter Front auf dem Rückzug befindet. Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, hat das Volumen der Staatsstätigkeit, wahrscheinlich teilweise als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung, im Verlauf der letzten Jahrzehnte sogar zugenommen. Wie lässt sich diese Erkenntnis mit der These und den, allerdings nur bruchstückhaften, Resultaten der Fallstudien in Einklang bringen, welche besagen, dass Deregulierungstendenzen und damit auch der Rückgang von Ressourcentransfers durch die Integration der Weltmärkte bewirkt wurden? Eine mögliche Deutung des Widerspruchs könnte sein, dass die weltwirtschaftliche Integration die gesamten Staatsausgaben nicht sinken lässt (vgl. Resultate in Kap. 2), dass sich der intensiviertere wirtschaftliche Standortwettbewerb jedoch negativ auf die Fähigkeit der Zentralregierungen auswirkt, bestimmte Arten von Ressourcentransfers neu einzuführen, aufrechtzuerhalten oder gar auszubauen, da die wirtschaftliche Globalisierung oder andere Entwicklungen (z. B. Veränderungen in der Alterspyramide) höhere Staatsausgaben anderweitig anfallen lassen. Mit anderen Worten: Ein verstärkter Standortwettbewerb, Veränderungen in der Sozialstruktur, Probleme der Staatsverschuldung und andere Entwicklungen dürften der Kapazität von Zentralregierungen, unzufriedenen Interessengruppen selektive Anreize zukommen zu lassen, Grenzen setzen. Zweitens zeigt die Erfahrung einiger Staaten, dass Deregulierungspolitiken – indem sie die Effizienz und Produktivität der Wirtschaft steigern – das Wirtschaftswachstum mittel- bis langfristig erhöhen können. Eine günstige Wirtschaftsentwicklung wiederum kann die Unterstützung für eine Sezession untergraben, nicht zuletzt deshalb, weil dem Mutterstaat unter solchen Umständen auch mehr Mittel für Ressourcentransfers zur Verfügung stehen. Gemäss dieser Argumentation hätten Deregulierungspolitiken nur kurz- bis mittelfristig einen positiven Einfluss auf die Sezessionsbereitschaft eines unzufriedenen Teilgebietes. Ob diese Annahme haltbar ist, muss in zukünftigen Untersuchungen überprüft werden.

Beide Fallstudien zeigen deutlich, dass bei zunehmender Integration von Teilgebieten in die Weltwirtschaft die Sezessionskosten sinken und damit die

Bereitschaft von Teilgebieten, sich vom Mutterland zu trennen, steigt. Im Falle Quebecs veränderten sich dessen Handelsbeziehungen während des letzten Jahrzehnts dergestalt, dass die Provinz von internationalen Märkten abhängiger wurde als vom kanadischen Markt. Weiter zeigte sich, dass die gestiegene Integration Quebecs in die internationale Arbeitsteilung nicht nur mit der wachsenden Unterstützung für eine Unabhängigkeit Quebecs einherging, sondern der Unabhängigkeitsbewegung auch starken Auftrieb verlieh. Die wachsende Bedeutung internationaler Märkte, vor allem derjenigen der NAFTA-Mitglieder, erzeugte den weit verbreiteten Eindruck in der Bevölkerung Quebecs, dass eine Sezession im Vergleich zu früher viel weniger riskant und kostspielig wäre, da eine Teilnahme am kontinentalen Freihandelsystem die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines souveränen Quebec garantieren würde.

Ähnliches trifft auch auf die Unabhängigkeitsbewegung in Schottland zu. Im Falle Schottlands benutzten die Schottischen Nationalisten den Slogan "Independence-in-Europe", um die Bedenken der Bevölkerung hinsichtlich der Kosten einer Sezession zu zerstreuen, und propagierten eine schottische EU-Mitgliedschaft als Mittel, um grösseren Einfluss auf innenpolitische Angelegenheiten sowie eine stärkere einheimische Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen zu gewinnen. Es lässt sich also klar feststellen, dass die wachsende Unterstützung für eine Unabhängigkeit sowohl in Quebec als auch in Schottland in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Regionalisierung steht. Letztere ist wiederum stark an weltwirtschaftliche Integrationsprozesse auf globaler Ebene gekoppelt (Oman 1996; Schirm 1997; Hurrell 1995).

Abbildung 7: Anzahl regionaler Freihandelsabkommen



Quelle: Economist (16.5.1995).

Wie Abbildung 7 zeigt, hat die wirtschaftliche Regionalisierung seit Beginn der 1990er Jahre an Dynamik gewonnen. Daten zu internationalen Handels-

strömen und FDI bestätigen diesen Trend weitgehend (UNCTAD 1998; Beisheim et al. 1999).

Lässt sich auf dem Hintergrund der obigen Analyse folgern, dass die zunehmende Anzahl regionaler Freihandelsabkommen in Zukunft die politische Fragmentierung verstärken wird? Obwohl die Ergebnisse der beiden Fallstudien eine solche Annahme zu unterstützen scheinen, muss berücksichtigt werden, dass regionale Freihandelsregime nicht als absolut risikofreier und kostenloser Weg in die Unabhängigkeit betrachtet werden können. Mit Blick auf die oben diskutierten Fälle ist zu betonen, dass nur souveräne Staaten der NAFTA beziehungsweise der EU beitreten können. Eine Mitgliedschaft in diesen Institutionen impliziert demzufolge eine definitive konstitutionelle Trennung vom Mutterstaat sowie einen Übergangsprozess, der unausweichlich Kosten verursacht. Die erwarteten Übergangskosten lassen sich durch ein strategisches Verhalten des Mutterstaates zusätzlich erhöhen, beispielsweise indem Letzterer jegliche künftige Zusammenarbeit mit der sezeptionswilligen Region kategorisch ausschließt (Young 1995a).

Im Weiteren müssen die spezifischen institutionellen Eigenschaften des regionalen Freihandelsregimes, dem ein sezeptionswilliges Teilgebiet eines bestehenden Staates beizutreten wünscht, berücksichtigt werden. Im Gegensatz zur EU, der sich neue Mitglieder prinzipiell zu den gleichen Bedingungen wie die bisherigen Mitgliedsstaaten anschliessen können, ist die NAFTA ein komplexes System von bilateralen, trilateralen und sektoralen Abkommen, welches für jedes Mitglied differenzierte Bestimmungen enthält. Ein souveränes Quebec müsste daher neue Abkommen mit den anderen NAFTA-Mitgliedsstaaten aushandeln, und es ist bei weitem nicht sicher, ob die Provinz als unabhängiger Staat ähnliche oder gar günstigere Vereinbarungen erzielen könnte als es derzeit als eine Provinz Kanadas genießt – die Verhandlungsmacht ist oft eine Funktion der wirtschaftlichen Stärke des jeweiligen Staates, und diese Stärke würde bei einer Sezession abnehmen. Ein unabhängiges Quebec würde als volles NAFTA-Mitglied den strikten Regeln des kontinentalen Freihandelsregimes bedingungslos unterworfen, und es würde jeglichen Schutz verlieren, den es als kanadische Provinz bisher in Anspruch nehmen konnte. Schliesslich ist anzunehmen, dass die NAFTA – im Gegensatz zu den Institutionen der EU – lediglich ein Freihandelsregime ist, das wohl kaum einen vollwertigen Ersatz für eine Auflösung der Wirtschaftsunion mit Kanada bieten könnte (Dion 1995: 129; Keating 1996: 223–225; Young 1992: 129). Aus diesen Bemerkungen ist zu folgern, dass ein weiterer Ausbau regionaler Freihandelsregime (wie auch des global ausgelegten WTO-Systems) Unabhängigkeitsbestrebungen bis zu einem gewissen Grad Auftrieb verleihen kann. Dass diese Liberalisierung der internationalen Märkte der politischen Fragmentierung massiven Vorschub leistet, ist allerdings aufgrund der vielen Randbedingungen, die es zu berücksichtigen gilt, unwahrscheinlich.

Die Frage, ob Fragmentierungstendenzen durch Dezentralisierungsmass-

nahmen seitens der Zentralregierung gedämpft werden können, wurde im theoretischen Modell bewusst vage beantwortet. Einerseits können Dezentralisierungsmassnahmen als Indikator für wachsende politische Fragmentierung betrachtet werden. In diesem Sinne hat die politische Fragmentierung innerhalb Kanadas und Grossbritanniens sicher zugenommen. Andererseits ist davon auszugehen, dass solche Massnahmen als erklärende Variable fungieren können – das heisst sie können die Sezeptionsbereitschaft eines staatlichen Teilgebiets abschwächen oder verstärken, wobei a priori unklar bleibt, in welche Richtung die Wirkung verläuft. Bei der empirischen Analyse klammern wir die erste Variante (Dezentralisierungsmassnahmen als abhängige Variable) aus, da wir uns auf empirisch besser vergleichbare Indikatoren konzentrierten (z. B. Abstimmungsergebnisse und Umfragedaten). Wie eingangs vermutet, können die Auswirkungen von Dezentralisierungsmassnahmen unterschiedlich sein. Die dämpfende Wirkung solcher Massnahmen auf Sezeptionsbestrebungen zeigte sich klar in der Fallstudie zu Schottland. Die Fallstudie zu Quebec hingegen lässt erkennen, dass Dezentralisierungsmassnahmen ihre beabsichtigte Wirkung auch verfehlen können: Die Abtretung von politischen Kompetenzen Ottawas an Quebec hat zum Aufbau eines "Quasi-Staates" in dieser Provinz geführt, was wiederum die Sezeptionskosten und damit die Wahrscheinlichkeit einer Abspaltung Quebecs erhöhte. Eine ähnliche Entwicklung könnte mittelfristig auch im Falle Schottlands einsetzen, bei dem einige Beobachter der Ansicht sind, dass die Einrichtung des neuen schottischen Parlaments der erste Schritt zur vollständigen Unabhängigkeit ist.

## 7.5. Schlussbemerkungen

Mittels eines einfachen Erklärungsmodells haben wir in diesem Kapitel versucht, eine spezifische Entwicklung in der politischen Geographie der IPÖ zu deuten: das Paradox der Gleichzeitigkeit wirtschaftlicher Integration und politischer Fragmentierung. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Kapiteln richtet sich diese Analyse nicht direkt auf die Frage nach dem Einfluss von Staaten auf das weltwirtschaftliche Geschehen. Vielmehr beleuchtet die Untersuchung, um die in diesem Buch behandelte Frage nach der Rolle und Bedeutung von Staaten im Weltmarkt umfassender beurteilen zu können, Veränderungen in der formalen Strukturierung politischer Handlungseinheiten.

Es liesse sich natürlich darüber spekulieren, ob die politische Fragmentierung, und insbesondere die wachsende Zahl von Staaten, auf einen steigenden oder sinkenden Einfluss der Staatenwelt hindeutet. Diese Frage lässt sich jedoch durch die im vorliegenden Kapitel dargelegte Theorie und empirische Information kaum schlüssig beantworten. Einerseits weist die offensichtlich

steigende Nachfrage nach neuen Staaten auf eine ungebrochene Popularität dieser gesellschaftlichen Institution hin. Andererseits sagt die gestiegene Nachfrage wenig darüber aus, ob diese Entwicklung im Extremfall als inflationärer Bedarf an mehr politischer Folklore oder Nachfrage nach stärkerer politischer statt privatwirtschaftlicher Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge zu deuten ist. Im Sinne einer empirisch einigermassen gesicherten Aussage sei hier lediglich bemerkt, dass Veränderungen politischer Grenzen meist massive ökonomische Konsequenzen zeitigen, zumal, wie in den Kapiteln 2–6 festgestellt, der staatliche Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen, sei dieser rein innerstaatlich oder über internationale Zusammenarbeit vermittelt, sehr ausgeprägt ist und es vermutlich auch weiterhin bleiben wird. Damit sind Veränderungen der politischen Geographie auch für wirtschaftliche Vorgänge mit grosser Sicherheit von zentraler Bedeutung.

Das eingangs formulierte theoretische Erklärungsmodell ist einfacher, dafür aber kohärenter als die meisten der bisher verfügbaren Modelle, welche politische Fragmentierungsprozesse mit der Globalisierung in Zusammenhang bringen. Obschon dieses Modell vieles ausblendet, liefert es doch explizite Hypothesen zu möglichen Konsequenzen weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse für die politische Geographie. Im Sinne eines Plausibilitätstests untersuchten wir die Unabhängigkeitsbestrebungen in Quebec und Schottland.

In beiden Fallstudien zeigte sich, dass rückläufige Ressourcentransfers von der Zentralregierung an unzufriedene Teilgebiete sowie eine stärkere Integration dieser Gebiete in die Weltwirtschaft Autonomie- oder Unabhängigkeitsbestrebungen Auftrieb verleihen. Während der letztgenannte Effekt klar mit der wirtschaftlichen Globalisierung in Zusammenhang steht, ist der Einfluss der Globalisierung auf Ressourcentransfers eher indirekt und empirisch schwerer fassbar. Im Gesamtbild zeigt sich dennoch, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse der politischen Fragmentierung Vorschub leisten können. Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen, beschränkten wir uns auf zwei Fallstudien, was mit verschiedenen Einschränkungen verbunden war. Ob und inwiefern sich die formulierten Hypothesen mit der empirischen Information in anderen Fällen decken, zum Beispiel bei Unabhängigkeitsbewegungen in Entwicklungs- oder Schwellenländern, bleibt in weiterführenden Analysen zu beurteilen. Dass Demokratisierungsprozesse sowie Opportunitätskosten, die durch Veränderungen relativer Preise als Folge zunehmender Integration der Weltwirtschaft entstehen (vgl. Frieden/Rogowski 1996), selbst in wirtschaftlich (noch) geschlossenen Staaten politische Fragmentierungsprozesse fördern können, erscheint durchaus plausibel.

An dieser Stelle seien einige Gedanken zur zukünftigen Entwicklung der Europäischen Union angefügt. Der europäische Integrationsprozess ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, weil er – so lässt sich zumindest behaupten – den weit verbreiteten politischen Fragmentierungstendenzen bis zu einem gewissen Grad entgegenläuft. In der Tat deutet die Entwicklung der

Integration, von der Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis hin zur Schaffung der Europäischen Union, sowie die von vielen Politikern beschworene Idee der Vereinigten Staaten von Europa darauf hin, dass die wirtschaftliche Integration die politische Integration fördern kann. Diese auch von der Theorie des Neofunktionalismus propagierte These widerspricht unserer Hypothese, dass die weltwirtschaftliche Integration politische Fragmentierungsprozesse begünstigt. Erklärungsbedürftig ist auch die Tatsache, dass in Westeuropa seit langem keine neuen Staaten mehr entstanden sind, trotz demokratischer Konstitution der bestehenden Staaten und obschon die grenzüberschreitende Verflechtung in wirtschaftlichen und anderen Bereichen stark zugenommen hat – Bedingungen, die gemäss unserem Erklärungsmodell die Neubildung von Staaten begünstigen sollten.

Ein möglicher Grund für diesen Widerspruch liegt darin, dass die EU nicht nur eine stärkere Wirtschaftsintegration bewirkt hat, sondern auch zu einem wichtigen Geldgeber für wirtschaftlich weniger entwickelte Gebiete geworden ist und dadurch innerstaatliche Verteilungskämpfe, vor allem in wirtschaftlich schlechter gestellten Mitgliedsstaaten der EU, gedämpft hat. Beispiele hierfür bieten Italien und Spanien. Die europäische Integration ermöglicht zudem den Zentralregierungen die Drohung, dass sie sich einer Aufnahme eines sezessionistischen Landesteils in die EU widersetzen würden. Damit würden EU-Subventionen und die Vorteile der Beteiligung am EU-Wirtschaftsraum in Frage gestellt, die Sezessionskosten würden damit steigen. Die zunehmende Wirtschaftsintegration innerhalb der EU, die zwar grenzüberschreitend aber eben nicht global ist, weil ihre Nutznutzung von der Mitgliedschaft im “Klub” abhängt, hätte aus diesem Grunde gerade nicht den in der obigen Theorie postulierten Effekt der Förderung der politischen Fragmentierung. Es lässt sich also folgern, dass die Frage des Anschlusses an beziehungsweise Ausschlusses von regionalen Integrationsräumen, je nachdem wie diese Einflussgrösse von Sezessionsbewegungen und ihren Gegnern strategisch ins Spiel gebracht wird, die Wahrscheinlichkeit einer Sezession erhöhen oder reduzieren kann. Die Fallstudien zu Quebec und Schottland bieten dafür Anschauungsmaterial. Damit löst sich auch der anfangs vermutete Widerspruch zumindest teilweise auf.

Die Wertung der europäischen Integration als Ausnahmefall und Widerspruch zu unserer These von der Beziehung zwischen wirtschaftlicher Integration und politischer Fragmentierung ist auch aus einem weiteren Grund zu hinterfragen. Wenn man politische Fragmentierung auf einem Kontinuum definiert und nicht nur im Sinne von Sezessionen, sind Fragmentierungstendenzen, wie sie beispielsweise in Dezentralisierungsmassnahmen, im Ausbau föderalistischer Staatsstrukturen, dem Subsidiaritätsprinzip in der EU sowie in Autonomiebewegungen in einigen EU-Staaten zum Ausdruck kommen, auch in Westeuropa deutlich spürbar. Wenn man diese Fragmentierungstrends den doch eher bescheidenen politischen (im Gegensatz zu den wirtschaftlichen)

Integrationserfolgen der EU gegenüberstellt, ist doch zumindest fraglich, ob die Entwicklung in Europa der These entgegenläuft, die eine stärkere politische Fragmentierung als Folge der weltwirtschaftlichen Integration postuliert.

Ausgehend von letzterer Aussage lassen sich auch einige Gedanken zur Zukunft der EU anführen. Wird es die "Vereinigten Staaten von Europa", die öffentliche Güter wie eine europäische Armee, eine einheitliche Währungs-, Fiskal-, Sozial- und Umweltpolitik, eine gemeinsame Aussenpolitik usw. bereitstellen, je geben? Wenn man das obige Erklärungsmodell auf die Europäische Union überträgt, sprechen verschiedene Gründe dafür, dass es schwer fallen dürfte, in absehbarer Zeit den zweifellos enormen wirtschaftlichen Integrationserfolg durch die Schaffung eines Bundesstaates, vergleichbar mit den heutigen Strukturen Deutschlands oder der USA, zu krönen. Zunächst einmal ist die Heterogenität der Interessen innerhalb der EU gerade in Bereichen der traditionellen "hohen" Politik (Aussen- und Sicherheitspolitik, Währungspolitik, Fiskalpolitik, Handlungsautonomie der Regierungen und Parlamente) – aber nicht nur dort – bereits gegenwärtig sehr gross. Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU ist über blosser Deklarationen bisher nicht wesentlich hinausgekommen. Auch die Sozial- und Umweltpolitik sowie die Fiskalpolitik der EU ist im Vergleich mit den nationalen Politiken in diesem Bereich noch nicht sehr weit gediehen. In der Frage der Kompetenzverteilung unter den EU-Institutionen (etwa die Verlagerung von Kompetenzen vom Ministerrat zum Parlament) sind wesentliche Fortschritte noch ausstehend. Viele dieser Herausforderungen dürften sich aufgrund der absehbaren Erhöhung der Mitgliederzahl noch verstärken. Der einzige grosse Integrationserfolg der vergangenen Jahre ist die Währungsunion.

Gemäss unserem Modell bedeutet dies nichts anderes, als dass gegenwärtig die notwendigen Ressourcen nicht aufgebracht werden können, um neue Integrationssschritte so zu gestalten, dass sie auch von weniger kooperationswilligen Mitgliedsstaaten mitgetragen werden. Die "EU-freudigste" Bevölkerung befindet sich laut vielen Umfragen meist in Staaten, die der EU noch nicht beigetreten sind und die ohnehin zu arm wären, um einen wesentlichen Beitrag an die nötigen Ressourcentransfers an weniger integrationswillige Staaten zu leisten. Die Staaten wiederum, die reich genug wären und der EU (noch) nicht angehören, vor allem die Schweiz und Norwegen, erweisen sich als wenig integrationsfreudig. Da die EU keine eigene Steuerhoheit hat und sich nur in begrenztem Masse verschulden kann, der zu verteilende "Kuchen" also nicht auf diese Weise vergrösserbar ist, müssten dazu letztlich einige Mitgliedsstaaten ihre Beiträge an die EU massiv erhöhen. Dass eine starke Expansion des EU-Haushaltes zustande kommt, ist allerdings sehr unwahrscheinlich, denn innerhalb praktisch aller EU-Länder tobt ebenfalls der Kampf der Interessengruppen um die knappen Ressourcen, von denen abgezweigt werden müsste. Das zähe Ringen um Kompromisse bei Reformen der EU im Vorfeld der anstehenden Erweiterungsrunde ist für diese Probleme bezeichnend.

Und selbst wenn es gelänge, die EU stärker zu demokratisieren, zum Beispiel dem Parlament einen Teil jener Kompetenzen zu geben, die jetzt noch beim Rat liegen, und vielleicht noch einiges darüber hinaus – selbst dann wäre der Kohäsion der EU, der Vertiefung der Integration, nicht unbedingt geholfen, denn Ressourcentransfers würden dadurch nicht notwendigerweise einfacher. Dies aus zwei Gründen: Einerseits, weil in einem solchermaßen gestärkten Parlament auch Interessengruppen vermehrt eingreifen würden, die gegenwärtig auf europäischer Ebene noch keine grosse Rolle spielen (etwa im Bereich der Sozial- und Rentenpolitik). Der Wettbewerb um die zu verteilenden Ressourcen würde noch weiter zunehmen. Andererseits würde eine massive Stärkung des EU-Parlaments bedeuten, dass die Mitgliedsstaaten ihr immer noch sehr weitgehendes Vetorecht gegenüber Beschlüssen der EU verlieren müssten: Der Verlust an Stimmkraft, an *voice*, könnte eine Zunahme der Neigung zu *exit*-Strategien, wie dem *opting-out* gegenüber einzelnen Beschlüssen oder sogar dem Austritt aus der EU, bewirken. Ob eine Verlagerung von *voice*- hin zu *exit*-Strategien stattfindet, hängt natürlich davon ab, ob die Einzelstaaten als handlungsfähige politische Gebilde erhalten bleiben. Manches spricht dafür, dass es zu keinem wesentlichen Abbau einzelstaatlicher Kompetenzen kommen wird. Man denke an die allseits propagierte Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in der EU, sowie die durch Umfragen belegte Tatsache, dass der Einzelstaat seine Rolle als wesentlicher ideeller Bezugsrahmen für die Bürger der EU-Länder noch längst nicht ausgespielt hat. Damit behaupten wir keineswegs, dass der europäische Integrationsprozess zum Stillstand kommen wird. Vielmehr ist anzunehmen, dass wirtschaftliche Integration und politische Fragmentierung auch in der EU weiterhin koexistieren, und dass der vielfach prognostizierte oder beschworene Bundesstaat Europa in absehbarer Zeit kaum zustande kommen wird.<sup>28</sup> Damit ist auch der Behauptung widersprochen, die europäische Integration widerlege unsere These, dass die weltwirtschaftliche Integration die politische Fragmentierung begünstigen könne.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass weltwirtschaftliche Integrationsprozesse die politische Fragmentierung fördern können. In diesem Kapitel wurden einige Gedanken zu diesbezüglichen Wirkungsketten und Randbedingungen vorgestellt und auf ihre empirische Plausibilität hin geprüft. Es ist offensichtlich, dass die Forschung in diesem Punkt noch in den Kinderschuhen steckt und weiterführende Arbeiten notwendig sind. Das Einzige, was sich zum jetzigen Zeitpunkt mit fast 100-prozentiger Sicherheit prognostizieren lässt, ist, dass Veränderungen der politischen Geographie und damit auch der Grundstrukturen der IPO noch lange nicht zum Stillstand gekommen sind. Personen, die in Polen geboren und in der Sowjetunion aufgewachsen sind, können heute in Weissrussland leben, ohne dass sie je ihr Dorf verlassen

28 Vgl. Thomas Bernauer und Peter Moser, "Wie wird die EU in Zukunft aussehen?" in: NZZ 156, 8./9. 7. 1995: 22.

haben (Applebaum 1994). Ähnliche Phänomene wird es auch weiterhin geben. Gleichermassen ist evident, dass die Weltwirtschaft auch weiterhin kein "Spiel ohne Grenzen" sein wird. Staatliche Grenzen, innerstaatliche Strukturen und staatliche Politiken werden auch zukünftig einen signifikanten Einfluss auf das weltwirtschaftliche Geschehen ausüben. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Veränderungen innerstaatlicher politischer Organisationsformen wie auch Veränderungen internationaler Grenzen vielfach mit enormen Konflikten und wirtschaftlichen Folgen beziehungsweise Kosten verbunden sind.