

Weltpolitik im 21. Jahrhundert: kein ›Vorwärts in die Vergangenheit‹

Von den Grenzen der Globalisierung

THOMAS BERNAUER

In den vergangenen fünfzehn Jahren haben sich – durch den Niedergang und schließlich Zerfall der Sowjetunion weiter akzentuiert – die relativen Machtpositionen einzelner Staaten im internationalen System verändert. Gleichzeitig sind in einigen Politikbereichen die Handlungsspielräume der Staaten durch Globalisierungsprozesse¹ kleiner geworden. Der Autor des folgenden Beitrags tritt der oft vorgebrachten These entgegen, aus diesem doppelten Strukturwandel ergebe sich wachsende Instabilität im innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Bereich bei gleichzeitig steigendem Defizit an staatlichen Steuerkapazitäten, wodurch das internationale System gesamthaft instabiler werde.² Er kommt zu dem Ergebnis, daß die meisten Staaten – und damit verbunden auch zwischenstaatliche Organisationen wie die Vereinten Nationen – vermutlich auch weiterhin signifikante Einflußmöglichkeiten in innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Bereichen bewahren und nutzen werden.

Entgegen mancher Voraussage werden die politischen Strukturen des 21. Jahrhunderts nicht denen des Mittelalters ähneln, wo Autorität nicht auf klar gegenseitig abgegrenzte staatliche Territorien bezogen war, sondern von verschiedensten Akteuren nebeneinander und einander überschneidend ausgeübt wurde – beispielsweise durch den König, die Kirche, die Kommunen und den Kleinadel. Die gegenwärtige ›Staatenwelt‹ wird in ihren Grundstrukturen auch nach der Jahrtausendwende bestehen. Akute Staatsschwächen werden mit großer Wahrscheinlichkeit auf einige Entwicklungs- und Transformationsländer beschränkt bleiben und meist nur indirekte Auswirkungen auf andere Staaten zeitigen. Insbesondere in hochentwickelten Ländern werden sich jedoch staatliche Funktionen auf andere Ebenen verlagern. Die staatliche Kapazität zur Umverteilung oder zur eigenen Produktion von Gütern und Dienstleistungen wird stagnieren oder sinken, während die Rolle des Staates bei der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sowie beim Konfliktmanagement im Rahmen von Strukturanpassungen und angesichts zunehmend multikultureller Prägung von Gesellschaften an Bedeutung gewinnt. Auf der internationalen Ebene bleiben die Vereinigten Staaten und die Mächte mittlerer Bedeutung wie etwa Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien weiterhin in der Lage, im Verbund mit ähnlich gesinnten Staaten, mit internationalen Organisationen wie den UN und mit nichtstaatlichen Akteuren einen stabilisierenden Einfluß auf das Weltgeschehen auszuüben. Dies gilt selbst bei einer vermutlich steigenden Fragmentierung der Staatenwelt. Eine Regionalisierung der Weltwirtschaft findet nur beschränkt statt, wodurch größere Konflikte zwischen Wirtschaftsblöcken eher unwahrscheinlich bleiben. Eine der größten Herausforderungen für den Staat liegt im Bereich des Innern, wo es gilt, erforderliche Strukturanpassungen vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht mit der Förderung von Wohlstand und gesellschaftlicher Stabilität in Einklang zu bringen. Im folgenden werden diese Thesen näher ausgeleuchtet, indem der Werdegang des modernen Staates kurz skizziert wird, drei mögliche Szenarien vorgestellt sowie Entwicklungen in den Bereichen Weltwirtschaft und Sicherheitspolitik diskutiert werden.

WERDEGANG DES MODERNEN STAATES UND ZUKUNFTSSZENARIEN

Im mittelalterlichen Europa waren Territorium und Autorität respektive Kontrolle weitgehend getrennt. Sie wuchsen dann aber seit dem 17. Jahrhundert in Form des Territorialstaates zusammen. Im Westfälischen Frieden von 1648 sicherten sich die Staaten Europas gegenseitig zu, keine gleichgesinnten religiösen Gruppierungen in anderen Ländern zu unterstützen. Sie verpflichteten sich somit zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Diese internationale Abmachung war der Ausgangspunkt für die territorial bezogene Autorität des modernen Staates. Gleichermassen gab es keine den Staaten übergeordnete (supranationale) Macht. Dieses in Europa geprägte Modell des Staates kam im 18. Jahrhundert in den USA, im 19. Jahrhundert in Lateinamerika und im 20. Jahrhundert praktisch in der ganzen restlichen Welt zur Anwendung – das erfolgreichste europäische Exportgut aller Zeiten.³ Der Nationalismus des 19. und 20. Jahrhunderts verstärkte die Dominanz des Staates, indem er politische Macht mit kultureller Homogenität verknüpfte. Zusammen mit der Demokratisierung politischer Systeme, ausgehend von den USA und Teilen Westeuropas, verstärkte diese Homogenität in der Regel die Legitimität von Regierungen und somit auch ihre Kontrollmöglichkeiten im jeweiligen Territorium (beispielsweise zu Zwecken der Steuererhebung oder Kriegführung). Kulturelle Homogenität und Demokratie (in verschiedenen Ausprägungen)

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bernauer, geb. 1963, ist seit 1995 Professor für Internationale Beziehungen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Zuvor war er unter anderem Wissenschaftlicher Mitarbeiter des UN-Instituts für Abrüstungsforschung (UNIDIR) in Genf.

Dr. Horst Breier, geb. 1939, ist seit 31 Jahren in zahlreichen Funktionen in der Entwicklungspolitik tätig, in Deutschland wie im Ausland. Während der letzten fünf Jahre leitete er die Wirtschafts- und Umweltaeilung im Direktorat für Entwicklung der OECD in Paris.

Dr. Manfred Kulesa, geb. 1932, Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung in Bonn, war von 1974 bis 1989 Direktor im UNDP, zuletzt als dessen Vertreter in China. 1969–1974 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Entwicklungsdienstes.

Dr. Ruprecht Paqué, geb. 1924, war von 1975 bis 1985 der Gründungsleiter des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen in New York, dessen Schaffung er 1972 als Referent der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen der Bundesregierung vorgeschlagen hatte.

sind bezeichnenderweise ein fester Bestandteil des ›Selbstbestimmungsrechts der Völker‹.

Der in der Wirtschaftskrise der Zwischenkriegsjahre lancierte enorme Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten des Staates mündete in die Ausgestaltung des modernen Wohlfahrtsstaates.⁴ Die bis in die neunziger Jahre dieses Jahrhunderts in den meisten Ländern steigende Staatsquote – der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt – mag als Indikator für diese enorme Ausweitung der Staatstätigkeit dienen. Während in den kommunistischen Ländern die staatliche Aktivität im Zeichen der Planwirtschaft stand, glaubte man im Westen, daß eine geschickte staatliche Steuerung, zum Beispiel in Form antizyklischer Wirtschaftspolitik oder einer umsichtigen Geld- und Fiskalpolitik, Vollbeschäftigung und stetiges Wachstum sichern könnten. Der Kalte Krieg zementierte diesen Zustand, indem er den Staat als einzigen Garanten für die Sicherheit der jeweiligen Gesellschaftssysteme erscheinen ließ. Wirksame wirtschaftliche und soziale Regulierung durch den Staat wurde gar als Voraussetzung militärischer Verteidigungsbereitschaft gesehen; man glaubte, eine Schwächung oder ein Niedergang des Staates würde den Gegner zu Versuchen der Unterwanderung oder gar zum militärischen Angriff einladen. In der Tat erwies sich der Staat – zumindest in den Industrieländern – als weitgehend handlungsfähig. Bewaffnete Konflikte traten mit wenigen Ausnahmen nur in den Randzonen der beiden Machtblöcke und der Dritten Welt auf. In den USA und der Sowjetunion wie auch in den direkten Einflußzonen der beiden Supermächte waren relative Stabilität und wachsender Wohlstand zu verzeichnen.⁵

Mitte der achtziger Jahre begann sich die bipolare Struktur des internationalen Systems aufzulösen. Damit verbunden sind Verschiebungen in der relativen Machtposition einzelner Staaten. Gleichzeitig werfen tiefergreifende technologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse (Stichwort Globalisierung), die nur am Rande mit dem Ende des Kalten Krieges zusammenhängen, die Frage auf, inwiefern Staaten und internationale Organisationen noch handlungsfähig sind. Können diese auf innerstaatlicher und auf internationaler Ebene weiterhin Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität und Wohlfahrt konzipieren und durchsetzen? Vermeintliche staatliche Ohnmacht angesichts hoher Arbeitslosigkeit in Europa hat dieser Fragestellung eine enorme Bedeutung verliehen und wird meist (voreilig) mit der These verbunden, Globalisierungsprozesse seien an der Misere Schuld. Die folgenden drei Szenarien dienen als Ausgangspunkt für Überlegungen zum Zusammenhang von Globalisierung und staatlichen Handlungsspielräumen.

Staaten bleiben uneingeschränkt am Ruder: Im ersten Szenario, vor allem vertreten durch Exponenten der sogenannten realistischen Schule der Politikwissenschaft⁶, wird angenommen, daß der Territorialstaat weiterhin der zentrale Akteur bleibt, innen- wie außenpolitisch. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat allerdings Veränderungen in der relativen Machtposition einzelner Staaten verursacht. Die Stabilität des internationalen Systems, im besonderen die Wahrscheinlichkeit von Konflikten und die Möglichkeiten einer erfolgreichen Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme (beispielsweise im internationalen Handel, im Weltwährungssystem, in der Sicherheitspolitik oder beim Umweltschutz), hängen wesentlich von den Einflußmöglichkeiten der USA und anderer Großmächte ab. Obschon der Staat weiterhin dominant bleibt, ist die Prognose, die aus diesem Szenario hervorgeht, eher pessimistisch. Der bislang stabilisierende Einfluß der USA auf das Weltgeschehen ist rückläufig, derjenige Rußlands ist massiv zurückgegangen. Die disziplinierende Wirkung der beiden Militärblöcke ist stark gesunken beziehungsweise im Falle des Warschauer Pakts verschwunden. Im Weltwirtschaftssystem zeichnet sich eine Regionalisierung ab (Japan, USA, Westeuropa), und neue Großmächte mit noch unklaren Absichten, zum Beispiel China und Indien, erleben einen Aufstieg. Diese Entwicklungen ergeben ein zunehmendes Konfliktpotential, während sich die Kooperationsmöglichkeiten verschlechtern.

Entmachtung der Staaten: Im zweiten Szenario wird davon ausgegangen, daß mit dem Ende des Kalten Krieges auch das Modell des Sicherheitsstaates in den Hintergrund getreten ist, welches bis dahin eine wichtige Legitimation staatlicher Tätigkeit geliefert hatte. Gleichzeitig bewirken vor allem die von der Weltwirtschaft ausgehenden Globalisierungsprozesse, daß Territorium und Kontrolle wieder auseinanderdriften und der Staat stark an Einfluß auf das innerstaatliche und internationale Geschehen verliert.⁷ Verschiedene Ak-

teure (staatliche und nichtstaatliche) teilen sich die Autorität; wichtige gesellschaftliche Bereiche entziehen sich weitgehend dem Zugriff des Staates. Im innerstaatlichen Bereich erfordern die Globalisierungsprozesse und der damit verbundene Standortwettbewerb einschneidende Strukturanpassungen. Gleichzeitig schrumpfen die Regulierungs- und Umverteilungsmöglichkeiten des Staates zur Abfederung von Ungleichheiten in der Wohlstandsverteilung und bei sozialen Konflikten. Auch bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme sinken die Einflußmöglichkeiten der Staaten und (durch Staaten ins Leben gerufenen) internationalen und supranationalen Organisationen, während nichtstaatliche Akteure oder die Märkte diese Probleme nur unvollständig in den Griff bekommen.⁸ Auch dieses Szenario ist eher pessimistisch: Der Rückgang staatlicher Einflußmöglichkeiten, verbunden mit der nach dem Kalten Krieg entstandenen Multipolarität, läßt sowohl innerstaatlich wie international ein großes Steuerungsdefizit entstehen.

Pluralistische Struktur: Das dritte Szenario geht davon aus, daß der Einfluß der Staaten in manchen Bereichen als Folge von Globalisierungsprozessen etwas zurückgeht, daß die meisten Staaten jedoch weiterhin bedeutende Einflußmöglichkeiten im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Bereich besitzen. Die USA und Staaten wie Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien bleiben in der Lage, zusammen mit ähnlich gesinnten Staaten und mittels internationaler Organisationen auch weiterhin einen stabilisierenden Einfluß auf das Weltgeschehen auszuüben. Eine Regionalisierung der Weltwirtschaft findet nur beschränkt statt. Größere Konflikte zwischen Wirtschaftsblöcken können vermieden werden. Schwierigkeiten kann allenfalls die Fragmentierung der Staatenwelt bereiten. In einigen Fällen tritt akutes Staatsversagen auf, dieses bleibt jedoch auf einige wenige Entwicklungsländer sowie ganz wenige Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa oder Zentralasien beschränkt. In westlichen Industriestaaten verursachen innerstaatliche Anpassungsprozesse Legitimationsprobleme. Auch in diesem Szenario sind somit Konflikte wahrscheinlich. Die Steuerungsmöglichkeiten sind zumindest in gewissen Bereichen beschränkt. In der Gesamtschau fällt die Prognose hier allerdings positiver aus als die in den ersten zwei Szenarien geäußerten Vorhersagen.

Die Definition und Erfassung von Globalisierungsprozessen einerseits und staatlichen Handlungsspielräumen andererseits sind in den Sozialwissenschaften sehr umstritten.⁹ Eine umfassende Analyse der vorgestellten Szenarien würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Somit wird im folgenden lediglich ein Versuch unternommen, die Plausibilität der drei Szenarien anhand der Bereiche Wirtschafts- und Sicherheitspolitik abzuwägen.

WELTWIRTSCHAFT

Die Steuerungskapazitäten von Staaten (beispielsweise durch Veränderung von Steuern, Zinsen, Geldmenge, Währungskursen oder durch Devisenkontrollen) haben in einigen Bereichen der innerstaatlichen und internationalen Wirtschaftspolitik nach Auffassung vieler Experten seit den achtziger Jahren abgenommen.¹⁰ Allerdings ist die These nicht haltbar, daß nur noch zwei Kräfte (Märkte und transnationale Unternehmen) in der Weltwirtschaft bestimmend sind. Staaten werden auch in Zukunft die Möglichkeiten und Mittel haben, um in stabilitäts- und wohlfahrtsfördernder Weise im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Bereich einzugreifen.

Transnationale Unternehmen: Die Anzahl transnationaler Konzerne der reichsten 14 Industriestaaten stieg von 7 000 im Jahr 1969 auf rund 24 000 im Jahr 1994. Weltweit existieren heute etwa 37 000 transnationale Unternehmen, die schätzungsweise einen Drittel des privaten Sektors kontrollieren. Es wird oft behauptet, daß diese Konzerne sich der Kontrolle des Staates weitgehend entziehen. Diese Annahme basiert vor allem auf der Logik des Standortwettbewerbs, in welcher davon ausgegangen wird, daß Konzerne in solche Staaten abwandern, die ihnen am wenigsten Beschränkungen auferlegen (zum Beispiel in Sachen Steuern, Umweltschutzbestimmungen oder Sozialgesetzgebung). Diesem Argument ist entgegenzuhalten, daß die meisten transnationalen Konzerne in Wirklichkeit nur beschränkt grenzüberschreitend tätig sind. So stellen beispielsweise nur wenige Konzerne mehr als ein Fünftel ihrer Produkte im Ausland her. Verwaltungsräte und Aktionäre stammen in der Regel ausschließlich aus dem Land, in dem die Firma ihren Hauptsitz hat. Transnationale Konzerne sind auf eine verlässliche Infrastruktur angewiesen, die

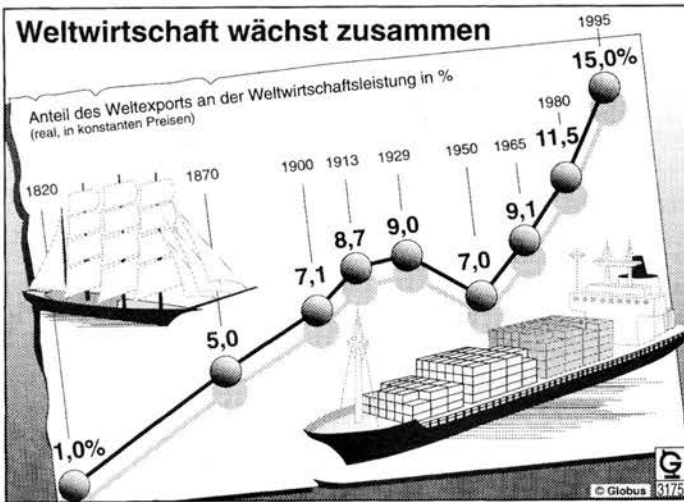
zum großen Teil vom Staat zur Verfügung gestellt wird (beispielsweise Verkehrswege, Kommunikation). Sie sind somit über diese Abhängigkeiten von Staaten regulierbar. Staaten besitzen zudem einen Einfluß, da transnationale Unternehmen ihren Standort nicht so leicht wechseln können: sie sind auf die Nähe zu Märkten, eine bestimmte Infrastruktur, gesellschaftliche Stabilität und andere Standortfaktoren angewiesen oder besitzen große, nicht ohne weiteres transferierbare Investitionen in einem Land. Die meisten transnationalen Unternehmen sind denn auch stark national verankert. Sie profitieren von einem engen Geflecht von Beziehungen mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, Gewerkschaften, nationalen Finanzinstitutionen, nationalen Bildungssystemen und anderen Firmen. Im weiteren bietet ihnen der Staat Standortvorteile durch Protektionismus, Subventionen und nationale Gerichte und zudem Schutz bei Geschäften mit dem Ausland, etwa durch Exportrisikogarantien und den konsularischen Schutz seiner Bürger. Die Tatsache, daß sich in der jüngeren Zeit ein Trend abzeichnet, der sich von riesigen, monolithischen transnationalen Konzernen wegbewegt und sich mehr zu flexibleren Partnerschaften, Allianzen oder Joint Ventures hinbewegt, ändert wenig an diesem Zustand.¹¹ Die These, daß transnationale Unternehmen im Zeichen der Globalisierung zunehmend in Länder mit niedrigeren Umwelt- und Sozialauflagen abwandern, hat sich für die meisten Wirtschaftsbereiche als nicht stichhaltig erwiesen. Die Direkt- und Portfolio-Investitionen in Ländern mit weniger strengen Umwelt- und Sozialauflagen haben zwar insgesamt zugenommen, bleiben aber vergleichsweise immer noch bescheiden. Es sei hier sogar die Behauptung gewagt, daß die meisten transnationalen Unternehmen an einem vollständig liberalisierten Weltwirtschaftssystem gar nicht interessiert sind. Sie sind auf Staaten angewiesen, die mittels internationaler Abkommen berechenbare Handelsregeln, Besitz- und Nutzungsrechte, Wechselkursstabilität, Schutz des geistigen Eigentums, Protektionismus und andere Güter bereitstellen. Transnationale Konzerne (und insbesondere kleinere Marktteilnehmer) können solche Bedingungen alleine nicht schaffen. Es ist offensichtlich, daß einzelne Unternehmen nationale oder internationale Regulierungsversuche unterlaufen, beispielsweise beim Waffenexport oder beim Umweltschutz. Solche Ausnahmen bestätigen aber die Regel. Da die wichtigen Teilnehmer im internationalen Markt selbst ein starkes Interesse an einer gewissen Regulierung haben, ist es auch in Zukunft unwahrscheinlich, daß große

Bereiche der Weltwirtschaft der Kontrolle der Staaten entzogen werden.

Handel: Das internationale Handelsvolumen hat seit dem Zweiten Weltkrieg stetig zugenommen. Die Außenhandelsquote (Anteil der Exporte und Importe am Sozialprodukt), der wohl gebräuchlichste Indikator für die Internationalisierung der Wirtschaft, wuchs bis in die achtziger Jahre hinein in den meisten Weltregionen beträchtlich, stagniert jedoch in den neunziger Jahren in vielen Ländern. In diesem Zusammenhang stellen sich einige Fragen: Läßt sich das liberale Welthandelssystem im Rahmen der WTO aufrechterhalten beziehungsweise ausbauen? Wie wirkt sich ein allfälliger Rückgang des US-amerikanischen Einflusses auf dieses Handelssystem aus? Findet eine Regionalisierung des Welthandels statt? Wie konfliktrichtig ist eine solche Blockbildung? Sind bestimmte Bereiche des internationalen Handels, zum Beispiel die Dienstleistungen, durch die Staatenwelt noch regulierbar? Der Anteil der USA am Welthandel ist seit dem Zweiten Weltkrieg zurückgegangen, während der Anteil anderer Staaten (so der Deutschlands und Japans, neuerdings auch der anderer asiatischer Länder) gestiegen ist. Die Zahl der WTO-Mitglieder hat enorm zugenommen. Zugleich konnte die globale Handelsliberalisierung beträchtlich vorangetrieben werden. Zölle wurden weiter gesenkt, nicht-tarifäre in tarifäre Handelshemmnisse umgewandelt und abgebaut, neue Handelsbereiche erfaßt und die Streitschlichtungsprozeduren stärker institutionalisiert. Dabei spielen die USA – zusammen mit einigen anderen wirtschaftlich einflußreichen Ländern – nach wie vor eine gewichtige Rolle. Die Weltwirtschaft hat sich, etwa gemessen am intra-regionalen Handel, nur beschränkt und räumlich sowie zeitlich sehr ungleichmäßig regionalisiert.¹² Konflikte zwischen den Wirtschaftsblöcken USA, Japan/Asien und Europa sind bisher die Ausnahme geblieben und konnten praktisch immer kooperativ beigelegt werden. Die sogenannte Tertiärisierung der Weltwirtschaft, vor allem die starke Zunahme des Handels mit Dienstleistungen und Finanzen, stellt die Staatenwelt allerdings vor eine große Herausforderung. Es erstaunt nicht, daß der staatliche Zugriff in diesem Gebiet bereits innerstaatlich sehr beschränkt ist. Dienstleistungen können selbst in hochentwickelten Staaten nur unvollständig statistisch erfaßt werden, was zum Beispiel ihre effektive Besteuerung erschwert. Auf internationaler Ebene kommen Regulierungsversuche im Dienstleistungs- und Finanzbereich im Rahmen der WTO nur sehr schleppend voran. Die-

Seinen Antrittsbesuch stattete Kofi Annan, der neue Generalsekretär der Vereinten Nationen, Deutschland Mitte April ab. Von Italien kommend, traf Annan am 16. April zu einem dreitägigen offiziellen Besuch in Bonn ein; auf dem Programm standen unter anderem Gespräche mit Bundesaußenminister Klaus Kinkel, Verteidigungsminister Volker Rühe und führenden Vertretern der Oppositionsparteien. Bundespräsident Roman Herzog besuchte er an dessen Amtssitz in Berlin. Wiederum in Bonn traf er am 18. April mit den Bediensteten der im »Haus Carstanjen« ansässigen Einrichtungen der Vereinten Nationen zusammen und wurde danach von Bundeskanzler Helmut Kohl mit militärischen Ehren empfangen. Annan war am 17. Dezember 1996 von der UN-Generalversammlung mit Resolution 51/200 zum Generalsekretär für eine am 1. Januar 1997 beginnende und am 31. Dezember 2001 endende Amtszeit ernannt worden; vorangegangen war ein Tauziehen im Sicherheitsrat, in dem die USA erfolgreich eine Wiederwahl des damaligen Amtsinhabers Boutros Boutros-Ghali verhinderten (vgl. VN 1/1997 S.19f.). Nach Boutros-Ghali ist Annan der zweite UN-Generalsekretär vom afrikanischen Kontinent (und der erste aus einem Staat südlich der Sahara).





ses Problem entspringt weniger der Verschiebung von Machtpositionen nach dem Kalten Krieg (Einflußverlust der USA, Multipolarität, Regionalisierung), sondern mehr einer tieferen Strukturveränderung der Weltwirtschaft (Tertiärisierung).

Finanzmärkte: Die Finanzmärkte haben sich in jüngerer Zeit von den sogenannten produktiven Wirtschaftsaktivitäten weitgehend entkoppelt. Die grenzüberschreitenden Kapitalströme betragen mittlerweile ein Mehrfaches der Warenströme. Allerdings müssen auch hier die grenzüberschreitenden mit den nationalen Kapitalflüssen verglichen werden. Dieses Verhältnis hat sich, soweit überhaupt statistisch erfaßbar, in den letzten Jahren nicht entscheidend zugunsten grenzüberschreitender Transaktionen verändert. Verschiedene spektakuläre Vorkommnisse werfen allerdings die Frage auf, ob Staaten (einzeln oder gemeinsam) und internationale Organisationen in diesen Wirtschaftssektor überhaupt noch in stabilitäts- und wohlfahrtsfördernder Weise regulierend eingreifen können: So brach beispielsweise anfangs der siebziger Jahre das Bretton-Woods-System der an Goldstandard und US-Dollar gekoppelten Wechselkurse zusammen; 1992 trieb ein einzelner Börsenspekulant das britische Pfund aus dem Europäischen Währungssystem; 1995 brachte ein einzelner Bankangestellter durch Fehler beziehungsweise Betrug im Handel mit Derivaten die britische Barings Bank zum Zusammenbruch; und die geplante Europäische Währungsunion ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Allgemein sind selbst international koordinierten Aktionen der Zentralbanken zur Auf- oder Abwertung respektive zur Stabilisierung von Währungen sehr enge Grenzen gesetzt. Gegen die globalen Finanzmärkte kann der Staat anscheinend nur noch wenig unternehmen. Diese Vermutung erhält weiteren Auftrieb durch den in jüngster Zeit entstandenen Handel mit neuen Finanzinstrumenten (vor allem Derivaten), bei dem 24 Stunden am Tag auf elektronischem Weg die Höhe und Geschwindigkeit der Transaktionen ständig neue Rekorde erfährt. Allerdings gilt es auch hier zu beachten, daß die Kapitalmärkte für ein gutes Funktionieren stark auf die von Staaten geprägten Rahmenbedingungen (Infrastruktur, Eigentumsrechte, Rechtssicherheit und dergleichen) angewiesen sind. Gleichmaßen sind die Finanzmärkte gegenüber politischen Ereignissen sehr empfindlich. Obschon den im Rahmen des IMF, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, der Gruppe der wichtigsten Industrieländer (G-7) und anderer Institutionen international koordinierten regulatorischen Eingriffen in die Kapitalmärkte Grenzen gesetzt sind, bleiben diese Bemühungen vor allem im Rahmen der Verhinderung von Krisen des gesamten Finanzsystems wichtig. Aktionen in der Größenordnung und Tragweite, wie sie beispielsweise zur Lösung der beiden Verschuldungs- und Zahlungsbilanzkrisen Mexikos (1982, 1995) erfolgten, sind nur von Staaten durchführbar.¹³

Informationsrevolution: Die weitgehend durch technische Neuerungen verursachten und sich dauernd erhöhenden grenzüberschreitenden Informationsflüsse (zum Beispiel Fernsehen, Radio, Internet, Telefon, Telefax) sind durch Staaten nur noch sehr beschränkt regulierbar. Dies gilt besonders für liberale Demokratien, wo sich die Regierung aus rechtsphilosophischen und wirtschaftsideologischen Gründen zurückhält. Die Informationsrevolution beschränkt auch die Möglichkeiten des Staates, die öffentliche Meinung zu kontrollieren. Sie behindert staatliche Bemühungen um eine kulturelle Homogenität oder nationale Identität. Staaten, die sich trotzdem um kulturelle, ethnische oder religiöse Gleichschaltung bemühen (beispielsweise Iran, Nordkorea oder Sudan), marginalisieren sich damit zusehends und zahlen einen hohen Preis. Sie zementieren damit in der Regel wirtschaftliche und soziale Mißerfolge, welche meist wiederum die Ursachen für die Radikalisierung im Innern sind. Auch viel mildere Formen der staatlichen Förderung einer nationalen Identität, beispielsweise im Rahmen des Bildungswesens, des Militärdienstes oder der Medienpolitik, erweisen sich als zunehmend schwierig oder gar kontraproduktiv. Der Staat wird sich allerdings in Zukunft vermehrt als öffentliche Autorität positionieren müssen, die zum friedlichen und produktiven Zusammenleben von Gruppen mit verschiedenen Identitäten beiträgt und die damit verbundenen Konflikte verhindert oder bearbeitet. Auch in diesem Bereich wird somit der Staat weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Menschen: Während internationale Märkte und Kommunikation die Kontrolle der Staaten über ihre jeweiligen Territorien aufgelockert und auch zu einer stärkeren kulturellen Vielfalt beigetragen haben, werden die Staaten auch weiterhin eine wichtige, territorial bezogene Funktion beibehalten: die Kontrolle ihrer Bevölkerung. Menschen sind und bleiben auch in absehbarer Zeit weniger mobil als Güter, Kapital oder Informationen.¹⁴ Ihre Mobilität wird reduziert durch formale Schranken wie zum Beispiel Pässe, Visa, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen, anerkannte berufliche Qualifikationen – alles zentrale Bereiche staatlicher Tätigkeit. Ausnahmen bilden nur eine relativ kleine Gruppe international tätiger und mobiler Spezialisten einerseits und Flüchtlinge und Migranten andererseits. Der weitaus größte Teil der Menschheit ist nur beschränkt mobil. Dieser immer noch starke Zugriff des Staates auf die Bevölkerung wird in absehbarer Zeit nicht wesentlich abnehmen. Selbst im wirtschaftlich und sozial stark integrierten Raum der Europäischen Union, wo die Handlungsmöglichkeiten der Staaten (durch bewußte Entscheidungen der Staaten selbst) eingeschränkt und nach oben delegiert wurden, ist keine markante Zunahme der Migration festzustellen. Die Kontrolle des Staates über seine Bevölkerung ist eine fundamentale Macht- und zugleich Legitimationsressource, die dem Staat auf internationaler Ebene mehr Einfluß als irgendeiner anderen Institution (Verbänden, transnationalen Unternehmen, internationalen Organisationen oder Kirchen) sichert.

INTERNATIONALE SICHERHEIT

Pessimisten prognostizierten zu Beginn der neunziger Jahre, daß das Ende der bipolaren Struktur und die Globalisierung der Wirtschaft zu steigender Instabilität im internationalen System und auch im innerstaatlichen Bereich führen würden. Manche behaupteten sogar, daß ein großer Konflikt zwischen ganzen Zivilisationen bevorstehe.¹⁵ Optimisten postulierten, daß Marktwirtschaft und Demokratie einen weltweiten Siegeszug anträten.¹⁶ Keine der beiden Prognosen hat sich bisher bestätigt (und wird sich mit aller Wahrscheinlichkeit auch nicht bestätigen). Eine differenziertere Betrachtung ergibt, daß auch im Bereich der Sicherheitspolitik die Einflußmöglichkeiten des Staates aus unterschiedlichen Gründen etwas zurückgegangen ist, daß die Staaten jedoch nach innen und international weiterhin von zentraler Bedeutung bleiben.

Stabilität des internationalen Systems: Der Zerfall der bipolaren Weltordnung führte einerseits zum Auftreten einiger bewaffneter Konflikte innerhalb der bestehenden oder ehemaligen Einfluszböden der beiden Supermächte (so im Kaukasus und auf dem Balkan). Vorstellungen von einer »neuen Weltordnung«, wie sie anlässlich des Zweiten Golfkriegs verbreitet waren, blieben Wunschträume. Versuche, umfassende regionale Stabilisierungsmechanismen zu schaffen (etwa im Rahmen eines europäischen Sicherheitsmodells der OSZE), sind bisher ebenfalls nicht weit gediehen. Andererseits haben die Anzahl und das Ausmaß bewaffneter Konflikte weltweit seit dem Ende des Kalten Krieges nicht signifikant zugenommen.¹⁷ In der Gesamtschau hat sich somit die Konfliktrichtigkeit des internationalen Systems nicht erhöht. In einigen Weltregionen (so in Westeuropa), hat sich die Stabilität und Sicherheitslage sogar markant verbessert. Die oft vorgebrachte These, daß Globalisierungsprozesse zu einer Re-Nationalisierung der Welt führen würden, muß ebenfalls kritisch hinterfragt werden.¹⁸ Die Globalisierung eröffnet größere Spielräume für die Selbstbestimmung ethnischer Minderheiten. Dies geschieht in einigen Fällen, weil bestehende Staaten durch Strukturanpassungen als Folge wirtschaftlicher Globalisierung geschwächt werden. Die Schwächung bestehender Staaten scheint allerdings meist hausgemacht zu sein (siehe die UdSSR und Jugoslawien). Diese Probleme deuten jedoch keineswegs auf eine generelle Schwächung des Staates als gesellschaftliche Organisationsform hin. Daß es zum modernen Verfassungsstaat keine tragfähigen Alternativen gibt, zeigt sich daran, daß sich von einem bestehenden Staat abspaltende Gruppen praktisch immer einen neuen (und ethnisch, religiös oder anderweitig homogeneren) Staat schaffen wollen.¹⁹ Man könnte durch die Reorganisation der Staatenwelt in kleinere, ethnisch homogenere Staaten vielleicht mehr Stabilität erwarten. Andererseits ist der Weg dorthin in vielen Fällen sehr konfliktträchtig. Die konsequente Umsetzung des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung würde Tausende von Staaten entstehen lassen, was völlig neue Formen der internationalen Politik erfordern und bestehende internationale Organisationen und Regime vermutlich an den Rand des Zusammenbruchs führen würde. Die Zahl der Staaten hat sich in den letzten hundert Jahren in mehreren Schüben erhöht (vor allem nach den beiden Weltkriegen, im Zuge der Entkolonisierung und nach dem Kalten Krieg). Ob diese Fragmentierung weitergeht (und bis zu welchem Punkt), ist ungewiß. Gegenwärtig scheint sie sich allerdings zu verlangsamen, und eine massive Zunahme der Zahl der Staaten ist über die Jahrtausendwende hinaus nicht zu erwarten. Gesamthaft gesehen ist es eher wahrscheinlich, daß Globalisierungsprozesse und Verschiebungen im Machtgefüge der Staaten nicht zu mehr Instabilität führen werden.

Zugriff des Staates auf Bürger und Eigentum: Das Gewaltmonopol, einschließlich des Rechts zur Kriegführung, sowie die Möglichkeit, zu diesem Zweck auf Bürger des eigenen Landes und deren Eigentum zurückzugreifen, ist traditionellerweise das wesentliche Merkmal des Staates. In den zwei Weltkriegen hatte das Gewaltmonopol seinen Höhepunkt erreicht, im Kalten Krieg setzte sich dieser Zustand fort. In den meisten westeuropäischen Staaten war aber bereits zu jener Zeit ein rückläufiger Einfluß in diesem Bereich zu vermerken. Da Kriege zwischen den zwei Militärblöcken auf Grund der Existenz von Atomwaffen fast unmöglich geworden waren, wurden sie nur außerhalb dieser Zone, also meist in Entwicklungsländern, als Stellvertreterkriege geführt. Deshalb wurde auch zunehmend die Frage nach der Legitimation des Staates gestellt, sich zu militärischen Zwecken der Bürger und ihres Eigentum zu bedienen. Dieser Trend hat sich seit 1989 markant verstärkt. Streitkräfte spielen eine reduzierte Rolle bei der Lösung von Konflikten verschiedenster Art. Natürlich ist die Welt nach dem Kalten Krieg nicht unbedingt friedlicher geworden: die Konfliktursachen und Konfliktformen sind allerdings vielfältiger. Deshalb lassen sich viele dieser Probleme



nicht mehr mit Armeen im klassischen Stil lösen. Besonders in der Dritten Welt werden weiterhin bewaffnete Konflikte auftreten. Diese Probleme tangieren hochentwickelte Industriestaaten jedoch meist nur noch indirekt (durch humanitäre Notlagen, Flüchtlingsströme oder Terrorismus), wobei Globalisierungsprozesse (Informationsrevolution, Transportwege) eine wichtige Rolle spielen. Die meisten hochentwickelten Staaten versuchen gegenwärtig, das Dilemma zwischen dem nach wie vor existierendem Bedarf an militärischen Mitteln und den wachsenden Problemen beim Rückgriff auf die eigenen Bürger dadurch zu lösen, daß sie Berufssarmeen einführen. Diese sollen wenigstens eine minimale Abschreckungswirkung erbringen, flexible Verbände bereitstellen, die auch für die Lösung unkonventioneller Aufgaben wie Friedenssicherungsoperationen brauchbar sind, und im Rahmen von Militärallianzen eine differenziertere Aufgabenteilung und effizientere Rüstungsbeschaffung anstreben. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

Staatsversagen: Viele Entwicklungsländer, besonders in Afrika, sind von der Globalisierungsdynamik bisher kaum erfaßt worden. Das Risiko für diese Länder ist nicht mehr, wie das im Kalten Krieg der Fall war, die Einflußnahme oder Dominanz durch Industrieländer, sondern eher die Vernachlässigung. In einigen Fällen (beispielsweise Afghanistan, Somalia, Zaire) wird bereits von »gescheiterten Staaten« (failed states) gesprochen. Die Ursachen für diese Fälle des Zusammenbruchs staatlicher Ordnung sind vielfältig und gehen teils auf die Kolonialgeschichte zurück. Sie sind jedoch kaum in den Globalisierungsprozessen der jüngsten Zeit zu suchen. Das Phänomen als solches ist ebenfalls nicht neu (man denke nur an die UN-Operation im Kongo in den sechziger Jahren). Allerdings haben Globalisierungsprozesse im Bereich der Information und des Verkehrs bewirkt, daß hochentwickelte Länder vermehrt unter Druck geraten, auch dort zu intervenieren, wo sie eigentlich keine direkten strategischen Interessen besitzen.

Nichtstaatliche Anbieter von Sicherheit: Die Zahl und das Ausmaß der Tätigkeit nichtstaatlicher Anbieter von Sicherheit (Söldner, private Schutzfirmen, Mafia, lokale Banden, Guerilla, Kriegsherren) können oft, aber nicht immer, als Zeichen der Schwäche eines Staates interpretiert werden. Je nach der Definition von Sicherheit, der Art der Anbieter und den Zeiträumen, die untersucht werden, ergibt sich ein unterschiedliches Bild, ob nun das Ausmaß an Sicherheit, das nicht durch den Staat bereitgestellt wird, zu- oder abgenommen hat. Obschon keine zuverlässigen Zahlen existieren, scheint sich eher eine steigende Tendenz abzuzeichnen. Die Ursachen für das Auftreten nichtstaatlicher Anbieter von Sicherheit sind je nach Land sehr unterschiedlich. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern liegen sie in der mangelhaften Rechtsstaatlichkeit und durch den Staat ungenügend geschützten Eigentumsrechten, welche

wiederum durch soziale Zerfallserscheinungen bis hin zur Desintegration einiger Länder hervorgerufen werden. Nichtstaatliche Anbieter von Sicherheit sind hier die direkte Folge einer Schwäche des Staates. Auch in hochentwickelten Ländern treten zunehmend nichtstaatliche Anbieter von Sicherheit auf. Allerdings sind hier die Ursachen meist nicht in einem Versagen des Staates zu suchen, sondern eher in einer bewußten Delegation staatlicher Kompetenzen aus Gründen der Kosteneffizienz.

AUSBLICK

Das Weltgeschehen im 21. Jahrhundert kann und soll hier nicht prognostiziert werden. Allerdings lassen sich aus der obigen Diskussion einige Trends ableiten, die sich an der Schwelle zum nächsten Jahrhundert abzeichnen.

> *Doppelter Strukturwandel*: Die hegemoniale Stellung der USA kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wich im militärischen Bereich ab den fünfziger Jahren einer Parität mit der Sowjetunion. Seit 1989 hat sich die militärische Machtposition der USA im Vergleich zu Rußland wieder stark verbessert. Im Sinne der Fähigkeit zur weltweiten Machtprojektion ist die USA heute die einzig verbliebene Supermacht. In wirtschaftlicher Hinsicht machte die Vormachtstellung der USA ab den siebziger Jahren einer Tripolarität (USA, Japan/Asien, Europa) Platz. Diese wird sich mit dem weiteren Aufstieg und dem Erstarken der sogenannten aufstrebenden Märkte (emerging markets) vor allem in Asien anfangs des nächsten Jahrhunderts relativieren, aber nicht zu einer eigentlichen Multipolarität führen. Ab den achtziger Jahren akzentuierten sich gleichzeitig technologische und wirtschaftliche Prozesse (Globalisierung), die neben der Verschiebung relativer Machtpositionen von Staaten auch die Grundstrukturen des internationalen Systems verändern, indem sie eine Veränderung staatlicher Funktionen und Handlungsmöglichkeiten bewirken. Dieser doppelte Strukturwandel erschwert Prognosen bezüglich der Stabilität und der Möglichkeiten der Bearbeitung innerstaatlicher und grenzüberschreitender Probleme. Wie in den vorgestellten Szenarien zum Ausdruck kommt, sind die möglichen Vorhersagen widersprüchlich, wobei selbst das Ausmaß und der Charakter des Strukturwandels umstritten bleiben.

> *Der Staat als Auslaufmodell?* Aus den hier angestellten Überlegungen geht hervor, daß das dritte Szenario das wahrscheinlichste ist: Staaten bleiben die wichtigsten Akteure, im Innern wie nach außen. Allerdings führen Globalisierungsprozesse zu einer Veränderung staatlicher Funktionen. Traditionellerweise hat der Staat seine Macht durch Repression, Umverteilung von Ressourcen sowie den Besitz eigener Produktionskapazitäten (zum Beispiel staatliche Betriebe) ausgeübt. Insbesondere hochentwickelte Industriestaaten bewegen sich momentan im innerstaatlichen Bereich auf einen Zustand hin, wo die Kapazitäten des Staates zur Umverteilung und eigenen Produktion stagnieren oder gar sinken. Daß der Staat sich gänzlich in einen ›virtuellen‹ Staat²⁰ verwandeln wird, ist eher unwahrscheinlich. Staatliche Tätigkeiten werden sich jedoch vermehrt in Richtung der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen verlagern, wozu beispielsweise soziale Stabilität, Bereitstellung von Infrastruktur, Rechtsstaatlichkeit und Sicherung von Eigentumsrechten, ein funktionierendes Währungssystem sowie innerstaatliche und grenzüberschreitende Konfliktbearbeitung gehören. Auf grenzüberschreitender Ebene bleiben die Staaten vor allem auf Grund der Verbindung von Bevölkerung und Territorium zentral. Internationale Organisationen und Regime werden von Staaten geschaffen und durch diese legitimiert. Der Staat bleibt der einzige Akteur, der Autorität in wirksamer Weise nach unten und oben transferieren kann. Die politischen Grundstrukturen des nächsten Jahrhunderts werden also weder denjenigen des 19. Jahrhunderts (Mäch-

tegleichgewicht – so die Prognose der realistischen Schule) noch denjenigen des Mittelalters entsprechen. Wir bewegen uns somit keineswegs ›vorwärts in die Vergangenheit‹.

> *Wird das internationale System instabiler?* Der doppelte Strukturwandel sollte in absehbarer Zeit grundsätzlich nicht zu größerer Instabilität und Konfliktrichtigkeit im internationalen System führen. Akutes Staatsversagen bleibt die Ausnahme und ist auf einige Entwicklungs- und Transformationsländer beschränkt. Es ist zudem weniger auf den doppelten Strukturwandel als auf historische und innenpolitische Ursachen zurückzuführen. In hochentwickelten Industriestaaten führen Globalisierungsprozesse vor allem zu einem erhöhten Bedarf an wirtschaftlicher Strukturanpassung, welche soziale Spannungen hervorrufen kann. Allerdings sind die meisten Staaten durchaus fähig, diese Anpassungsprozesse wirksam zu steuern. In einigen Bereichen der Weltwirtschaft, vor allem im Finanzsystem und bei den Dienstleistungen, sind die regulatorischen Möglichkeiten der Staatenwelt begrenzt. Da jedoch die Marktteilnehmer selbst an Stabilität interessiert sind, sollte eine Mischung aus staatlichen Maßnahmen und Selbstregulierung der Marktteilnehmer massive Systemkrisen, wie sie in den dreißiger Jahren auftraten, verhindern können. Die von vielen prognostizierte Regionalisierung der Weltwirtschaft ist, abgesehen von Westeuropa, bisher nur sehr beschränkt eingetreten und hat das Weltwirtschaftssystem als Ganzes nicht destabilisiert. Die künftige Entwicklung Chinas, potentiell ein vierter Block in der Weltwirtschaft, ist allerdings mit Unsicherheiten behaf-

Der Autor dankt Stefan Brem und Roy Suter für ihre Kommentare und Anregungen.

- 1 In einer früheren Ausgabe dieser Zeitschrift wurden die Globalisierungsprozesse aus unterschiedlicher Sicht von zwei Praktikern behandelt: H.-O.Henkel, Globalisierung der Wirtschaft: eine Herausforderung für die internationale Gemeinschaft. Liberale Bedingungen für Welthandel und Auslandsinvestitionen als Ziel für das 21. Jahrhundert, und D.Hensche, Armut, Vertreibung, Umweltzerstörung anderswo – was geht uns das an? Von der Notwendigkeit solidarischen Ausgleichs in einer kleiner werdenden Welt, VN 5-6/1995 S. 193ff.
- 2 Vgl. A.King/B.Schneider, The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome, New York 1991; L.Brock/M.Albert, Entgrenzung der Staatenwelt: Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1995, S. 259-285; M.Albert/L.Brock et al., Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft seit den 1960er Jahren und ihre Konsequenzen für die internationale Ordnung, Frankfurt a.M. 1997.
- 3 M.Anderson, Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World, Oxford 1996; R.H.Jackson/A.James (eds.), States in a Changing World: A Contemporary Analysis, Oxford 1993.
- 4 D.Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, Frankfurt a.M. 1996.
- 5 M.Singer/A.Wildavsky, The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Conflict, Chatham N.J. 1993.
- 6 Beispielsweise S.D.Krasner, Compromising Westphalia, in: International Security 1995, S. 115-151.
- 7 Vgl. K.Ohmae, The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics: How New Engines of Prosperity are Reshaping Global Markets, London 1995.
- 8 Vgl. King/Schneider und Albert/Brock (Anm. 2).
- 9 M.Waters, Globalization, London 1995; T.Bernauer, Der Staat ist tot. Es lebe der Staat. Globalisierungsprozesse und Grundstrukturen des internationalen Systems, in: Schweizer Monatshefte 1996, S. 30-33; A.McGrew/P.G.Lewis et al. (eds.), Global Politics: Globalization and the Nation-State, Cambridge 1992; K.Armingeon (Hrsg.), Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts: Die Schweiz im Prozess der Globalisierung, Bern 1996.
- 10 B.J.Cohen, Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance, in: World Politics 1996, S. 268-296.
- 11 P.Q.Hirst, Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance, Cambridge 1996.
- 12 Eine gute Datensammlung zu dieser Frage findet sich in Albert et al. (Anm. 2).
- 13 Vgl. Cohen (Anm. 10).
- 14 Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 1996, Frankfurt a.M. 1995.
- 15 S.P.Huntington, Der Kampf der Kulturen: die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München 1996.
- 16 F.Fukuyama, The End of History, in: The National Interest 1989, S. 3-18.
- 17 Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 14).
- 18 T.Bernauer/P.Moser, Sind große Staaten politische Dinosaurier? Wirtschaftliche Globalisierung und das Paradox der politischen Zersplitterung, in: Neue Zürcher Zeitung v. 10./11.6.1995.
- 19 Vgl. auch C.Sigrist, Zum Beispiel Tschetschenen und Inguschen. Ethnische Selbstorganisation und Nationalstaat, VN 2/1995 S. 54ff.
- 20 R.Rosecrance, The Rise of the Virtual State, in: Foreign Affairs 1996, S. 45-61.
- 21 Vgl. P.Conlon, Die Vereinten Nationen brauchen mehr als eine neue Führung: Widersprüchliche Forderungen behindern die Reformen, in: Neue Zürcher Zeitung v. 12.2.1997.

tet. Insofern Staaten als solche Regulierungsmöglichkeiten besitzen, können sie diese in den meisten Fällen weiterhin wirksam wahrnehmen.

> *Rolle der Vereinten Nationen:* Globalisierungsprozesse in der Weltwirtschaft erhöhen den Bedarf nach Anpassung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen und damit auch staatlicher Funktionen. Das schwierigste Problem im innerstaatlichen Bereich ist dabei, Strukturanpassungen, die von der Logik des Wettbewerbs ausgehen, mit der Wahrung gesellschaftlicher Wohlfahrt und Stabilität in Einklang zu bringen. Solche Probleme zeitigen oft auch grenzüberschreitende Wirkung. Die Möglichkeiten der internationalen Staatengemeinschaft, im wirtschafts- und sicherheitspolitischen Bereich stabilitätsfördernd zu wirken, werden sich jedoch auch weiterhin nicht massiv verschlechtern. Obschon der Einfluß vieler Staaten, besonders der mittleren und kleinen, auf internationaler Ebene in den meisten Bereichen beschränkt war und weiterhin ist, sind diese mehr denn je gefordert, ihre Interessen durch Mitwirkung auf internatio-

ner Ebene zu wahren. Auf globaler Ebene werden die Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang über die Jahrhundertwende hinaus eine zentrale Rolle spielen. Allerdings werden sich die UN – wie die Mitgliedstaaten selbst – dem Strukturwandel anpassen müssen.²¹ Wie auch der moderne Wohlfahrtsstaat, werden sich besonders die weniger bemittelten UN-Mitglieder damit abfinden müssen, daß die Weltorganisation noch weniger als bisher als Umverteilungsmechanismus dienen kann. Die zukunftsreichsten Funktionen der Weltorganisation liegen in der Bereitstellung und Verbreitung von Know-how (Informationsbeschaffung und -auswertung, Technologietransfer), der Zurverfügungstellung von Verhandlungs- und Streitschlichtungsmechanismen, der gezielten und vorübergehenden Hilfe an die ärmsten Mitglieder, der Förderung wohlfahrtssteigernder Rahmenbedingungen der lokalen, regionalen und globalen Wirtschaft und schließlich der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, wo die nationalen oder nichtstaatlichen Mittel versagen.

Krise und Krisengerede

Vom Zustand der Entwicklungspolitik

HORST BREIER

*Wer sich zu sehr darum kümmert,
was sein sollte, und nicht darum,
was ist, sieht nicht, was möglich ist.*

Niccolò Machiavelli

1. Klagen gehört zum Geschäft

»Ein Blick auf die Lage der Entwicklungspolitik und die Fortschritte, die sie in den letzten zehn Jahren gemacht hat, zeigt, daß wir es mit einer Entwicklungskrise zu tun haben. Sie wird durch Stagnation der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen, wachsende Schuldenberge der Länder in der Dritten Welt sowie breite und immer weiter auseinanderklaffende Gräben beim wirtschaftlichen Fortschritt bestimmt. Die ärmsten Länder geraten dabei in eine zunehmend ausgewogener wirtschaftliche Ghettoisierung, die durch Armut und drohendes Unglück gekennzeichnet ist.«

Diese Lagebeurteilung stammt nicht aus den letzten Wochen, wie man vermuten könnte, beispielsweise als Reaktion auf die im Februar dieses Jahres in Paris veröffentlichten neuesten Entwicklungshilfe-Zahlen (ein Rückgang im Jahre 1995 von real 9 vH gegenüber dem Vorjahr), sondern von – 1974. Es handelt sich um die einleitenden Sätze zum Jahresbericht des damaligen Vorsitzenden des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Maurice J. Williams.

Viel geändert hat sich seitdem nicht. Entwicklungspolitiker, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und andere jammern unverändert über den rückläufigen Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit, national wie international. Im zwischenstaatlichen Bereich spielt vor allem der OECD-Entwicklungshilfesausschuß die Rolle der Klagemauer. Durch hektische Produktion entwicklungspolitischer Konzepte – allein drei in den letzten acht Jahren – versucht der DAC, dem vermeintlichen Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik entgegenzuwirken. Dabei setzt er seit einigen Jahren verstärkt auf Vernebelungstaktik und Ideologie.

Kaum einer fragt jedoch, ob es stimmt, daß Stand und Zustand der Entwicklungspolitik so trostlos sind, wie vielfach behauptet wird. Sind stagnierende oder selbst rückläufige öffentliche Mittel, Sinnkrisen internationaler Organisationen und die angeblich verbreitete

Entwicklungshilfemüdigkeit der breiten Öffentlichkeit schon Beweis genug? Zweifel sind angebracht. Manches, was als Beleg für eine Krise zitiert wird, entpuppt sich eher als Krisengerede.

2. Entwicklungspolitik ist besser als ihr Ruf

Die Entwicklungspolitik ist besser und erfolgreicher als ihr Ruf. Sie hat sich in etwas mehr als einer Generation von ihren zwar wohlmeinenden, aber naiven und laienhaften Anfängen zu einem in jeder Hinsicht professionell betriebenen Geschäft gemausert. Entwicklungszusammenarbeit ruht heutzutage auf einem breiten Fundament von Institutionen, in denen engagierte und sachkundige Personen gute Arbeit leisten. Die wichtigsten Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichem, sozialem, politischem und kulturellem Handeln und ihrem Einfluß auf den Entwicklungsprozeß sind mittlerweile erforscht worden. Diese Erkenntnisse schlagen sich in der täglichen Arbeit nieder und haben zu einer deutlichen Effizienzsteigerung in der Entwicklungszusammenarbeit geführt. »Weiße Elefanten« gehören ebenso der Vergangenheit an wie der ausländische Experte, der sich als allwissender Wunderdoktor aufführt.

Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit werden heute sorgfältig geplant und vorbereitet, die angestrebten Ziele und der Mitteleinsatz nach Möglichkeit optimal aufeinander abgestimmt, starre Vorgaben durch flexiblere Ansätze ersetzt und projektbegleitende Beobachtung und Erfolgskontrolle als wichtige Managementinstrumente genutzt. Evaluierungsergebnisse belegen, daß der Grad der Zielerreichung bei den einzelnen Entwicklungsvorhaben sich durchaus sehen lassen kann, auch im Vergleich mit entsprechenden Maßnahmen aus anderen Politikbereichen auf nationaler Ebene. Entwicklungszusammenarbeit wird handwerklich solide, aber nicht übermäßig phantasievoll betrieben.

Konzeptionell rückt in der Entwicklungspolitik die Bedeutung des eigenen Leistungsvermögens der Entwicklungsländer durch Stärkung ihrer Humanressourcen, im Jargon »Capacity Development«, zunehmend in den Vordergrund. Investitionen in diesen Bereich werden strategisch immer wichtiger und gewinnen an Gewicht ge-