

Zürn, Michael

Article

Jenseits der Staatlichkeit: über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung

Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1992) : Jenseits der Staatlichkeit: über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, ISSN 0340-0425, Nomos, Baden-Baden, Iss. 4, pp. 490-513

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112538>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

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

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung*

1. Einleitung: Politik zwischen Internationalisierung und Fragmentierung

In einem herrscht gegenwärtig Einigkeit: die Weltpolitik ist im Umbruch. Und jeder Umbruch birgt Chancen und Gefahren. Ein auf Rechtsstaatlichkeit, erwartungsverlässlichen internationalen Institutionen, nachholender Entwicklung und Empathie beruhendes „Friedensprojekt Europa“ (Senghaas 1992) liegt zwar nach wie vor im Rahmen des Möglichen; es kann jedoch nicht überhört werden, daß die pessimistischen Stimmen über die Zukunft der Politik in Europa inzwischen den Ton angeben.

Das Anliegen meines Beitrages ist es zu zeigen, daß der seit dem Golfkrieg und dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien sich ausbreitende weltpolitische Pessimismus auf einem ähnlichen Fehler beruht wie der naive Aufbruchsoptimismus aus dem Herbst 1989: beide Einschätzungen verwechseln die Symptome internationaler Politik mit ihrer Diagnose. Sowohl die hoffnungsvoll stimmenden Anzeichen (etwa die Charta von Paris für ein neues Europa) als auch die schreckenserregenden Ereignisse nach 1989 (etwa im ehemaligen Jugoslawien) gehen auf dieselben grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Veränderungen zurück. Diese Veränderungen sind nicht durch das Ende der Ost-West-Konfrontation in Gang gesetzt worden, sondern ihrerseits Resultat einer säkularen Entwicklung, die freilich erst nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus voll zur Geltung kam. Es handelt sich um den Prozeß der *ungleichzeitigen Denationalisierung*: zum einen hinkt einer rasch voranschreitenden Transnationalisierung und Globalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge die politische Kontrolle dieser Handlungszusammenhänge hinterher; zum zweiten ist der Stand der politischen Verregelung aber wiederum der Demokratisierung internationaler Politik weit voraus. Diese ungleichzeitigen Denationalisierungsprozesse, so meine These, setzen sowohl friedensförderliche Aktivitäten frei als auch destruktive Kräfte, die die zivilisatorischen Errungenschaften in Frage stellen. Beide Entwick-

* Für hilfreiche Kommentierungen einer frühen Fassung des Manuskripts gebührt Bodo von Greiff, Volker Rittberger, Dieter Senghaas und meinen Kolleginnen und Kollegen aus dem Mittelbaukolloquium am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen mein Dank.

lungen können mithin als Symptome einer tiefer liegenden dynamischen sozialen Triebkraft angesehen werden.

Aus der Diagnose, daß auch die destruktiven Kräfte eines ungebändigten Nationalismus der ungleichzeitigen Denationalisierung geschuldet sind, ergeben sich vier Therapieansätze für eine demokratisch legitimierte Friedenspolitik. *Zum einen* hat der moderne Staat als moralisches Subjekt ausgedient. Der Bezugspunkt für die Bewertung politischer Handlungen kann nicht mehr die Souveränität des Staates oder die Verteilung von Gütern zwischen souveränen staatlichen Einheiten sein. Der Sieg des Universalismus und der Menschenrechte sollte zur Konsequenz haben, daß das Wohl der Menschen zum einzigen Bezugspunkt auch der internationalen Politik wird. Das impliziert auch, daß Kredit- und Hilfeleistungen an Entwicklungsländer der menschenrechtlichen und ökologischen Konditionalität unterliegen müssen. *Zum zweiten* muß die internationale Verregelung ihren ausschließlich reaktiven Charakter verlieren; sie muß aktive Steuerungsfähigkeit erlangen, indem auch nicht-staatlichen Akteuren eine unmittelbare Rolle bei der Entwicklung und Veränderung von internationalen Institutionen zuerkannt wird. Dadurch werden die Informationsgrundlagen verbessert und die Reaktionszeiten verkürzt. In diesem Sinne erfüllen z.B. Amnesty International und Greenpeace als aktive nicht-staatliche Akteure sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen eine Modellfunktion für eine neue Weltordnung. Dem Ziel, die Steuerungsfähigkeit internationaler Institutionen zu erhöhen, könnte auch die Einführung von Mehrheitsregeln in internationalen Organisationen dienen.

Drittens müssen alle internationalen Organisationen um internationale parlamentarische Versammlungen ergänzt werden. Dabei geht es insbesondere darum, in Zukunft nicht mehr nur die Entstehung internationaler Institutionen durch nationalstaatliche Parlamente und Referenda (sofern dies überhaupt geschieht) demokratisch absegnen zu lassen; vielmehr muß auch die Politik eben dieser Institutionen selbst der demokratischen Kontrolle unterzogen werden. Große gesellschaftliche Interessenvertretungen (z.B. Parteien und Gewerkschaften) müssen schließlich *viertens* von ihrer noch immer ausschließlich nationalen Organisationsweise Abschied nehmen und sich verstärkt transnational organisieren. Insbesondere sollten transnationale Arrangements der Selbststeuerung angestrebt werden.

Wer nun angesichts der Fulminanz, mit der sich die nationalistischen Ideologien gerade zu Beginn der 90er Jahre zurückgemeldet haben, für eine Internationalisierung der Politik plädiert, handelt sich leicht den Ruf des weltfremden Idealisten ein. Aber die Fragmentierungsprozesse in Jugoslawien und in der GUS, die Wahlergebnisse in Frankreich, Italien, Deutschland und auch in den USA (wo der ehemalige Ku-Klux-Claner Duke beinahe Governor von Louisiana wurde) können auch als Ausdruck einer *ungleichzeitigen* Denationalisierung verstanden werden. Die Erfolge ethno-nationalistischer Parolen wären aus dieser Perspektive als verzweifelter und zum Scheitern verdammt Versuch zu werten, den Prozeß der gesellschaftlichen Internationalisierung zu stoppen, um die politische Handlungs-

fähigkeit des modernen Staates zu retten. Ich meine, diese Strategie kann keinen Erfolg haben. Sollen Katastrophen vermieden werden, kann nur der umgekehrte Weg eingeschlagen werden: die politische Internationalisierung muß mit der gesellschaftlichen Internationalisierung zur Deckung gebracht werden.

Im folgenden wird es meine Aufgabe sein, die noch luftigen Thesen auf eine solide theoretische Basis zu stellen. Ich möchte in fünf Argumentationsschritten zeigen, (a) daß der Staat, verstanden als eine Instanz, die nach innen soziale Prozesse autoritativ regelt und nach außen souverän auftritt, sowohl in seiner Binnen- als auch in seiner Außenfunktion aufgrund der Internationalisierung gesellschaftlicher Transaktionsprozesse in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch an Bedeutung verloren hat (Abschnitt 2 und 3); (b) daß eine dauerhafte Institutionalisierung von kooperativen Regelungen zwischen kollektiven Akteuren in der nationalen wie in der internationalen Politik auch ohne das Vorhandensein einer Zentralinstanz möglich ist (Abschnitt 4 und 5); (c) daß allerdings das Tempo der internationalen Verregelung angesichts des rapide anwachsenden Steuerungsbedarfs viel zu gering ist, was Folgeprobleme hervorruft, die dann wiederum einer weiteren Verregelung im Wege stehen (Abschnitt 6); (d) daß die Verregelungsdefizite sowie die mangelnde demokratische Kontrolle der internationalen Verregelung einen idealen Humus für (ethno)-nationalistische Bewegungen und andere Fragmentierungsprozesse abgeben (Abschnitt 7); und schließlich (e) daß die „Reaktion“ gegen die säkularen Internationalisierungsschübe nur durch eine offene und offensive internationalisierende Politik im Zaum gehalten werden kann (Abschnitt 8).

2. Funktionen des modernen Staates und des Nationalismus

Im traditionellen Verständnis des modernen Staates steht das Souveränitätsideal im Mittelpunkt des politischen Denkens. Nach J. Bodin ist Souveränität „die absolute und ewige Gewalt eines Staates“ – wiewohl die Souveränität schon bei ihm an die „Gesetze Gottes“ und das „Naturrecht“ gebunden blieb (vgl. Knieper 1991, S. 64). Nur mittels eines „Leviathan“ kann diesem Verständnis zufolge das Zusammenwirken von eigeninteressierten Gesellschaftsmitgliedern gelingen. Der Staat hat die konflikthafter Beziehungen zwischen den Individuen und den Gruppen einer Gesellschaft durch Regeln und Gesetze zu ordnen, und er sorgt dank seines Gewaltmonopols im Streitfall auch für ihre Durchsetzung. Da die Steuerung kollektiven Handelns bei Verzicht auf das staatliche Gewaltmonopol zum Scheitern verurteilt sei, setze eine wirksame soziale Steuerung immer staatliche Souveränität voraus.

Die Souveränität nach außen konstituierte sich in dieser traditionellen Sichtweise durch eine umfassende staatliche Handlungsfreiheit, um die eigenen Interessen konsequent und ohne Rücksicht auf die Interessen anderer souveräner Staaten verfolgen zu können. Dementsprechend gab es im absolutistischen System

des 17. Jahrhunderts in Europa keine Entsprechung mehr zum mittelalterlichen Ideal der über den Staaten stehenden *res publica Christiana*. Der souveräne Staat thronte als höchster und einziger Quell der politischen Legitimität über allem. Sowohl Herrschaft nach innen als auch die wirksame Abgrenzung nach außen waren an die Staatlichkeit gebunden. Gemäß dieser Perspektive kann es dann auch nicht überraschen, daß sich die Mitglieder einer Gesellschaft darauf einließen, einen „Leviathan“ zu begründen.

Die genetische Betrachtung des Aufstiegs des modernen Staates in Europa fördert jedoch ein etwas anderes Bild zutage. In groben Zügen kann dessen Entstehung wie folgt skizziert werden: Mit der Krise der Feudalordnung setzten sich zunehmend rechtlose und chaotische Verhältnisse durch, in denen bewaffnete Banden zunächst Raubzüge unternahmen und später Tributzahlungen für den Schutz vor solchen Raubzügen forderten. Während die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Banden zunahm, begannen die europäischen Herrscherhäuser damit, sich stehende Armeen zuzulegen, denen es aufgrund parallel laufender technologischer Entwicklungen schließlich gelang, ein Gewaltmonopol durchzusetzen, das sich durch Tributzahlungen (also Steuern) der Unterebenen finanzierte. Mit C. Tilly kann festgehalten werden: „At least for the European experience of the past few centuries, a portrait of war makers and state makers as coercive and self-seeking entrepreneurs bears a far greater resemblance to the facts than do its chief alternatives: the idea of a social contract, the idea of an open market in which operators of armies and states offer services to willing consumers, the idea of a society whose shared norms and expectations call forth a certain kind of government.“ (1985, S. 169)

Über die genetische Erklärung der europäischen Staatswerdung aus Tribut, Raub und Schutz sollte aber nicht vergessen werden, daß der souveräne Staat der Neuzeit, nachdem er einmal geschaffen war, wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbrachte.

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

(2) *Im Bereich Wohlfahrt*: Der moderne Staat ist im Kontext des Übergangs von der Agrarwirtschaft zur Industriegewirtschaft entstanden. Er erbrachte Leistungen, die für den breit angelegten überregionalen Tauschprozeß unerläßlich waren. Der souveräne Staat in Westeuropa wirkte im wirtschaftlichen Bereich also dort, wo das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte auf der Grundlage bloßer Markt- und

Machtmechanismen zu kurz griff. Von zentraler Bedeutung war der Staat bei der Zuteilung von *Eigentumsrechten* – der institutionellen Grundlage von Märkten schlechthin – sowie bei der Schaffung einer *Infrastruktur* für den Handel und die Produktion, also bei der Bereitstellung von sozialen Gemeinschaftsgütern (vgl. North 1981, Kap. 2).

(3) *Im Bereich Kultur und Kommunikation*: Ein Gemeinwesen könnte auf der Grundlage von Anreiz- und Gebotsmechanismen nicht funktionieren, gäbe es nicht einen Grundkonsens, der die konkrete Zuteilung von Eigentumsrechten legitimiert und die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern sowie die Integration der verschiedenen sozialen Gruppierungen ermöglicht. Insofern greift die schlichte Erklärung der Staatswerdung durch eine siegreiche Kriegsklasse zu kurz (vgl. Krippendorff 1985). Die Staatskonstruktion von oben mußte durch eine Staatsfundierung von unten abgesichert werden.

Diese Beobachtung führt direkt zum Phänomen des Nationalismus. Die Gestaltung einer effizienten Industriegesellschaft verlangte zum einen nach einer gewissen kulturellen Homogenität (insbesondere nach der Standardisierung von Sprache und Schrift), die die Bürger erst zu einer überregionalen, kontextfreien Kommunikation befähigte, zum anderen nach einer allgemeinen Grundausbildung, die die gegenseitige Ersetzbarkeit eines großen Teils der Gesellschaftsmitglieder ermöglichte. Diesen Funktionsbedürfnissen entsprach der Staat, indem er eine gesamtgesellschaftliche Ausbildung organisierte und kommunikative Homogenität erzeugte. Die „Ära des Nationalismus“ entstand also erst, als die allgemeinen sozialen Verhältnisse nach standardisierten, homogenen und durch staatliche Zentralgewalt geschützten Hochkulturen riefen. Erst danach entwickelten sich allmählich durch Ausbildung sanktionierte und vereinheitlichte Kulturen, mit denen sich Menschen bereitwillig und häufig glühend identifizierten – also der Nationalismus, verstanden als ein Einstellungsmuster, das die Verletzung kultureller Grenzen als Normverstoß empfinden läßt (vgl. Gellner 1986; Hobsbawm 1991). Kurzum: Zuerst waren die Staaten, dann erst kam der Nationalismus.

Vor dem Hintergrund solcher funktionaler Betrachtungen erscheint das traditionelle, am Souveränitätsgedanken orientierte Staats- und Politikmodell plausibel. Das Modell existierte in der Realität zwar nie in Reinform, sondern bezeichnete schon immer einen Idealtyp. Spätestens seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist es aber endgültig überholt (vgl. Scharpf 1991). Es sind drei Entwicklungen, die die traditionelle Vorstellung vom Nationalstaat und der an ihn gebundenen Politik aufheben: Zum einen ist der Staat allein nicht mehr in der Lage, die genannten Funktionen hinreichend zu erfüllen. Da die Handlungszusammenhänge, in denen gesellschaftliche Akteure heute agieren, immer weniger mit den Grenzen eines Nationalstaates übereinstimmen, wird er *gesellschaftlich unterlaufen und umgangen*. Zum zweiten führen die Versuche der Staaten, auf internationaler Ebene diesen Entwicklungen durch die verstärkte Errichtung von internationalen Institutionen zu begegnen, dazu, daß die Nationalstaaten *institutionell überwölbt* werden. Und drittens zeigt sich der Nationalstaat aufgrund der vielfältigen gesellschaftlichen

Anforderungen schon bei der Regelung auch rein nationaler Probleme überfordert. Das führt dazu, daß gesellschaftliche Akteure sich national und transnational auf Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung einlassen und somit den Nationalstaat *partiell ersetzen*.

3. *Denationalisierung I: Die Internationalisierung von Wohlfahrt, Kultur und Sicherheit*

In der Geschichte der internationalen Politik gab es schon immer zahlreiche grenzüberschreitende Transaktionen. Schon zur letzten Jahrhundertwende waren die Außenhandelsabhängigkeiten fortgeschrittener Volkswirtschaften so hoch, daß noch am Vorabend des Ersten Weltkrieges der britische Soziologe N. Angell erklärte, zwischenstaatliche Kriege seien überflüssig geworden, da moderne Volkswirtschaften nicht mehr erobert, sondern nur noch zerstört werden können.

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

Ein zweiter Schritt zu mehr Vorsicht liegt im differenzierten Umgang mit dem Interdependenzbegriff selbst (vgl. Kohler-Koch 1990; de Wilde 1990; Senghaas 1991). Dependenz bezeichnet im vorliegenden Zusammenhang zunächst einen Zustand, bei dem ein Staat gewisse Ziele nicht allein erreichen kann, sondern von den Handlungen anderer Akteure abhängig ist. Die damit begründete Interdependenz kann symmetrisch oder asymmetrisch sein. Eine symmetrische Interdependenz liegt vor, wenn die beteiligten Akteure gleichermaßen voneinander abhängig sind, während ungleichgewichtige Abhängigkeiten – etwa im Handel zwischen den USA und Panama – als asymmetrisch zu kennzeichnen sind. Um zu vermeiden, daß die wirtschaftlich stärker abhängigen Staaten fälschlich als Beleg für einen allgemeinen Funktionsverlust des Nationalstaates herangezogen werden, argumentiere ich im folgenden aus dem Blickwinkel hochentwickelter Industriestaaten. Es ist also zu zeigen, daß heutzutage auch große und potente Nationalstaaten keine der genannten Leistungen unabhängig von anderen internationalen Akteuren erbringen können, während die Staaten in den Entwicklungsländern, die noch viel stärker von anderen Akteuren abhängig sind (vielleicht mit Ausnahme der OPEC-Länder), dies wahrscheinlich ohnehin noch nie konnten (vgl. Knieper 1991).

(1) *Wohlfahrt*: In den letzten zwanzig Jahren haben sich Entwicklungen durch-

gesetzt, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einem qualitativen Sprung bei der Globalisierung der Weltwirtschaft zu sprechen. Dieser Prozeß vollzieht sich heutzutage weniger auf der Ebene des Handels als vielmehr (a) durch vermehrte *Auslandsinvestitionen*, die seit 1983 (bis 1988) viermal so schnell anstiegen wie der Welthandel (vgl. Julius 1991). Das führte (b) zur rasant fortschreitenden *Verflechtung der multinationalen Konzerne* untereinander, gleich welcher nationalen Herkunft. War das Großkapital potentiell schon immer international, so ist diese Potentialität gerade im letzten Jahrzehnt Realität geworden. Schließlich ist (c) seit Anfang der 80er Jahre die *Kapitalmobilität* so stark gewachsen, daß angesichts der rasenden Geschwindigkeit, mit der Kapitalströme von New York über Frankfurt oder auch direkt nach Tokyo wandern können, jeder Versuch der nationalen Kontrolle hoffnungslos erscheinen muß.

Mit anderen Worten: Machte sich früher hohe Interdependenz dadurch bemerkbar, daß der Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei entwickelten Industrieländern hohe Verkaufs- und Handelseinbußen hervorgerufen hätte (sensitivity-Interdependenz), so ist ein solcher Abbruch heute gar nicht mehr denkbar, ohne daß die Industrieunternehmen ihre gesamte Organisationsstruktur, ihre Produktionsformen und Finanzierung ändern (vulnerability-Interdependenz). Gleichzeitig führt diese neue Qualität der Interdependenz dazu, daß die Unternehmen heute eine doppelte Exit-Option haben: Sie können im Falle einer unfreundlichen Steuergesetzgebung ihre Produktion in andere Länder transferieren, und sie können ihre Investitionen leichter denn je in den Ländern tätigen, die die gewünschte Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben. Das führt zu einer verstärkten Konkurrenz der „Industriestandorte“ untereinander und damit zu einem verringerten Handlungsspielraum nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik.

(2) *Kultur und Kommunikation*: Diese Entwicklungen haben dazu geführt, daß die wirtschaftlichen, politischen und die kulturellen Eliten heute internationalisiert sind. Entscheidend dazu beigetragen haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die zu einer weiteren Ausbreitung der Massenkommunikation und einer weiteren Uniformisierung der US-amerikanisch fundierten Hegemonialkultur geführt haben. Zwar haben erst Produzenten in Südostasien Rundfunk-, Stereo- und Fernsehgeräte sowie PCs und Satellitenempfänger, also die Hardware, so preiswert gemacht, daß sie nun auch in den kleinsten Dörfern der sog. Dritten Welt aufgestellt werden können. Die Software, mit denen diese Produkte gespeist werden, ist allerdings mehr denn je US-amerikanischer Herkunft: die amerikanische Musik dominiert (nicht nur) die Unterhaltungsbranche, der amerikanische Film floriert wieder wie in seinen besten Zeiten, und auch das PC-Programm, mit dem dieses Papier geschrieben ist, wurde in den USA entwickelt. Interessant mögen in diesem Zusammenhang Beobachtungen während eines Kinobesuchs sein: Bei ungefähr zehn Werbespots im Vorprogramm wurde in vier nur Englisch gesprochen (oder gesungen), während in zwei weiteren ausschließlich mit Bildern kommuniziert wurde. Derartige Beobachtungen dürfen nicht kulturnationalistisch gewendet werden und zur unsinnigen Forderung füh-

ren, daß wir wieder „deutsch“ hören sollen und wollen. Der Erfolg der amerikanischen Kultur beruht nicht zuletzt darauf, daß sie diejenige ist, die immer wieder fremde Elemente aufnimmt, daß sie in der *Tendenz* Ausdruck einer *entstehenden Weltkultur* ist. Augenfälligster Ausdruck dieser Entwicklung ist eine Jugendkultur, die in fast allen Industrieländern kaum mehr nationale, sondern weitgehend transnationale Züge trägt.

Die Transnationalisierung der Kulturentwicklung beraubt den Staat einer weiteren zentralen Aufgabe. Bestand nach Gellner (1991) eine wesentliche Aufgabe des Nationalstaates darin, die Voraussetzungen für kontextfreie Kommunikation zwischen und für kulturelle Homogenität unter den Menschen im Rahmen seines Hoheitsgebietes zu schaffen, so werden die entsprechenden Tätigkeiten heute dadurch unterlaufen, daß sich eine Weltkommunikation zu etablieren beginnt. Freilich werden durch solche Entwicklungen die Leistungen für die Ausbildung nicht weniger wichtig; der entscheidende Punkt ist gleichwohl, daß diese Leistungen nicht mehr *notwendigerweise* auf nationalstaatlicher Ebene erbracht werden müssen.

Hinzu kommt, daß sich aufgrund der Globalisierung der Kultur und Kommunikation ein erweiterter Bewußtseinskontext herausbildet, der zu einer Sonderform der Interdependenz führen kann. Bereits die Zielformulierung sozialer Akteure sprengt zunehmend den nationalen Rahmen und bezieht das Wohlbefinden der Menschen an weit entfernten Plätzen der Welt mit ein. Das „Gewissen“, das wir im Hinblick auf hungernde Menschen in Afrika haben, ist eine relative neue Erscheinung (vgl. Elias 1992, S. 38).

(3) *Sicherheit*: Die Garantie der Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit und der Sicherheit der Bürger galt als die wichtigste Aufgabe des modernen Nationalstaates. Doch auch diese Aufgabe kann heute immer weniger allein durch eine starke Polizei und ein starkes Militär bewältigt werden. Spätestens seit der Entwicklung und Stationierung von Nuklearwaffen ist es auch einem Industriestaat nicht mehr möglich, den Schaden im Falle eines militärischen Übergriffs zu minimieren. Gleichwohl hatte die Vorstellung Bestand, daß mittels der Abschreckung die nationale Sicherheit durch unilaterale Mittel erreicht werden könnte, da die Nukleoption ja nur einigen wenigen, halbwegs berechenbaren Regierungen zur Verfügung stand. Heute hat sich die Lage endgültig verändert. Die Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie die kaum mehr aufhaltbare Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zeigen an, daß die ABC-Option nicht mehr nur einigen wenigen Staaten offensteht, sondern auch nicht-staatlichen kollektiven Akteuren (z.B. terroristischen Organisationen) und Staaten in der sog. Dritten Welt, die u.U. den Einsatz solcher Waffen höchst unzureichend kontrollieren können. In dieser Situation ist der Schutz vor „äußeren Feinden“ endgültig nicht mehr unilateral, d.h. durch einen starken Nationalstaat allein, zu organisieren.

Auch die sog. innere Sicherheit scheint dabei zu sein, zunehmend von Unterlassungen von Akteuren abzuhängen, die sich der nationalstaatlichen Verfügung entziehen. Das organisierte Verbrechen, das sich längst internationalisiert hat, ist

durch nationalstaatliche Maßnahmen kaum mehr unter Kontrolle zu bringen. Noch wichtiger in diesem Zusammenhang sind die globalen Umweltgefährdungen, die deutlich machen, daß selbst die Chance auf Gesundheit kaum mehr national gesichert werden kann. Die globalen Umweltgefährdungen haben in Verbindung mit der Proliferation von Nuklearwaffen zu einer *Weltrisikogesellschaft* (vgl. Beck 1986) geführt, in der wir nicht nur – wie bisher – eine moralische Verpflichtung, sondern auch ein ausgeprägtes Eigeninteresse daran haben sollten, den Hunger und die Armut in der sog. Dritten Welt zu bekämpfen. Die bereits in den 70er Jahren beschworene Interdependenz zwischen Nord und Süd ist inzwischen real geworden, jedoch nicht in der Ökonomie, sondern auf zwei anderen Gebieten: der Ökologie und der Migration (vgl. Matthies 1992, S. 18).

Insgesamt lassen sich also in allen Bereichen der internationalen Politik Entwicklungen beobachten, die auf eine Internationalisierung der gesellschaftlichen Interaktions- und ökonomischen Austauschprozesse hinauslaufen. Dadurch verringern sich die nationalstaatlichen Kapazitäten zur Steuerung dieser Prozesse; der Nationalstaat wird gesellschaftlich unterlaufen.

4. Denationalisierung II: Selbstorganisierte Formen der politischen Steuerung

Wenn sich tatsächlich die Grenzen zwischen den nationalen Gesellschaften auflösen und sich zunehmend internationale Handlungszusammenhänge herausbilden, so entsteht gemäß dem traditionellen staatszentrierten Politikverständnis ein laufend steigender Bedarf nach einem *Weltstaat*. Wer sonst könnte in Abwesenheit einer Staatlichkeit die Eigentumsrechte garantieren und die ökonomische Infrastruktur zur Verfügung stellen? Wie wäre ohne staatlichen Akteur die wirtschaftspolitische Steuerung und die Aufrechterhaltung von Sozialleistungen möglich? Und wer finanzierte die Ausbildung und wer förderte die kulturellen Aktivitäten, die sich nicht allein durch den Verkauf von Werbeflächen tragen?

Angesichts dieser Probleme werden aus der traditionellen Sicht der Politik je nach Variante drei Zukunftsszenarios skizziert: *Eine Variante* sieht die Menschheit auf dem Weg in eine globale Produktionsmaschine, in der nur noch multinationale Konzerne agieren und die Autonomie des Individuums und die menschlichen Bedürfnisse unter den Tisch fallen. *Eine zweite Variante* sieht in dem aufsteigenden Chaos eine natürliche Grenze für den hier angedeuteten Internationalisierungsprozeß und glaubt an den unverminderten Fortbestand von Nationalstaatlichkeit und Nationalismus. *Eine dritte Variante* schließlich klagt die Notwendigkeit des Weltstaates ein. Demnach stellt der Souveränitätsverzicht der Nationalstaaten zugunsten der Vereinten Nationen die einzig angemessene institutionelle Entsprechung zum Internationalisierungsprozeß dar. In Analogie zur Nationalstaatsbildung soll ein Weltstaat mit globalem Gewaltmonopol gebildet werden, der die Aufrechterhaltung und Förderung der internationalen Handlungszusammenhänge bewerkstelligt, den daraus erwachsenden politischen Steuerungsbedarf erfüllt

und der schließlich auch demokratisiert werden wird (vgl. auch Elias 1976). In dieser Vision kommt dann dem Verband der Vereinten Nationen im allgemeinen und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im besonderen als Weltstaat *in nascendi* eine herausragende Bedeutung zu.

Allerdings ist auf absehbare Zeit auf der internationalen Ebene eine Machtzentralisierung *nicht* zu erwarten. Schon gar nicht zeichnen sich die Umriss eines Weltstaates ab. Die Struktur des internationalen Systems ist nach wie vor gekennzeichnet durch eine Machtordnung, in der es keine den Staaten und ihren Gesellschaften übergeordnete Zentralinstanz gibt, die allgemeinverbindliche Verhaltensregeln aufstellen und ihre Befolgung mit Hilfe eines „legitimen Monopols physischer Gewaltsamkeit“ durchsetzen könnte. Das zentrale Strukturmerkmal internationaler Politik ist nach wie vor die Anarchie, verstanden als Abwesenheit einer verbindlichen streitschlichtenden Zentralgewalt.

Darüber hinaus ist der Weltstaat auch *nicht wünschenswert*. Zum einen könnte angesichts der heute vorhandenen Waffenarsenale bereits der Prozeß der Etablierung eines weltweiten Gewaltmonopols das kontraproduktive Ergebnis der Zerstörung der Erde zur Folge haben, da die Errichtung eines weltweiten Gewaltmonopols – genauso wie die Errichtung des Nationalstaates – eine Phase der gewaltsamen Durchsetzung durchlaufen müßte. Zweitens könnte selbst nach der Etablierung des Weltstaates die Gesamtsumme der gewalttätigen Auseinandersetzungen noch zunehmen, da die Anzahl der Bürgerkriege wohl kaum abnähme. Schon heute ist aber der Anteil derjenigen, die in Bürgerkriegen sterben, größer als die Zahl der Toten in internationalen Kriegen (Kende 1982). Schließlich kann nach dem Zerfall des realexistierenden Sozialismus kaum noch umstritten sein, daß eine politische Überzentralisierung auf Dauer ineffektiv, ja letztendlich menschenfeindlich ist.

Ist damit das internationale politische Chaos vorgezeichnet? Folgt man dem traditionellen Politikverständnis, so scheint die Schlußfolgerung unumgänglich. Jedoch, das traditionelle Politikverständnis ist falsch: Politik, verstanden als autoritative Regelung von sozialen Interaktionen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Kultur und Kommunikation setzt *nicht notwendigerweise* staatliche Aktivitäten voraus, sie kann auch durch eine Art Selbstorganisation der betroffenen gesellschaftlichen Kräfte erreicht werden.

Die allgemeine Staatstätigkeit erreichte in den entwickelten Industrieländern während der 70er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt. Staatliche Regulierungen erfaßten immer mehr Bereiche der Gesellschaft, und der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt stieg permanent an. Der Grund für diese Entwicklung wurde insbesondere in der Politisierung der Gesellschaft, d.h. in den gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an die Politik gesehen. Die Rede von der „Unregierbarkeit“ machte bei den Rechten und die These von der politisch vermittelten „Krise des Spätkapitalismus“ in der Linken die Runde (vgl. als Überblick Offe 1979).

Demgegenüber zeigten stärker empirisch fundierte Arbeiten bereits damals,

daß eine verstärkte gesellschaftliche Steuerung nicht notwendigerweise mit der Ausweitung des Staatssektors Hand in Hand gehen muß. So wurde mit dem Begriff „Neo-Korporatismus“ eine Form der dauerhaften Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat beschrieben, bei der zur Erreichung bestimmter makroökonomischer Zielgrößen (geringe Arbeitslosigkeit bei Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) die genannten Akteure sich auf bestimmte Verhaltensweisen verpflichten, sofern auch die anderen kooperieren. Hier partizipiert also der Staat freiwillig an einem Arrangement, bei dem er ein Teilnehmer unter anderen ist, und verzichtet darauf, einseitig gesetzgeberisch oder verwaltend tätig zu werden. W. Streeck und P.C. Schmitter (1985) haben daraufhin herausgearbeitet, daß es neben dem Markt und dem Staat noch eine weitere Form gesellschaftlicher Steuerung gibt: die in der Politikwissenschaft und in den Wirtschaftswissenschaften bislang nur als effizienzstörend angesehene Organisation von Interessengruppen. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von einem *assoziativen Modell sozialer Ordnung*, das auf der Kooperation von funktional definierten Interessen beruht, die sich gegenseitig anerkennen und gleichzeitig die Fähigkeit haben, Handlungen zu tätigen, die der anderen Seite schaden.

Ganz besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Analyse von R. Axelrod (1987), in der gezeigt wurde, daß egoistisch-rationale soziale Akteure auch dann miteinander freiwillig kooperieren können, wenn es individuelle Anreize dafür gibt, von der Kooperation abzuweichen. In einer stärker empirisch orientierten Studie hat daraufhin E. Ostrom (1990) die Kooperation bei der Nutzung von sog. Gemeinschaftsressourcen wie z.B. von Gewässern, Wäldern und Weiden in unterschiedlichen Kulturkreisen untersucht. Ausgangspunkt ist die sog. Tragödie der Gemeinschaftsgüter. Ist beispielsweise ein See mit reichhaltigem Fischvorkommen unbeschränkt zugänglich, so ist zu erwarten, daß alle Fischer der Region einen großen Anteil des Reichtums für sich in Anspruch nehmen. Können sich die Fischer nicht einigen, so wird der See alsbald überfischt und werden die Fischer ohne Fanggrund sein.

Ostrom hat nun eindrucksvoll nachgewiesen, daß in den verschiedensten Fällen derartige Ressourcennutzer in der Lage waren, institutionelle Arrangements zu treffen, die eine sinnvolle und langfristige Nutzung der Ressourcen ermöglichten. Solche Arrangements sind zur Nutzung von Wäldern in dem abgelegenen schweizerischen Bergdorf Törbel ebenso entstanden wie in entsprechenden Bergdörfern in Japan. In vielen der von Ostrom untersuchten Fälle kam die Kooperation ohne staatliche Einmischung, ohne eine zentrale Sanktionsinstanz zustande.

Die angeführten Studien zeigen, daß individuelle oder kollektive soziale Akteure ohne die Unterstützung einer übergeordneten Zentralinstanz *normative Institutionen* begründen können, also auf Dauer gestellte und verfestigte Verhaltensmuster einer angebbaren Menge von Akteuren in angebbaren sich wiederholenden Situationen. Diese Verhaltensmuster beruhen auf Normen und Regeln, die das zur Verfügung stehende Handlungsspektrum einschränken, da sie entweder etwas verbieten oder gebieten, die Verhaltensrollen definieren, den Aktivitäten eine Bedeu-

tung geben sowie die Erwartungshaltungen der Akteure prägen und somit letztlich die Beziehungen zwischen den Akteuren in den sich wiederholenden Situationen lenken und Wertezuteilungen mitbestimmen.

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

5. Denationalisierung III: Die internationale Verregelung

Ebenso wie es innerstaatliche funktionsfähige Institutionen unabhängig von einer sanktionierenden Zentralinstanz gibt, finden sich solche Institutionen auch auf zwischenstaatlicher und transnationaler Ebene. Sie tragen zu einer Überwölbung traditioneller Staatlichkeit bei.

Ein Beispiel: Als 1929 dem Börsenkrach eine einschneidende Weltwirtschaftskrise folgte, reagierten alle wichtigen Industrienationen in derselben Weise: Sie erhöhten ihre Zölle und werteten ihre Währungen ab in dem Glauben, dadurch ein größeres Stück des kleiner gewordenen Weltwirtschaftskuchens zu bekommen. Da dies alle taten, blieben die Anteile am Kuchen relativ gesehen gleich, der Kuchen aber wurde immer kleiner. Demgegenüber kam es während der Weltwirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu keiner oder wenigstens zu keiner vergleichbaren Deflations- und Protektionismusspirale. Der wesentliche Grund hierfür lag darin, daß unter amerikanischer Führung nach 1945 ein *internationales Regime* zur Regelung des Welthandels errichtet worden war: Auf der Grundlage des *Prinzips*, daß der Freihandel das Gesamtwohl steigere, wurde die grundlegende *Norm* entfaltet, derzufolge die Zölle zu senken, die nichttarifären Handelshemmnisse zu verringern bzw. ganz zu beseitigen seien und die Meistbegünstigungsklausel zu gelten habe. Im „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) schließlich wurden die spezifischen *Regeln und Entscheidungsprozeduren* des Regimes festgelegt. Es lassen sich hier die vier zentralen Elemente eines internationalen Regimes erkennen: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.

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

An dieser Stelle mag es sinnvoll sein, (internationale) Regime von (internationalen) Organisationen zu unterscheiden. Der Begriff „Institution“ umfaßt sowohl formale Organisationen (bzw. Körperschaften) als auch normkonsistente Verhaltensmuster. Während internationale Organisationen zumindest potentiell korporative Akteure sind, also zielgerichtet handeln können, besitzen normkonsistente, stabile Verhaltensmuster wie etwa das internationale GATT-Regime keine Akteursqualität.

Freilich stehen internationale Regime und internationale Organisationen in einem engen Zusammenhang. Zum einen sind es häufig die im Rahmen von internationalen Organisationen stattfindenden organisierten Konferenzen, auf denen sich die Staaten auf die Errichtung eines internationalen Regimes verständigen. In diesem Sinne können internationale Organisationen regimeerzeugende Funktionen übernehmen (vgl. Haas 1990). Zum anderen: Wenn einmal ein internationales Regime errichtet ist, so beinhaltet es auf der Ebene der Entscheidungsprozeduren meist Tätigkeiten, die dann wiederum von spezialisierteren Organisationen übernommen werden. Insofern übernehmen internationale Organisationen Informations-, Überwachungs- und Regelmodifizierungsfunktionen für internationale Regime (vgl. Müller 1989).

Der hier entscheidende Punkt ist nun, daß sich auch in der internationalen Politik schon längst ein Netz von normativen Institutionen, also von Regimen und Organisationen entwickelt hat, ohne die die Vorgänge internationaler Politik nicht mehr zu verstehen sind. Internationale Politik ist nicht mehr nur die grenzenlose Verfolgung des Eigeninteresses von vermeintlich macht- und wohlfahrtshungrigen souveränen Nationalstaaten. Das Macht- und Wohlfahrtsstreben dieser Nationalstaaten und anderer internationaler Akteure ist längst in ein Geflecht von normativen Institutionen eingebettet (Rittberger 1992). Die nationalstaatliche Souveränität nach außen ist mithin durch eine Vielzahl internationaler Institutionen „überwölbt“, es gibt heute bereits eine „world of regimes“ (Young 1989). Zieht man etwa die Keohanesche 1:1 Umrechnungsformel von internationalen Organisationen zu internationalen Regimen heran (vgl. Keohane 1993), so ergibt sich, daß von rund 350 internationalen Regimen ausgegangen werden kann.

Gegen die bisher vorgetragene Argumentation ließe sich nun einwenden, daß es trotz der Parallelität zwischen innerstaatlichen nicht-hierarchischen Institutionen und internationalen Regimen einen zentralen Unterschied gibt: den letzteren fehlt der staatliche Rahmen, in dem innergesellschaftliche Vereinbarungen getroffen werden und der letztlich doch die Einhaltung qua Sanktionierung garantiert. Nicht-hierarchische soziale Steuerung in den westlichen Industriegesellschaften

sei nur deshalb möglich, weil keiner der teilnehmenden Akteure über militärische Optionen verfüge. Daher könne aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols garantiert werden, daß einmal vereinbarte Verträge und Regelungen auch eingehalten werden.

Dieser Einwand ist eine differenzierte Formulierung der traditionellen Position, daß die kollektive Steuerung sozialer Interaktionen ohne Zentralinstanz schlicht unmöglich ist. In der Theorie der internationalen Politik fand diese Position eine Stärkung durch die Theorie der hegemonialen Stabilität. Ihr zufolge hängt das Zustandekommen und die Stabilität von internationalen Regimen vom Vorhandensein einer Hegemonialmacht ab, die als eine Art funktionales Äquivalent zum Weltstaat angesehen wird. Nur eine überlegene Macht könne es sich leisten, die Kosten für die Bereitstellung von kollektiven Gütern durch internationale Regime aufzubringen und nur sie habe gleichzeitig auch die Mittel, um die Regeleinhaltung durchzusetzen. In dem Maße aber, in dem die relative Machtüberlegenheit des Hegemons schwinde, verlöre er auch das Interesse und die Fähigkeit, internationale Regime aufrechtzuerhalten. Die Befürchtung war und ist, daß mit dem Zerfall der amerikanischen Vormachtstellung wieder Verhältnisse in die Weltwirtschaft einkehren, die denen der Zeit zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg entsprechen (vgl. Gilpin 1987).

Empirische Untersuchungen ergaben freilich, daß einmal existierende Regime eine größere Dauerhaftigkeit und Robustheit besitzen als von der Theorie der hegemonialen Stabilität prognostiziert. Der Grund hierfür liegt darin, daß internationale Regime (a) die Verhaltenserwartungen in Übereinstimmung bringen, (b) neue Informationen zur Verfügung stellen und (c) die Transaktionskosten reduzieren (vgl. Keohane 1984, S. 82 ff.). Diese Leistungen der Regime veranlassen rationale Akteure dazu, Regime aufrechtzuerhalten, auch wenn die Bedingungen, unter denen es zustande gekommen ist, nicht mehr existieren. Gemäß dieser Argumentation kann es nicht überraschen, daß internationale Wirtschaftsregime auch „After Hegemony“ weiterbestehen und daß es, um auf das erwähnte Beispiel zurückzukommen, während der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 80er Jahre nicht zu der befürchteten Protektionismus- und Deflationsspirale kam wie nach dem „Schwarzen Freitag“ im Jahr 1929. Das GATT-Regime erfuhr zwar einige Modifikationen und auch Erschütterungen, in seinen Kernbestandteilen blieb es aber unangetastet. Beispielsweise wurde die Außenhandelspolitik der Industrieländer im Hinblick auf Güter, die von krisengeschüttelten Industriesektoren produziert werden (wie Textilien oder Stahl), temporär von den liberalen Normen und Regeln befreit, um die wirtschaftliche Strukturanpassung ohne übermäßige innenpolitische (soziale) Kosten betreiben zu können. Derartige Ausnahmeregelungen wurden aber im allgemeinen im Rahmen des GATT-Regimes multilateral abgesegnet und waren nur selten Ausdruck unkoordinierter unilateraler Politik.

Die relative Stabilität der internationalen Wirtschaftsregime während des amerikanischen Hegemonieverlusts konnte mithin durch die Theorie der hegemonialen Stabilität nicht hinreichend erklärt werden. Internationale Regime gewinnen, nach-

dem sie einmal entstanden sind, eine eigene Dynamik und sind gegenüber Umweltveränderungen relativ resistent.

Das wird auch durch einen Blick auf Regime im Kontext der Ost-West-Beziehungen bestätigt: die existierenden Regime erwiesen sich in der Zeit der Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen vom Ende der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre als erstaunlich robust. Problemfelder, die zu jener Zeit bereits verregelt waren, blieben von den Verschlechterungen des Gesamtklimas unberührt. Das Berlin-Regime, das innerdeutsche Handelsregime und das Ostseeregime trugen dazu bei, daß sich das Verhalten der Konfliktparteien aus Ost und West in diesen Problemfeldern nicht änderte, die Verschlechterung der Beziehungen vor diesen Problemfeldern mithin Halt machte. Dieser Befund wird besonders bedeutsam, wenn er vor dem Hintergrund der Ergebnisse anderer Untersuchungen gesehen wird. In den Problemfeldern „Arbeitsbedingungen für ausländische Journalisten“ und „Vertrauensbildende Maßnahmen in Europa“ zeichnete sich nämlich zu Ende der 70er Jahre eine deutliche Verschlechterung im Konfliktverhalten ab. Hier wie dort hatte es nach der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki im Jahr 1975 zwar Kooperationsansätze gegeben, und diese wurden damals auch als ein nicht unwesentlicher Teil der Entspannung wahrgenommen. Gleichwohl hatte sich in keinem der beiden Problemfelder zu dieser Zeit bereits ein Regime entwickelt, das den kooperationshemmenden Auswirkungen der Ereignisse am Ende der 70er Jahre hätte standhalten können (vgl. Rittberger/Zürn 1990, S. 46-53).

Die genannten Ost-West-Regime machen darüber hinaus deutlich, daß internationale Regime auch in Abwesenheit einer Hegemonialmacht entstehen können. Sie bedürfen weder einer übergeordneten Zentralinstanz noch einer Führungsmacht: es gibt die Möglichkeit nicht-hegemonialer internationaler Regime (Zürn 1987; Wolf 1991). Es kann also festgehalten werden, daß die Verregelung internationaler Politik auch in Abwesenheit einer globalen Hegemonialmacht fortbestehen und sogar voranschreiten kann. Die zentrale Voraussetzung für internationale Verregelungen ist nicht in der internationalen Machtverteilung, sondern in der Internationalisierung von gesellschaftlichen Interaktionen und ökonomischen Austauschprozessen zu suchen.

6. *Das substantielle Defizit internationaler Verregelung und der „Teufelskreis der Nichtverregelung“*

Unter welchen Bedingungen können nicht-hegemoniale internationale Regime entstehen? Bedarf für ein internationales Regime besteht dann, wenn das unkoordinierte, nur auf dem kurzfristigen Eigeninteresse beruhende nationale Handeln der Akteure zu Resultaten führt, die von niemanden gewünscht werden. Die bereits charakterisierte Tragödie der Gemeinschaftsgüter exemplifiziert solche *problematischen sozialen Situationen*. Dabei können, grob gesprochen, zwei Typen unterschieden werden: die eine gleicht einem Koordinationsspiel, die andere einem

Dilemmaspiel (differenzierter zum folgenden: Zürn 1992, Kap. 2). In *Koordinationsspielen* besteht zwar die Gefahr, daß unkoordiniertes Handeln zu ungewünschten Ergebnissen führt; nachdem aber eine Einigung erreicht ist, besteht kein Anreiz mehr, von der Einigung abzuweichen. Neben manchen Umweltvereinbarungen sind v.a. die Standards des internationalen Verkehrs und der internationalen Kommunikation sowie die Normierung von Industriegütern als Beispiele von internationalen Regimen zu nennen, die in Situationen des Typs „Koordinationspiel“ entstehen. In all diesen Fällen besteht zwar zunächst ein Streit darüber, welche Standards gewählt werden und somit wer die größten Früchte der Kooperation erhält. Ist aber einmal der Standard etabliert, so schädigt sich derjenige selbst, der davon abweicht.

Es gibt aber auch problematische Situationen, in denen auch nach einer Einigung der Anreiz fortbesteht, von der getroffenen Regelung abzuweichen. Es handelt sich dann um *Dilemmaspiele*. So hat zwar jedes führende Industrieland Interesse daran, daß der Welthandel floriert und somit der Weltwirtschaftskuchen nicht verkleinert wird. Gleichwohl bleibt für jeden einzelnen Staat der Anreiz bestehen, für sich selbst hohe protektionistische Zollschränken zu etablieren, um die eigene Industrie vor Billigimporten zu schützen. Andere Beispiele für Regime, die in solchen Dilemmaspiel-Situationen entstanden, sind die Rüstungskontrollregime der Großmächte und das Ozon-Regime.

Entscheidend ist nun, daß regelungsbedürftige soziale Situationen, ganz gleich, ob in Form der Koordinationssituationen oder in Form der Dilemmasituationen, proportional zur Zunahme der internationalen Interdependenz anwachsen. Da aber mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes sich die internationale Interdependenz weiter erhöht hat, stieg auch der aktuelle Bedarf an internationalen Verregelungen rapide an.

Das Tempo der Internationalisierung der politischen Regulierung ist jedoch weit hinter dem anwachsenden Bedarf zurückgeblieben. Der Grund hierfür liegt in dem denkbar einfachen Umstand, daß der Bedarf nach Verregelung, wie er in problematischen sozialen Situationen besteht, nicht automatisch in eine entsprechende Institution umgesetzt wird. Insbesondere in Dilemmaspiel-Situationen ist die Überwindung der problematischen Situation nur wahrscheinlich, wenn eine Reihe von Rahmenbedingungen (in ihrer Mehrzahl) erfüllt sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind folgende Bedingungen für erfolgreiche Verregelung zu nennen:

(a) Die potentiellen Kooperationsgewinne dürfen nicht zu asymmetrisch verteilt sein. Gewinnen eine oder mehrere Parteien durch die Kooperation fast nichts, können kooperationshinderliche Rambo-Situationen entstehen. Mit anderen Worten: Regime entstehen insbesondere dann, wenn alle beteiligten Akteure einen Nutzen aus der Kooperation erwarten.

(b) Der „Schatten der Zukunft“ der Interaktion muß lang und dicht sein. Regime entstehen also insbesondere dann, wenn das betreffende Problemfeld

durch Interaktionen gekennzeichnet ist, die sich in kurzen Abständen wiederholen und deren Ende nicht absehbar ist.

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

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

(e) Institutionelle Vorbilder sind förderlich. Mit anderen Worten: Regime entstehen insbesondere dann, wenn in benachbarten Problemfeldern bereits Lösungen erfolgreich praktiziert werden, die als Beispiele ins Auge springen.

(f) Die Anzahl der Akteure darf nicht zu hoch sein. Das heißt, Regime entstehen insbesondere dann, wenn eine überschaubare Anzahl von Akteuren das Problemfeld konstituiert.

(g) Die Möglichkeiten, Informationen über die Regeleinhaltung der anderen Akteure zu erhalten, dürfen nicht zu kostspielig sein. Regime entstehen also insbesondere dann, wenn die Verifikation des Verhaltens der anderen Akteure keine großen Probleme bereitet.

(h) Die Gesamtbeziehungen der beteiligten Akteure sind nicht schlecht. Das heißt, Regime entstehen insbesondere dann, wenn die Akteure neutrale oder freundschaftliche Beziehungen zueinander pflegen und sie sich nicht von der Möglichkeit abschrecken lassen, daß die anderen Akteure einen höheren Gewinn aus der Kooperation ziehen können als man selbst.

(i) Bei den Konflikten, die im betreffenden Problemfeld verregelt werden sollen, darf es sich nicht um Wertekonflikte handeln. Regime entstehen also nur dann, wenn nicht grundlegende Wertefragen (wie die Menschenrechte) in Frage gestellt werden.

Bereits auf den ersten Blick ist zu erkennen, daß einige dieser Bedingungen auch nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes nicht ohne weiteres gegeben sind. In den *internationalen Wirtschaftsbeziehungen* sind zwar im Rahmen der OECD-Welt weitgehend symmetrische Kooperationsinteressen, eine hohe Transaktionsdichte und auch erfolgreiche institutionelle Vorbilder vorhanden; doch bei den Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen ist dies weniger der Fall. Hier wie dort macht sich insbesondere das Fehlen einer Führungsmacht negativ bemerkbar, die angesichts des wachsenden Steuerungsbedarfs ähnlich engagiert die Errichtung internationaler Institutionen vorantreibt, wie das die Vereinigten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg getan haben. In den USA ist gegenwärtig der innenpolitische Druck,

keine Konzessionen auf der internationalen Ebene mehr zu machen, so hoch, daß sie keine Führungsrolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen einnehmen können.

Im Bereich der *Kultur und Kommunikation* wirken insbesondere die Asymmetrien im Nord-Süd-Verhältnis und das mit ihnen verbundene Aufkommen fundamentalistischer Strömungen als Barriere einer internationalisierten Kultur- und Kommunikationspolitik. Hinzu kommt, daß es hier an brauchbaren institutionellen Vorbildern mangelt.

Bei den *globalen Gefährdungen* wiederum wirken die enorm hohe Anzahl der relevanten Akteure und die damit verbundenen hohen Verifikationskosten sowie abermals die Asymmetrien im Nord-Süd-Verhältnis als Hindernisse einer Institutionenbildung. Darüber hinaus führen die Fragmentierungsprozesse in Osteuropa und in Entwicklungsländern zu einem Anwachsen von internationalen Akteuren mit Massenvernichtungswaffen. Die dadurch hervorgerufenen Unsicherheiten über die Zukunft der internationalen Politik führen wiederum zu einer Verkürzung der erwarteten Wiederholungen von Situationen mit denselben Akteuren. Die Verkürzung des „Schattens der Zukunft“ beinhaltet aber die Gefahr, daß die internationalen Beziehungen der politischen Kontrolle entgleiten: Breitet sich aufgrund einer mangelnden Zukunftsperspektive ein Zivilisationspessimismus und Konsumzynismus aus, so verringern sich die Chancen für eine angemessene internationale Verregelung weiter. Insofern besteht heute, aber vielleicht nicht mehr übermorgen, die reelle Chance, das Einbiegen in einen „Teufelskreis der Nichtverregelung“ zu verhindern.

7. Das demokratische Defizit internationaler Verregelung und der neue Nationalismus

Das Ausmaß der internationalen Verregelung ist zwar hinter der weit fortgeschrittenen Interdependenz zurückgeblieben. Gleichzeitig ist es aber höher als gemeinhin angenommen (vgl. Abschnitt 5). Die zahlreichen internationalen Institutionen haben zudem weitreichende Auswirkungen auf die innergesellschaftlichen Politikprozesse und Verteilungsmuster. Sie formen die Interessen und beeinflussen die Durchsetzungschancen der sozialen Akteure im nationalen Rahmen. Neue Regelungen, die durch internationale Regime zustandekommen, können innergesellschaftliche Interessen berühren. Sie beeinflussen bürokratische Routinen und sorgen oft auch für Umverteilungen binnengesellschaftlicher Art. So impliziert etwa der Entschluß, die Luftverunreinigung in international koordinierter Weise zu reduzieren, eine Stärkung der Umweltbürokratie und eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Hersteller von Filteranlagen. In ähnlicher Weise stärkte das GATT-Regime die exportorientierten Industriesektoren innergesellschaftlich auf Kosten der am Protektionismus interessierten Sektoren; gleichzeitig kam es bei den Tarifaueinandersetzungen der Arbeitgeberseite zugute, da durch die

Institutionalisierung des internationalen Freihandels das Argument der „Wettbewerbsfähigkeit“ der nationalen Industrie an Überzeugungskraft gewann (vgl. auch Rogowski 1989; Huelshoff 1992).

Internationale Regime können ferner Lernprozesse bei den gesellschaftlichen Akteuren und bei den Vertretern der Regierung verstärken und somit zu veränderten innenpolitischen Interessenkonstellationen führen. So haben manche Ost-West-Regime sicherlich vertrauensbildend gewirkt und dazu beigetragen, daß die Feindbilder in Ost und West wenigstens im Zaum gehalten werden konnten (vgl. Rittberger/Zürn 1990, S. 49-53). Aber nicht nur die Einstellung gegenüber anderen Akteuren kann sich durch internationale Regime ändern, auch das Lernen und die Verbreitung von Ziel-Mittel-Relationen kann gefördert werden. P. Haas (1990) hat beispielsweise gezeigt, daß erst auf der Grundlage des Regimes zur Reinhaltung des Mittelmeers in vielen Ländern die Information über die katastrophale Lage des Meers verbreitet und das Wissen um die dramatischen Konsequenzen bei Weiterführung der alten Politik geschaffen wurde. Schließlich kann auch erwähnt werden, daß Regime, sofern sie langfristige Praktiken begründen, politisch verteidigt werden müssen, was zu einer Internalisierung der ursprünglich als Restriktion wahrgenommenen Prinzipien und Normen eines Regimes führen kann (vgl. Zürn 1992, S. 132-135). Internationale Verregelungen sind also nicht nur Sache von souveränen Staaten, sie konstituieren gleichfalls Determinanten der Politik innerhalb der nationalen Gesellschaften.

Der Prozeß der *ungleichzeitigen Denationalisierung* als das Kernproblem der Politik zu Ende des 20. Jahrhunderts läßt sich nun folgendermaßen beschreiben: die Erreichung von politisch wünschenswerten Zielen ist heute nur noch nach einer entsprechenden internationalen Abstimmung möglich. Obwohl die Anforderungen an die Politik enorm gewachsen sind, haben sich die Handlungskapazitäten des Nationalstaates dramatisch verringert. Wir stehen vor dem Tatbestand der Inkongruenz eines in globalen Dimensionen denkenden und handelnden *bourgeois* und einem nach wie vor primär nationalstaatlich agierenden und orientierten *citoyen*.

In dieser Situation gewinnen internationale und transnationale Regime an Bedeutung: Nur sie können in Abwesenheit eines ohnehin nicht wünschenswerten Weltstaates das Maß an internationaler politischer Regulierung ermöglichen, das notwendig ist, um den Prozeß der Internationalisierung der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge in geordneten Bahnen zu halten. Eine Entwicklung, bei der die *Gesellschaftswelt* (Czempiel) zunehmend durch internationale Regime verregelt wird, stellt sich für den souveränen Nationalstaat als Zangenbewegung dar, an der er zwar selbst beteiligt ist, die aber dennoch zunehmend seine Handlungskapazitäten einschränkt: Er wird gleichzeitig von innen durch die Internationalisierung der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge *unterminiert*, durch die Mechanismen der gesellschaftlichen Selbstorganisation *ersetzt* und durch die Institutionalisierung der internationalen Politik auch noch *überwölbt*. Wohlgemerkt, es geht nicht darum, das Ende des Nationalstaates zu prognostizieren. Er

wird noch lange Bestand haben und eine wichtige Ebene der politischen Organisation der gesellschaftlichen Interessen bleiben; er wird allerdings den Ausschließlichkeitsanspruch aufgeben müssen und sich langfristig in eine Reihe mit anderen internationalen Akteuren stellen müssen.

Somit stellt sich die Frage, wie internationale Institutionen beschaffen sein müssen, damit sie nicht nur Regelungskompetenz aufweisen, sondern auch demokratisch legitimiert sind. Zwar hinkt die internationale Verregelung der faktischen Internationalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge hinterher, umgekehrt bleiben aber demokratische Kontrollen wiederum weit hinter der Internationalisierung der Politik zurück. Die Rahmenbedingungen des Lebens in den westlichen Industrieländern werden längst auf den internationalen Bühnen (oder besser: in den verschlossenen Konferenzräumen) mitbestimmt. Völlig zurecht wird ein Mangel an demokratischen Einflußmöglichkeiten auf diese internationalen Politikbildungsprozesse wahrgenommen. Die Bürger in den USA und in der EG stimmen beispielsweise nicht darüber ab, wie die Uruguay-Runde ausgehen soll, und auch nicht darüber, ob es zu einer (und wenn zu welcher) internationalen Klimakonvention kommt. Das führt dazu, daß viele Menschen der Komplexität der Politik machtlos gegenüber stehen. Die entsprechenden Ohnmachtsgefühle äußern sich in wachsenden Vorbehalten gegenüber den (scheinbar) selbststüchtigen Politikerinnen und Politikern, die in Hauptstädten „bürgerfern“ regieren. „Brüssel“ und „Washington“ sind dabei die Symbole eines verabscheuenswerten Geplänkels in den politischen Hochburgen, in deren Netzen die Politik gefangen und handlungsunfähig geworden ist. Der dänische Bürgerentscheid gegen den „Vertrag über die Europäische Union“ (Maastrichter Vertrag) ist genauso Ausdruck einer solchen Wahrnehmung wie der vorübergehende Erfolg der Anti-Establishment-Kampagne von Ross Perot im US-amerikanischen Wahlkampf.

In dieser Situation ist für die nationalen politischen Klassen die Versuchung groß, die objektiven Internationalisierungsprozesse zu ignorieren und die nationalstaatliche Symbolik zu aktivieren, um demokratisch legitimierte Handlungsfähigkeit vorzugeben. Insbesondere für Politiker, die traditionell im Rahmen des Nationalstaates denken, liegt es nahe, sich auf Themen zu konzentrieren, die scheinbar nationale Lösungen zulassen. Ganz gleich, ob es sich um ein wichtiges Problem handelt oder nicht, schon allein die Tatsache, daß eine nationale Lösung zur Verfügung steht, macht die Lösung verlockend. Die Asylfrage stellt ein Beispiel für diese Entwicklung dar.

Das Aufkommen eines neuen Nationalismus in den westlichen Industrieländern kann mithin als verzweifelter und zum Scheitern verdammt Versuch gewertet werden, den Prozeß der gesellschaftlichen Internationalisierung zu stoppen, um die politische Handlungsfähigkeit des Nationalstaates entweder zu symbolisieren oder tatsächlich wiederherzustellen. Denn der stattfindende Internationalisierungsprozeß löst die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates nicht einfach in größere Einheiten auf, er amputiert sie vielmehr und schafft dadurch die ungesunde Grundlage, auf der sich nationalistische Giftpilze ausbreiten (vgl. Kurz

1992). Meine These lautet also, daß das Aufkommen nationalistischer Gegenbewegungen eine Reaktion auf eine Situation darstellt, in der den gesellschaftlichen Internationalisierungsprozessen nur unzureichend durch eine erhöhte und demokratisch kontrollierte politische Steuerungsfähigkeit begegnet wird.

Die These impliziert, daß insbesondere die sozialen Schichten dem neuen Nationalismus anhängen, die von den wirtschaftlichen Internationalisierungsprozessen besonders hart betroffen sind und die aufgrund einer mangelnden Ausbildung durch die Komplexität der internationalisierten Politik des 20. Jahrhunderts überfordert fühlen. (Und in der Tat haben insbesondere die „Modernisierungsverlierer“ mit geringerem Bildungsabschluß und nicht diejenigen, die durch den Zuzug von Ausländern besonders tangiert worden sind, bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg republikanisch gewählt.) Ein Einstellungssyndrom, daß sich durch Zukunftsängste, Mißtrauen gegen 'die da oben' und Unzufriedenheit mit der Handlungsfähigkeit des politischen Systems auszeichnet, scheint mithin die Grundlage des neuen Nationalismus in den westlichen Industrieländern zu sein (vgl. Neu/Zelle 1992, S. 15 f. und 22).

Die These, daß die ungleichzeitige Denationalisierung nationalistische Gegenreaktionen hervorruft, könnte – bei aller gebotenen Vorsicht – auch auf den Ethno-Nationalismus in Osteuropa übertragen werden. Sicherlich sind die ethno-nationalistischen Kriege im ehemaligen Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion nicht allein als Reflex auf die ungleichzeitige Denationalisierung zu verstehen. Eine Situation aber, in der traditionelle politische Orientierungen in Form des sozialistischen Nationalstaates zusammengebrochen, ehemalige ökonomische Sicherheiten untergraben worden und die ohnehin lange Zeit unterdrückten kulturellen Besonderheiten von Ethnien der neuen Konkurrenz einer allgegenwärtigen Weltkultur ausgesetzt sind, bietet einen hervorragenden Humus für den Ethno-Nationalismus. Die konkrete Form und das Verhalten der ethno-nationalistischen Bewegungen variiert freilich erheblich. Der Ethno-Nationalismus kann in Form der Besitzstandswahrung (Kroatien), der Überfremdungsabwehr (nicht-russische Republiken der ehemaligen Sowjetunion) oder der territorialen Ausweitung (Serbien) auftreten. Um konkrete Ausformungen des Ethno-Nationalismus zu verstehen, sind also zusätzliche Faktoren wie der ökonomische Entwicklungsstand einer Region, historische Feindseligkeiten etc. zu berücksichtigen. All diese Faktoren würden aber bei weitem nicht so wirkungsmächtig sein, wenn die traditionellen Funktionen des Nationalstaates (Abschnitt 2) noch erfüllt werden könnten.

Der entscheidende Aspekt des Prozesses der ungleichzeitigen Denationalisierung besteht also darin, daß höchst verschiedene Entwicklungsrichtungen unter denselben Hintergrundbedingungen zu beobachten sind. Die Ansätze zu einem „Friedensprojekt Europa“ sind denselben Bedingungen geschuldet wie die nationalistischen Bewegungen, die dieses Projekt gefährden. Die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung sind ambivalent.

8. Ausblick: Komplexes Regieren in der Gesellschaftswelt

Was tun? Klar ist, daß Renationalisierung weder ein notwendiger noch ein gangbarer Weg ist. Heute hat der Nationalismus seinen entwicklungspolitischen Bezug verloren; im Gegenteil, er ist zum Hindernis für notwendige internationale Verregelungen geworden und zum Scheitern verurteilt. Internationale Institutionen müssen allerdings erst noch ihren Nutzen unter Beweis stellen, bevor die nationalistischen Einstellungsmuster abgebaut werden können. Insofern gilt es, folgende Richtung einzuschlagen: die politische Internationalisierung muß mit der gesellschaftlichen Internationalisierung zur Deckung gebracht werden, um ein Minimum an demokratisch kontrollierter Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Freilich ist dabei die Errichtung eines Weltstaates weder wünschenswert noch machbar. Vielmehr kann auf der Grundlage der Analyse internationaler Regime argumentiert werden, daß der Verzicht auf den Gedanken der traditionellen Staatlichkeit schlechthin auch eine Möglichkeit ist. Staaten haben sich bereits auf eine Vielzahl von Verregelungen quasi-„freiwillig“ eingelassen. In dem Maße, wie auch nichtstaatliche kollektive Akteure an diesem Prozeß beteiligt werden, scheint sich die Möglichkeit einer Weltgesellschaft zu eröffnen, die ihre objektiven Interdependenzen konstruktiv verregelt. Die Rechtsentwicklung geht immer von der Gesellschaft selbst aus: Nicht die Staaten, nur die Gesellschaftswelt selbst ist in der Lage, eine dauerhafte Weltrechtsordnung zu errichten (Teubner (1991, S. 14).

Eine solche Weltrechtsordnung könnte sich in Form einer „*complex governance*“ (B. Hughes) äußern. „Komplexes Regieren“ wäre ein institutionelles Arrangement, in dem so unterschiedliche Organisationsformen wie supranationale Vereinigungen, Nationalstaaten als Vertreter von Regionen und transnationale Interessengruppen (wie internationale Gewerkschaftsvereinigungen oder auch Greenpeace) mit gleicher Legitimität ausgestattet wären und sich aus ihrer Interaktion die Norm- und Regelsetzung in der Weltpolitik ergäbe. Ein derartiges institutionelles Arrangement müßte auch die Entlastung des Staates von Aufgaben, die besser auf einer dezentralen Ebene bewältigt werden, beinhalten. In dieser Welt erführe der Staat mithin eine Funktionsentlastung und Entmythologisierung, ohne deshalb funktionslos zu werden. Seine Aufgabe käme einer Schutzvereinigung für eine territorial definierte Interessengruppe gleich (vgl. Bornschiefer 1988, S. 428).

Es könnten dann internationale Regime zwischen Staaten (also Regionen) ebenso wie transnationale Regime zwischen transnationalen Akteuren (also Interessengruppen) entstehen. Solche Regime hätten unterschiedliche geographische Einzugsbereiche und Regelungsintensitäten, sie würden aber in jedem Falle durch internationale Organisationen verwaltet, die in doppelter Hinsicht demokratisiert werden müßten: durch die unmittelbare Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren und durch die Einführung von Mehrheitsregeln. Unter der Voraussetzung einer ausreichenden Demokratisierung könnten derartige internationale Institutionen in seltenen Fällen direkte Steuereinzugsrechte oder gar Gewaltmittel zugewiesen bekommen.

Das Modell „Komplexes Regieren“ weicht vom parlamentarischen Modell der Demokratie deutlich ab, das ja historisch sehr eng an die Ausbildung von Nationalstaaten geknüpft ist. Und obwohl das parlamentarische Modell der Demokratie in den westlichen Industriegesellschaften schon lange kaum mehr etwas mit der Realität zu tun hat, dürfte das Modell „Komplexes Regieren in der Gesellschaftswelt“ noch mehr (demokratische) Defekte aufweisen. Der *status quo* wird aber auf Dauer nicht haltbar sein. Es ist meine Überzeugung, daß es eine vornehme Aufgabe der Politikwissenschaft sein muß, sich Gedanken über adäquate politische Institutionen und Formen der gesellschaftlichen Teilhabe an Politikbildungsprozessen in einer sich globalisierenden Welt zu machen. Andernfalls werden die demokratischen Kontrollen gesellschaftlicher Prozesse gegen Null gehen und die Folgen der gleichzeitigen Denationalisierung den Pessimisten recht geben.

Literatur

- Axelrod, Robert, 1987: Die Evolution der Kooperation, München.
- Beck, Ulrich, 1988: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.
- Bornschier, Volker, 1988: Westliche Gesellschaft im Wandel, Frankfurt a.M./New York.
- Czempel, Ernst-Otto, 1991: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Frankfurt a.M.
- Elias, Norbert, 1976: Der Prozeß der Zivilisation, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Elias, Norbert, 1992: Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M.
- Gellner, Ernest, 1991: Nationalismus und Moderne, Berlin.
- Gilpin, Robert, 1987: The Political Economy of International Relations, Princeton, N.J.
- Haas, Peter M., 1990: Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation, New York.
- Hobsbawm, Eric J., 1991: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt a.M.
- Huelshoff, Michael G., 1992: Corporatist Bargaining and International Politics: Regimes, Multinational Corporations, and Adjustment Policy in the Federal Republic of Germany, in: Comparative Political Studies, 25:1, S. 3-25.
- Julius, David, 1991: Global Companies and Public Policy: The Growing Challenge of Foreign Direct Investment, London: Royal Institute of International Affairs.
- Kende, István, 1982: Kriege nach 1945 - Eine empirische Untersuchung, Militärpolitik Dokumentation 27, Frankfurt.
- Keohane, Robert O., 1993: Regime Analysis in Europe and the United States, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Regimes in international Relations, Oxford, i.E.
- Keohane, Robert O., 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.
- Knieper, Rolf, 1991: Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung, Frankfurt a.M.
- Kohler-Koch, Beate, 1990: Interdependenz, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, Opladen, S. 110-129.
- Kurz, Robert, 1992: One World und jüngster Nationalismus. Warum der totale Weltmarkt die ethnische Barbarei nicht verhindern kann?, in: FR, 4.1.1992, S. 3.

- Matthies, Volker, 1992: „Feindbild“ Dritte Welt? Wider die Militarisierung und Marginalisierung der Nord-Süd-Beziehungen, in: ders. (Hrsg.), *Kreuzzug oder Dialog. Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen*, Bonn, S. 7-22.
- Müller, Harald, 1989: Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel der Nonproliferation, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, S. 277-314.
- Neu, Viola und Carsten Zelle, 1992: Der Protest von Rechts. Kurzanalyse zu den jüngsten Wahlerfolgen der extremen Rechten, *Interne Studien*, Nr. 34/1992, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin.
- North, Douglas C., 1981: *Structure and Change in Economic History*, New York.
- Offe, Claus, 1979: „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, 1. Band: *Nation und Republik*, Frankfurt a.M., S. 294-318.
- Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Platzer, Hans, 1991: *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*, Bonn.
- Rittberger, Volker, 1992: Nach der Vereinigung – Deutschlands Stellung in der Welt, in: *Leviathan*, 20:2, S. 207-229.
- Rittberger, Volker und Michael Zürn, 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *International Regimes in East-West Politics*, London, S. 9-63.
- Rogowski, Ronald, 1989: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Realignments*, Princeton, N.J.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32:4, S. 621-634.
- Senghaas, Dieter, 1991: Interdependenzen im Internationalen System. Ein Diskussionsbeitrag, *SWP-AP 2733*, Ebenhausen.
- Senghaas, Dieter, 1992: *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt a.M.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Association? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: dies. (Hrsg.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Beverly Hills, Cal., S. 1-29.
- Teubner, Gunther, 1991: „Global Villages“ und neue Bukowina, in: *FR*, 3.12.1991, S. 14.
- Tilly, Charles, 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State Back*, Cambridge, S. 169-191.
- Wilde, Jaap de, 1991: *Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the 20th Century. A Study on the Causality between War and Complex Interdependence*, Aldershot.
- Wolf, Klaus Dieter, 1991: *Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen. Eine vergleichende Analyse der Grundlagen ihrer Entstehung am Beispiel der Regelung des Zugangs zur wirtschaftlichen Nutzung des Meeresbodens, des geostationären Orbits, der Antarktis und zu Wissenschaft und Technologie*, Baden-Baden.
- Young, Oran R., 1989: *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca and London.
- Zürn, Michael, 1987: Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael, 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.