

Mittler und Gestalter
statt zentraler Autorität

Globalisierung und Nationalstaat

Thomas de Maizière

Globalisierung ist ein Begriff, der Assoziationen weckt – und zwar in unterschiedlichste Richtungen. Dabei kommt in der aktuellen Diskussion oft der Eindruck auf, als seien enge Beziehungen mit anderen Völkern und über große Entfernungen hinweg eine Neuheit in der Gegenwart. Dass dem nicht so ist, zeigt ein Blick in die Geschichte. Derartige Verflechtungen gibt es seit den ersten Zivilisationen im Nahen und Mittleren Osten. Griechen, Römer und Phönizier betrieben Handel in der ihnen damals bekannten Welt; im Mittelalter beispielsweise bezog Venedig Gold über arabische Händler und Seefahrer aus Südafrika, die Hanse agierte global. Angesichts der in früheren Epochen zur Verfügung stehenden Infrastruktur sowie der Verkehrs- und Kommunikationsmittel sind das Leistungen, die nach heutigen Maßstäben und Bedingungen durchaus als fortgeschrittene Globalisierung bezeichnet werden können. Und schließlich sei daran erinnert, dass der Anteil des Welthandels an der Weltproduktion des Jahres 1913 erst in den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts wieder erreicht wurde. Wir haben also vor gut zwanzig Jahren dort wieder angeknüpft, wo die Welt vor den Verheerungen der beiden Weltkriege bereits stand. So weit eine Vorbemerkung zur historischen Dimension. Auch die Globalisierung lässt die Kirche im Dorf.

Bei vielen keimen die Assoziationen – und mit ihnen auch die Ängste – umso stärker, wenn und soweit eine klare und umfassende Definition von Globalisie-

rung fehlt und die konkreten Folgenabschätzungen nach wie vor schwierig sind. Wir sehen uns zwar vielen klar benennbaren ökonomischen Prozessen gegenüber, die unstreitig wesentliche Teile des Phänomens Globalisierung sind oder sie mitbestimmen. Dazu gehört, dass der Welthandel – befördert durch wirtschaftliche Integration – in den vergangenen Jahren deutlich stärker wuchs als die Weltwirtschaft. Dazu gehört außerdem die Globalisierung der Finanzmärkte mit unvorstellbar anmutenden täglichen Transaktionen. Und dazu gehören auch die Entwicklung und Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die gleichermaßen Ursache und Auswirkung von Globalisierung sind. Hier sind sicherlich Entwicklungen im Gange, die bisher nicht erreichte Quantitäten des Güter- und Informationsaustausches und – insbesondere bezüglich der Information – auch neue Qualitäten zeitigen. Jedoch ist Globalisierung mit der Betrachtung wirtschaftlicher Abläufe noch nicht umfassend beschrieben oder definiert. Und selbst wenn sie es wäre, bleibt gerade deswegen bei vielen noch die Angst vor einer unkontrollierbaren, entfesselten Dynamik.

Bei der Folgenabschätzung stellt sich die Frage, welche Staaten und Regionen, welche Branchen, welche gesellschaftlichen Gruppen von einem freieren und umfangreicheren wirtschaftlichen Austausch profitieren und wer umgekehrt welche Risiken oder Nachteile von Umstrukturierungen und Wettbewerb trägt.

Freier Handel von Zucker hat regional oder sozial andere Implikationen als der von Stahl, Stereoanlagen oder Informationen. Des Weiteren wird diskutiert, wie sich staatliche und politische Institutionen wandeln und welche Art von Handlungsoptionen die Politik auf staatlicher und regionaler Ebene künftig hat oder behalten kann. Um diesen letzteren Aspekt soll es hier vorrangig gehen.

In der öffentlichen Darstellung herrschte bisher der Tenor vor, dass Globalisierung insbesondere den (National-) Staat stark schwäche. Er werde, so eine gängige Vorhersage, zerrieben zwischen der Erfordernis regional bezogener Betrachtungs- und Handlungsweisen sowie Handlungsmöglichkeiten, also der Ebene konkreter Auswirkungen von Globalisierung, und den überstaatlichen Entwicklungen und viel beschworenen Sachzwängen. Außerdem wurde oft auch der Eindruck erweckt, Globalisierung sei schicksalhaft und quasi gottgegeben. Diese Sichtweisen müssen deutlich relativiert werden, da sie – teils in antiaufklärerischer Weise – die Mitwirkung und Optionen der Politik verkennen.

Staaten als Akteure

Die Bedeutung von Staaten in internationalen Prozessen ist in hohem Maße davon abhängig, wie sie innerlich verfasst sind und wie staatliche Politik nach außen agiert. Grundsätzlich kann man dabei festhalten, dass die Staaten nach wie vor ganz entscheidende Akteure auf der Weltbühne und somit auch im Prozess der Globalisierung sind. Es ist gerade die Einrichtung beziehungsweise die inhaltliche Entwicklung internationaler Organisationen und Abkommen (WTO, OECD, EU, NAFTA und so weiter), die auf der Grundlage ausdrücklichen politischen Willens in den Nationalstaaten die Globalisierung befördert hat. Stichworte sind Liberalisierungen oder Handelsabkommen. Vertragspartner oder Mit-

glieder dieser internationalen Institutionen und Organisationen sind Staaten und nicht etwa Weltbranchenverbände, Weltgewerkschaften oder Weltarbeitgeberverbände. Kurzum: Die Staaten sind also nicht die Getriebenen einer höheren Gewalt, sondern agieren selbst auf vielen Ebenen und in vielen Bereichen in Richtung Globalisierung.

Legitimation transnationaler Politik

Dass staatliche Politik maßgeblich an stark zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen teilhat, sagt jedoch noch nichts aus über die tatsächliche demokratische Kontrolle und damit auch über die Legitimation transnationaler Politik. Hier lässt sich insgesamt eine schleichende Abkoppelung erkennen. Wenn die Staats- und Regierungschefs der führenden Industriestaaten die Grundzüge ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik abstimmen oder die Experten im Rahmen der World Trade Organization (WTO) über die Aufhebung von Handelsschranken verhandeln, hat die Öffentlichkeit, haben aber auch die Parlamente daran oft nur in sehr geringem Ausmaß teil.

Eine Einbindung findet häufig erst in der Folge statt, also dann, wenn internationale Absprachen oder Verträge in nationale Politik und nationale Gesetze umgesetzt werden. Dann aber sind Fakten geschaffen, die ein Parlament kaum umkehren oder maßgeblich korrigieren wird, selbst wenn es das wollte. Hier bedarf es mehr Öffentlichkeit und Aufklärung über Ziele und Inhalte internationaler Politik, und es bedarf einer engeren beziehungsweise früheren Einbeziehung der Volksvertretungen. Demokratische Staaten können sich eine schwache Legislative und eine schwache Legitimation der Regierungen auf Dauer nicht leisten.

Nun ist aber auch die schwindende Wirkung demokratischer Kontrolle kein unausweichliches Naturgesetz. Erst

jüngst hat der US-amerikanische Kongress dem Präsidenten das so genannte „Schnellspurmandat“ für die im Herbst 2001 anstehende WTO-Verhandlungsrunde versagt. Mit diesem Mandat könnte der Kongress ein ausgehandeltes Abkommen nur als Ganzes absegnen oder ablehnen. Jetzt jedoch sichert sich das Parlament einen direkten Einfluss auf den Verhandlungsverlauf.

Hier offenbaren sich die Kraft demokratischer Meinungsbildung und die legitime Auseinandersetzung unterschiedlicher handfester Interessen (Gewerkschaften versus international agierende Unternehmen) in einem Land. Unabhängig von einer Wertung der Interessen oder des Ergebnisses ist dies grundsätzlich ein Beispiel dafür, dass selbstbewusste Politik in demokratischen Staaten alles andere als blutarm oder ohnmächtig gegenüber internationalen Entwicklungen sein muss.

Ergänzend zur Staatenwelt formuliert jedoch auch die Wirtschaft zunehmend internationale Standards. So verhandeln die Vertreter internationaler Banken gemeinsam mit den Nationalbanken bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) seit einiger Zeit über ein kompliziertes Regelwerk (kurz: „Zweiter Baseler Akkord“ oder „Basel II“), mit dem die Bedingungen für die Kreditvergabe an Unternehmen strenger gestaltet werden sollen. Im Kern geht es vor allem um die Berücksichtigung der Eigenkapitalausstattung bei Kreditnehmern und Kreditgebern. Dies ist ein globalisiertes Vorhaben und zugleich eine Antwort auf die Globalisierung, da Banken- und Finanzkrisen verhindert werden sollen, die auf Grund der Verflechtungen internationale Ausmaße annehmen können.

Die verhandelnden Banken besitzen natürlich keine politische, geschweige denn demokratische Legitimation, und die Staaten haben auf deren Verhandlungsprozess keinen direkten Einfluss, müssen sein Ergebnis aber in innerstaatli-

ches Recht umsetzen. Gleichwohl werden die jeweiligen Volkswirtschaften von den Auswirkungen erheblich betroffen. Als Reaktion hierauf muss sich wiederum der Staat überlegen, ob und wie er mit wirtschafts- oder steuerpolitischen Maßnahmen reagieren kann. Dennoch stellen derartige nichtstaatliche Standards nicht die Souveränität infrage, sondern sind ergänzende und meiner Ansicht nach grundsätzlich auch zu begrüßende Formen der Selbstbindung. Sie schaffen Wettbewerbsregeln, die auch von global agierenden Unternehmen beachtet werden müssen.

Mitgestalten und Flankieren

Neben der nach wie vor entscheidenden Rolle der Staaten in internationalen Institutionen, also dem Außenverhältnis, muss der Staat auch in Bezug auf die innere Struktur und die nach innen gerichtete Politik betrachtet werden. Auf vielen angestammten Politikfeldern wird auch künftig die nationale Ebene trotz aller internationalen Einbindung eine wesentliche Rolle spielen. Genannt seien hier für Deutschland oder die europäischen Staaten Wissenschaft, Bildung, Sozial- oder Infrastrukturpolitik sowie in Teilen auch die Wirtschafts-, Finanz- oder Umweltpolitik.

Im Sinne des herkömmlichen beziehungsweise weit verbreiteten mechanistischen und eindimensionalen Politikverständnisses verliert der Staat zwar an Handlungs- und Einflussmöglichkeiten. Der Anspruch von staatlicher Feinsteuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen (der Staat als allmächtige Autorität) oder das Denken in einfachen, monokausalen Kategorien und eine entsprechende Politik verlieren an Boden. Und auch objektiv ist der Staat, ist staatliche Politik durch internationale Abkommen oder Organisationen und durch größere wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten stärker ge-

bunden. Im Sinne eines dynamischen und systemischen Ansatzes muss es jedoch darum gehen, globale (und selbst gewollte) Entwicklungen im positiven Sinne aufzugreifen und im eigenen Land mitzugestalten und zu flankieren. Hier bleibt wahrlich genug Arbeit für den Staat und die nationale Politik auf dieser Ebene. Sture Abwehr- und Verhinderungsreflexe hingegen haben uns noch nie weitergebracht und werden dies unter heutigen Rahmenbedingungen erst recht nicht tun. Sie schwächen im Endeffekt den Staat, den sie vorgeblich schützen wollen.

Der entsprechende Wandel in der Aufgabenstellung und im politischen Selbstverständnis ist nötig und findet auch statt. Sehr schematisch und auch überzeichnet dargestellt, geht die Entwicklung vom Interventionsstaat hin zu einem Wettbewerbsstaat mit einer Rückbesinnung beziehungsweise einer Rückführung der Politik auf ordnungspolitische Aufgaben. Dieser Staat steht als Standort – und gleich einem Unternehmen – im internationalen Wettbewerb und sollte deshalb auch nach innen wettbewerbsfördernd auftreten.

Die breite gesellschaftliche Diskussion dreht sich dabei in Deutschland insbesondere um zwei Komplexe, nämlich um die Frage der Deregulierung in den unterschiedlichsten Bereichen und um die Finanzierbarkeit des Sozialstaates. Dies sind unbestritten sehr wichtige Themen. Gerade die Sozialpolitik als wichtiges nationalstaatliches Politikfeld steht hier vor schwierigen Aufgaben. Einerseits brauchen wir aktivierende Elemente und mehr Eigenverantwortung beziehungsweise Selbstbeteiligung, andererseits scheint soziale Sicherheit eine Voraussetzung für freieren Handel zu sein. Diejenigen Staaten nämlich, deren soziale Sicherungssysteme eher schwach sind, neigen tendenziell zu größerem Protektionismus als Ersatzhandlung für Sozialpolitik.

Im Vergleich zu Deregulierung und Sozialstaatsdiskussion fristet eine andere wichtige Debatte leider zu sehr die Existenz einer Expertendiskussion. Es geht um die Ausgestaltung der Wege, die zu einer politischen Entscheidung führen, und somit in Deutschland insbesondere um den Föderalismus, der in vieler Hinsicht – auch für die Globalisierungsdiskussion – interessante Aspekte bereithält.

Föderalismus und Subsidiarität

Ein wesentliches und bestimmendes Merkmal des Föderalismus ist das Subsidiaritätsprinzip. Danach werden Aufgaben von kleineren auf größere oder übergeordnete Einheiten nur dann übertragen, wenn sie auf der unteren Ebenen beziehungsweise in den kleineren Einheiten nicht mehr adäquat gelöst werden können. Mit dieser Aufgabenzuordnung geht natürlich auch die Zuordnung von Verantwortung und damit eine Stärkung der Eigenverantwortung der kleineren Einheiten einher. Diese wiederum ist ein nicht zu unterschätzender Leistungsanreiz und fördert den politischen Wettbewerb auch bei der wirtschaftlichen Positionierung einer Kommune, einer Region oder eines Landes.

Die politische Reaktion auf jeweilige regionale oder lokale Probleme sowie auf globale Anforderungen von außen wird durch das föderale Prinzip grundsätzlich vereinfacht. Schließlich liegt politische und administrative Verantwortung und Kompetenz vor Ort, also dort, wo sich Probleme niederschlagen und wo sich zum Beispiel Globalisierungseffekte konkret offenbaren. Eine große Zentralbürokratie, die unter Umständen auch räumlich sehr entfernt liegt, hat tendenziell nicht dieses Maß an regionaler Kompetenz und regionalem Verantwortungsgefühl. Berlin ist in vieler Hinsicht weit weg von Stuttgart, Mainz oder Dresden, und daher ist es besser, dass die Bundeshauptstadt keine zentralistische Funktion

besitzt. Darüber hinaus sind natürlich auch die Transparenz für die Bürger und die politische Mitgestaltung durch die Bürger in einem föderalen Staat potenziell größer.

Neben den Wettbewerbsaspekt unterschiedlicher politischer Herangehensweisen tritt außerdem der Lerneffekt durch Vergleich mit dem anderen. Föderalismus heißt auch Erfahrungsaustausch, heißt auch, von Strategien oder Problemlösungen zum Beispiel anderer Länder lernen zu können. Der föderale Staat bietet also eine realere Chance, dass *best practices* zu Grundlagen politischer Entscheidungen werden können.

Bei allen Möglichkeiten, flexibler und regional bezogen handeln zu können, bietet der Föderalismus zugleich auch die Vorteile gesamtstaatlicher Größe, gesamtstaatlicher Verantwortung und gesamtstaatlichen Ausgleichs. Er bietet die Möglichkeit der Kooperation und Integration. Gerade die ostdeutschen Länder profitieren davon.

All die genannten Aspekte und Vorteile des Föderalismus kommen in einem Land wie Deutschland mit über achtzig Millionen Einwohnern und mit traditionell heterogenen Wirtschaftsstrukturen und regionalen Kulturen besonders deutlich zum Tragen. Deshalb sind die Bewahrung und Stärkung des Föderalismus eine hochaktuelle Antwort auf die Globalisierung. Dies gilt verstärkt vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung mit den sehr spezifischen ostdeutschen Problemen und der gleichzeitig einwirkenden Globalisierung einschließlich der EU-Osterweiterung.

Reformbedarf

Leider hat sich die Praxis des Föderalismus nach über fünfzig Jahren jedoch zu weit von dem entfernt, was möglich und wünschenswert wäre. Aufgaben- und damit Verantwortungsvermischungen, eine starke Betonung konsensualer Lösungen

und eine schleichende Zentralisierung von Kompetenzen beim Bund und der EU haben den Föderalismus ausgehöhlt. Hier besteht in vielen Bereichen erheblicher Reformbedarf, damit die Stärken regional verankerter Politik wieder wirksamer werden können. Dazu zwei Beispiele:

Erstens: Der Hochschulbau ist nach dem Grundgesetz eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Ein Großteil der Baumaßnahmen wird vom Bund hälftig mitfinanziert. Davon haben die Länder sehr profitiert, da ohne diese Mittel die Hochschullandschaft insbesondere in Ostdeutschland noch sehr dürftig wäre. Gleichzeitig redet der Bund als Geldgeber in einem Bereich mit, der eigentlich voll in der Verantwortung der Länder liegt. Investitionsvorhaben müssen sehr detailliert in die gemeinsame Rahmenplanung aufgenommen werden, der Koordinationsaufwand und die Planungszeiträume wachsen unverhältnismäßig. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Wissenschaft und Forschung in der globalisierten Welt jedoch können wir uns im Bereich der Hochschulinfrastruktur – und nicht nur hier – Planungszeiträume von acht oder zehn Jahren nicht mehr leisten. Hier brauchen wir wieder eine deutlichere Trennung der Aufgaben und Zuständigkeiten.

Zweitens: Das originäre Steueraufkommen der ostdeutschen Länder beträgt zwischen 46 und fünfzig Prozent, die Wirtschaftskraft pro Kopf liegt bei etwa sechzig Prozent des Westniveaus, die Einkommen im öffentlichen Dienst hingegen liegen nunmehr bei 88 Prozent. Die ostdeutschen Länder müssen also Gehälter zahlen, die von der regionalen Wirtschafts- und Steuerkraft abgekoppelt sind. Zudem geht der Druck in Richtung „hundert Prozent West“. Auf Grund der gesamtwirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland ist dies hochproblematisch, da es unsere Politik der (dringend notwendigen) Investitionen zum Beispiel in

die Infrastruktur weiter einengen würde. Auch in diesem Bereich brauchen wir mehr Freiraum, um regional differenziert reagieren zu können – und zwar nicht nur im Osten, sondern deutschlandweit. Dabei geht es nicht um Niedriglöhne, sondern um stärker differenzierte Löhne.

Zwar hat die Frage der Bezahlung im öffentlichen Dienst zunächst nichts mit den konstitutionellen Aspekten des Föderalismus zu tun, sie berührt aber sehr deutlich ein weit verbreitetes Staats- und Politikverständnis, das auch zur Aushöhlung des Föderalismus beigetragen hat. Und sie berührt ebenso die regionale und damit staatliche Wettbewerbsfähigkeit.

In der Globalisierungsdiskussion könnte man anhand der vorgenannten

Argumente einwenden, der Nationalstaat werde doch zwischen der internationalen Ebene und der regionalen Ebene geschwächt oder gar zerrieben. Dies würde jedoch den theoretischen Ansatz voraussetzen, dass nur der zentralistische Staat souverän und stark genug sei. Davon kann aber keine Rede sein, denn Föderalismus stärkt den Nationalstaat durch Flexibilität. Und das kommt ihm bei wachsender internationaler Verflechtung erst recht zu Gute.

Es gilt: In Zeiten von Globalisierung und wirtschaftlicher sowie politischer Integration dankt der Nationalstaat als einzige zentrale Autorität ab, als Mittler und beweglicher Gestalter wird er aber auch in einer globalisierten Welt seinen unverzichtbaren Platz behalten.

Neue Mächte für ein globales Forum

„Effiziente Antworten auf die Globalisierung können nur global sein. Und das Schicksal einer solchen globalen Antwort hängt auf Gedeih und Verderb davon ab, ob es jemals eine wirklich globale politische Bühne geben wird – die etwas anderes ist als eine „internationale“, präziser: eine zwischenstaatliche Arena. Das Fehlen einer solchen Bühne ist das auffälligste Kennzeichen der unmittelbaren Gegenwart. Die so genannten Global Players der Wirtschaft zeigen keinerlei Willen, sie zu schaffen. Ihren scheinbaren Gegnern, trainiert in den Künsten der alten, zunehmend obsoleten zwischenstaatlichen Diplomatie, fehlt es an der nötigen Befähigung und an unerlässlichen Ressourcen. Neue Mächte sind vonnöten, um ein globales Forum zu errichten, das der Globalisierung angemessen wäre – und diese Mächte werden wohl beide herkömmlichen Streitparteien links liegen lassen müssen.

Dies ist die einzige Gewissheit, die wir heute haben; alles Weitere obliegt unserer gemeinsamen Fantasie und unserem gemeinsamen Experiment. Auch in der ersten Sezession [zwischen Geschäft und Haushalt und der dadurch hervorgerufenen Entwicklung einer eigenen Geschäftswelt ohne moralische und rechtliche Beschränkungen] hatten die damaligen Vordenker keine Vorstellung davon, welche endgültige Gestalt ihr Schadensbegrenzungsversuch schließlich annehmen würde. Sie waren sich nur über eines sicher: Etwas in diese Richtung musste geschehen, und zwar mit höchster Priorität. Für diese Einsicht können wir ihnen noch heute, gerade heute zutiefst dankbar sein.“

(Zygmunt Bauman am 23. Juli 2001 in *Die Welt*)