Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 56 (1976-1977)

Heft: 2

Artikel: Weltpolitische Entscheidungen : im nationalen oder im universalen Interesse?

Autor: Frei, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163185

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DANIEL FREI

Weltpolitische Entscheidungen – im nationalen oder im universalen Interesse?

Der wachsende Problemlösungsbedarf der Weltgesellschaft

Die Menschheit bildet heute eine Weltgesellschaft, und diese Weltgesellschaft entwickelt einen gewaltigen Bedarf an 1. *mehr* weltpolitischen Entscheidungen und 2. *besseren* Entscheidungen. Aber was wir angesichts dieses wachsenden und dringenden Problemlösungsbedarfs haben, das sind 1. lächerlich wenige Versuche, entsprechende Entscheidungen überhaupt zu finden, und 2. in der überwältigenden Zahl der Fälle gescheiterte, ja von vornherein ganz und gar aussichtslose Versuche. Dieser Widerspruch markiert das ganze beunruhigende Spannungsfeld, in dem das Problem der Entscheidung auf weltpolitischer Ebene steht, und von selbst ergibt sich daraus die Frage, *warum* das so ist und *wie* allenfalls jener Widerspruch zu überwinden wäre.

Doch zunächst zum Ist-Zustand, zur Tatsache der Weltgesellschaft und ihrem Problemlösungsbedarf. *Dass* die Menschheit heute ein gesellschaftliches Ganzes bildet – diese Einsicht fliesst nicht mehr nur aus den Visionen und Beschwörungen einiger besonders hellhöriger Kosmopoliten, sondern sie wird uns auf Schritt und Tritt durch harte Tatsachen eingeprägt, am unmissverständlichsten durch die Tatsache, dass seit einigen Jahren als Folge der Entwicklung strategischer Nuklearwaffensysteme nichts weniger als ein gemeinsamer Tod der Menschheit möglich geworden ist[1]. Dies verlangt dringend Entscheidungen zur Sicherung des Friedens. Tatsache ist aber auch, dass selbst geringste Machtverschiebungen und Krisen an irgendeinem beliebigen Punkt der Erde überall wahrgenommen werden und in allen Hauptstädten Reaktionen (vielleicht auch nur demonstrativ-wohltemperierte Nichtreaktionen) veranlassen und dass folglich alles, was geschieht, irgendwie *welt*politisch relevant ist und sogleich auch *Welt*geschichte wird. Diese globale Dimension allen Geschehens erfordert entsprechend dimensionierte Entscheidungsvorgänge. Tatsache ist schliesslich, dass das gewaltige Wachstum von Weltbevölkerung und Produktion die Umwelt in einem Masse belasten und die natürlichen Ressourcen in solcher Weise knapp werden lassen, dass nur mehr eine äusserst sorgfältig geplante globale Steuerung dieses Wachstums die Menschheit vor grossem Unheil bewahren kann.

Die Menschheit steht also – das ist nachgerade zum Schlagwort geworden – am Wendepunkt. Über diesen Wendepunkt sind wir mit nichts zu wünschen übriglassender Vollständigkeit informiert, und zwar vom komplexen Weltmodell bis hin zum Bild der «kleinen blauen Kugel», das uns die Raumfahrer übermittelten. Ja, die Literatur über diesen Wendepunkt scheint nachgerade ins Unübersehbare auszuufern, als gälte es, dem Nichts oder Fast-Nichts an echt globaler Entscheidungsproduktion wenigstens durch dauerndes Bereden einen Teil seiner Unheimlichkeit zu nehmen.

Denn *dass* diese Spannung zwischen globalem Problemlösungs*bedarf* und globalen Entscheid*leistungen* immer unheimlicher wird, weiss ja ebenfalls jedermann: Man weiss um den hochriskanten Tanz am Abgrund, wie er zur Zeit im Rahmen der SALT-Verhandlungen um die Beibehaltung oder den Verlust der Zweitschlagsfähigkeit der Supermächte aufgeführt wird. Man weiss um die Zerbrechlichkeit und Kurzlebigkeit gemeinsamer Massnahmen zur Lokalisierung, Sterilisierung und seltener noch Lösung internationaler Krisen. Und man kennt das klägliche Schicksal jener Stockholmer Umweltschutzkonferenz, die 1972 von der UNO zur Lösung eines der dringlichsten globalen Probleme einberufen wurde und sehr bald mit Zank und Nullentscheiden ein schlimmes Ende fand.

Die dezentralisierte Struktur des weltpolitischen Systems

Wie kommen derartige Entscheidungen – weltpolitischen Erfordernissen nicht angemessene, schlechte Entscheide oder schlichte Nichtentscheide – überhaupt zustande? Wir müssen uns, dies im vorweg ein Caveat, davor hüten, diese Mangellage als Ergebnis von Dummheit zu verstehen und auf die Beschwörung des Notwendigen gleich die Verdammung der vermeintlich Schuldigen folgen zu lassen. Wir dürfen im Gegenteil von der Annahme ausgehen, dass im politischen Bereich allenthalben keinem Gegenstand ein so hohes Mass an Aufmerksamkeit, Sorgfalt, Ressourcen, Expertise und Talent gewidmet wird wie gerade den aussenpolitischen Entscheidungsaufgaben. Nur: Es sind und bleiben eben *aussen*politische Entscheidungsvorgänge und nicht *welt*politische. Und das Ergebnis ist eine Summe mangelhaft koordinierter Aussenpolitiken und nicht «Weltinnenpolitik». Das heisst: Das Kriterium, nach dem entschieden wird, wurzelt im Interesse der Entscheidungsträger, der Repräsentanten der einzelnen Staaten, nicht in einem universalen Interesse[2]. Der Widerspruch zwischen an sich erforderlichen universalistischen Entscheidungskriterien und tatsächlich massgeblichen einzelstaatlichen, also nationalen Interessen erscheint so zunächst als eine Frage der Identifikation, der Moral, und als solche wird er auch meistens behandelt – deshalb auch der beschwörende Ton aller jener «Wendepunkt»-Literatur.

Doch hinter dieser Frage der Moral steht eine Frage der Struktur. Solange das weltpolitische System ein dezentralisiertes System ist, ein System von Staaten, und solange Werte wie «Unabhängigkeit», «Souveränität», «Nichteinmischung» usw. bestimmen, was in diesem System als Rechtens gilt und was nicht – solange lässt sich auch nicht erwarten, dass die Personen, die aussenpolitische Entscheide fällen und die das im Auftrag und im Namen der einzelstaatlichen Kollektive tun, ihren Entscheiden andere als einzelstaatliche Interessenmassstäbe zugrunde legen. Tun sie es doch, und vor allem tun sie es dann, wenn einzelstaatliche Interessen mit universalen Interessen frontal kollidieren, wenn also die Option für universale Interessen ein Opfer an nationalem Interesse voraussetzt, so pflegt das System dank seiner dezentralisierten Struktur dies über kurz oder lang zu korrigieren: Der betreffende Entscheidende wird desavouiert, abgesetzt oder gar als Verräter verurteilt.

Freilich kommt es nur selten so weit; das System funktioniert in diesem Sinn praktisch völlig lautlos, dies dank kluger Vorwegnahme seiner Reaktionen seitens aller Beteiligten, aber seine Zwänge haben nichtsdestoweniger eherne Beständigkeit und Kraft. Dabei spielt es im übrigen keine Rolle, ob die Staaten und ihre Souveränität exklusiven Stellenwert haben oder nicht, ob andere Akteure wie multinationale Gesellschaften, internationale Gewerkschaften, ideologische «Internationalen» usw. diese Souveränität konkurrenzieren und erodieren oder nicht – massgeblich bleibt allein der Umstand, dass die Struktur des weltpolitischen Systems in einem wie im andern Falle eine dezentralisierte bleibt.

Das Paradigma der öffentlichen Güter

Wie diese strukturell bedingten Zwänge im einzelnen wirksam werden, lässt sich auf einleuchtende Weise mit Hilfe des Paradigmas der sogenannten kollektiven Güter erklären. Dieser von Samuelson, Olson und anderen[3] entwickelten Theorie zufolge sind öffentliche Güter (im Gegensatz zu privaten Gütern) Dinge und Dienstleistungen, von deren Genuss 1. niemand ausgeschlossen werden kann, wenn sie einmal hergestellt sind («nonexclusiveness»), und deren Angebot 2. nicht verringert wird, wenn mehr Konsumenten daran teilhaben als ursprünglich vorgesehen («nonrivalness»). Als Illustration dafür nennt die Literatur etwa den Dammbau, der ja allen zugute kommt, auch jenen, die keine Steuern zahlen, und der nicht schlechter wird, wenn viele durch diesen Damm geschützt werden; andere häufig zitierte Beispiele sind ferner der Umweltschutz, die öffentliche Strassenbeleuchtung usw. Die Haupthypothese der Theorie der kollektiven Güter lautet: Der einzelne zieht

es vor, an Leistungen, die ja ohnehin zustande kommen und deren Genuss niemandem etwas wegnimmt, freiwillig keinen Beitrag zu leisten, also ein sogenannter «free rider» («Trittbrettfahrer») zu werden – es sei denn, man zwinge ihn zu einer Beitragsleistung, beispielsweise durch Steuer- und Gebührenpflicht. Und die zweite, noch fatalere Hypothese lautet: Gerade weil jeder sich so verhält und deshalb erwartet, dass die anderen sich ebenso verhalten – gerade darum kommt ein öffentliches Gut auf freiwilligem Weg gar nicht erst zustande –, ein absolut nichtrationales Ergebnis an sich absolut rationaler Überlegungen und Verhaltensweisen.

Dieses Paradigma lässt sich ohne weiteres auf die weltpolitische Ebene übertragen: Der Weltfriede, die Sicherung eines ordentlichen und berechenbaren Konfliktlösungsverfahrens in Krisenfällen, die überlebensorientierte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen – all das und manches andere bilden kollektive Güter der Weltgesellschaft. Alle (oder fast alle) halten die Herstellung dieser Güter für wünschbar und bejahen durchaus ernst und aufrichtig ihre Notwendigkeit. Aber da keiner Gewissheit hat, ob die andern ebenso einsichtig sind wie er, will er «für alle Fälle» keine unvorsichtigen freiwilligen Vorleistungen erbringen, und da alle so denken, so geschieht das, was wir im Bereich weltpolitischer Entscheidungen täglich feststellen: nämlich nichts.

Man betrachte nur etwa die Bemühungen um die Abrüstung, die auf Hunderten von Konferenzen mit Tausenden von Unterhändlern und Experten Zehntausende von Arbeitsstunden verschlingen und dennoch weiter nichts hervorbringen als einige Jahrestonnen Gutachten, Vertragsentwürfe, Verhandlungsprotokolle und anderes Papier, während das Wettrüsten ungehemmt weiter und weiter jagt. Wir dürfen heute mit guten Gründen und ohne naive Vertrauensseligkeit annehmen, dass alle Staaten wenigstens in einem gewissen Masse an Abrüstung interessiert sind, denn längst haben ja im Zeitalter des nuklearen Overkills die Waffen aufgehört, jenes Produkt herzustellen, das nur Nostalgiker noch als «Sicherheit» zu bezeichnen wagen. Doch wer tut den ersten Schritt? Und wer böte im Fall eines allgemeinen Abrüstungsabkommens Gewähr, dass nicht eine oder mehrere Mächte, die Gutgläubigkeit der andern nutzend, heimlich beträchtliche Waffenbestände nicht abrüsten oder insgeheim wiederaufrüsten und dann die abgerüsteten Vertragspartner überrumpeln? Solche zweifelnden Fragen sind sehr scharfsinnig und rational. Und nicht weniger zwingende Rationalität besitzt auch das daraus gefolgerte Verhalten, nämlich die mögliche schlechteste Lösung zu vermeiden und die wenigstens nicht dermassen schlechte, aber gewiss zweitschlechteste Lösung, das Weiterrüsten, vorzuziehen, weil die beste Lösung, die Abrüstung, ja allzu eng mit dem Schlechtesten verbunden ist. Aber um so befremdender und irrationaler erscheint das Gesamtergebnis, eine

waffenstarrende Welt, die fortwährend in neue, noch gefährlichere Runden des Wettrüstens hineinschliddert.

Die Entscheidungssituation, vor die sich die Weltgesellschaft, diese «Menschheit am Wendepunkt», gestellt sieht, wäre somit als zutiefst tragisch zu bezeichnen. Heisst dies, dass die Situation auch ausweglos ist[4]? Noch gibt es Alternativen, und zwar deren drei: den individualistischen, den globalistischen und den gradualistischen Ansatz.

Der individualistische Ansatz: Bewusstseinswandel, Weltkultur, Weltintegration

Zunächst zum individualistischen Ansatz, der auch als *appellativer* Ansatz bezeichnet werden könnte, denn er besteht im wesentlichen in einem Appell an die verantwortlichen Eliten, aber auch, oder je nachdem auch ausschliesslich an die Massen aller Bürger aller Länder, doch endlich das Reale als real zu begreifen und das Notwendige als notwendig anzusehen. Die erste Studie des Club of Rome beispielsweise gipfelt und klingt aus im Appell, doch endlich «new forms of thinking» zu lernen und in der Politik die Selbstsucht und Egozentrität der Staaten zu überwinden[5]; andere sprechen von der «grossen Kehre», die die Menschheit nun endlich in die Wege leiten müsse[6], oder sie empfehlen schlicht eine Überwindung der regressiven Bewusstseinsstrukturen[7]. Kein Zweifel: der Bewusstseinswandel, der «Wandel der Geister», bildet tatsächlich das zentrale Problem, und es ist allemal besser, alles Erdenkliche für die Förderung eines solchen Bewusstseinswandels zu unternehmen, als einfach auf die Hoffnung zu setzen, die moderne Weltzivilisation würde mit ihrem dichten planetaren Kommunikationsnetz ohnehin und von alleine eine Weltkultur schaffen und allenthalben auch ein planetares Bewusstsein wecken. Und es ist allemal besser, alles zu unternehmen, um die Wahrnehmung der Kosten zu verbessern, die das Nichtzustandekommen weltgesellschaftlicher Kollektivgüter mit sich bringt.

Allein diese erste Alternative verleitet zu voreiligem Optimismus. Man vergesse nicht, dass der individualistische Ansatz auf eine lange Vergangenheit zurückblicken kann. Der Appell zum Bewusstseinswandel um des weltpolitischen Zusammenlebens willen findet sich seit fast zwei Jahrtausenden in zahlreichen Friedensrufen und Friedensplänen, und zwar zunächst jeweils mit christlich moralisierendem Vorzeichen: «Wenn die Menschen doch endlich zum rechten Glauben und zum guten Leben zurückfänden, dann ...», und im 18. Jahrhundert mit aufklärerischem Vorzeichen: «Wenn die Menschen doch endlich vernünftig würden, dann ...», und im 20. Jahrhundert mit pädagogisch-politischem Vorzeichen in der Charta der UNESCO: «War begins in the minds of men» – in den Köpfen der Menschen ist folglich auch zu be-

ginnen, wenn die Welt besser gemacht werden soll. Seit Jahrtausenden bleibt sich die *Struktur* des Arguments gleich; einzig der jeweilige Inhalt wechselt. Diese Tatsache und dass trotz all den vielfältigen Appellen sich auf der Welt noch nicht viel geändert hat, muss stutzig machen.

Dieser Ansatz klammert nämlich eine Seite des Problems völlig aus, und zwar die Frage: *Wer* veranlasst und steuert diesen Bewusstseinswandel? Wer wählt, wer verbreitet diese neuen, heilsamen Bewusstseinsinhalte? Und welche Hindernisse stellen sich ihm dabei in den Weg? Anders gesagt: der individualistische Ansatz vernachlässigt strukturelle Gegebenheiten und tut, als ob das neue universale Bewusstsein sozusagen als freischwebender Geist jenseits der Grenzen, die die gegebenen Strukturen um sich herum errichtet haben, wese und wirke. Die Wirklichkeit ist freilich anders: Erstens erfolgt die Verbreitung und das Lernen politischer Bewusstseinsinhalte, das, was man gemeinhin «politische Sozialisation» nennt, einmal mehr vorwiegend, wenn nicht sogar ausschliesslich im nationalen Rahmen – in Schulen unter Aufsicht staatlicher (*einzel*staatlicher!) Erziehungsministerien mit Lehrmitteln aus staatlichen Schulbuchverlagen. Zweitens blieben bisher alle Versuche internationaler Organisationen, internationale Erziehungsprogramme in weltbürgerlichem Sinn zu propagieren, über kurz oder lang auf der Strecke, sei es, weil ihnen die einzelstaatlichen Regierungen ihre Unterstützung versagten, sei es, weil einzelne Regierungen solche Bemühungen schlankweg als nichts weniger als «kulturelle Subversion» verfluchten.

Weltbürgerliche Aufklärung gibt es jedenfalls nirgends in reiner Form; stets wird sie vermittelt, gefiltert, beschnitten, verzerrt oder einfach unterbunden durch einzelstaatliche Strukturen, und wenn nicht schon bei jenen, die sie vermitteln, so doch auf jeden Fall bei jenen, an die sie sich wendet, in deren Köpfen sie wirken soll. Die Zukunft sieht in dieser Hinsicht düster aus: Die ideologische Konfrontation zwischen Osten und Westen geht trotz «friedlicher Koexistenz» fort und fort, und die Sensibilität für die interkulturellen Gegensätze zwischen Norden und Süden wächst. Was anderes sind da universales Bewusstsein und Weltkultur als Chimären[8]?

Der globalistische Ansatz: Schaffung zentraler Institutionen

Der zweite Ansatz, der sich als Alternative anbietet, sieht aus wie eine Ergänzung und Korrektur dieses ersten: Wenn nach wie vor die gegebenen Strukturen im Wege stehen, so gilt es eben, diese Strukturen zu verändern, und zwar so zu verändern, dass sie den Erfordernissen der Weltgesellschaft und deren Problemlösungsbedarf entsprechen: also durch zentrale, entscheidungsbefugte Institutionen weltföderativen oder weltstaatlichen Charakters.

Diese Lösung besitzt alle Vorzüge stringenter Logik: Wie schon die Theorie der kollektiven Güter gezeigt hat, kann nur Verpflichtung und Zwang weiterführen, wo Freiwilligkeit versagt – gesetzliche Verpflichtung beispielsweise zu Steuerpflicht und Bestrafung dessen, der diese Pflicht nicht erfüllt. Und wie die systemtheoretische Betrachtungsweise lehrt, wäre ein System unterentwickelt und wiese einen schwerwiegenden Organisationsmangel auf, wenn es nicht auf der Systemebene selbst handlungsfähig wäre[9] – und das heisst eben in unserem Fall Entscheidungsgremien, die durch die Weltgesellschaft legitimiert sind und weltpolitische Entscheidungskompetenz haben.

Auch dieser Ansatz – er lässt sich im Gegensatz zum individualistischen als *globalistisch* bezeichnen – hat eine lange, um nicht zu sagen ehrwürdige Vergangenheit. Hunderte von Weltstaats- und Civitas-maxima-Projekten aller Epochen belegen dies[10], und heute befasst sich eine ansehnliche Gruppe von Forschern, die «World Order Study»-Bewegung, damit[11]. Weltverfassungspläne jeglichen Genres, mit und ohne föderalistische Elemente, mit und ohne Weltparlament, mit und ohne direkte Wahlen – aber immer aus einem Guss und fugenlos ausgearbeitet – liegen griffbereit vor, und zwar in beliebigen Mengen. Allein ihnen haftet der Geruch des Utopischen an. Das ist zunächst freilich nichts als ein Vorurteil, und es bedarf noch der Begründung.

Auch dieser Ansatz klammert nämlich einen wichtigen Aspekt aus: Entscheidungen eines politischen Gremiums werden nur hingenommen, wenn dieses entweder über umfassende Zwangsmittel verfügt oder wenn ihm jene, die die Entscheidung angeht, Gefühle der Zustimmung, des Vertrauens, der Unterstützung, der Loyalität entgegenbringen, wenn es also über Legitimität verfügt. Damit aber reduziert sich die Frage nach der Funktionsfähigkeit eines universal zuständigen Entscheidungsgremiums wieder auf die Ebene des Bewusstseins der Adressaten und somit auf das Problem des Bewusstseinswandels, den springenden Punkt des ersten Ansatzes. Das heisst: Nur wo der universalen politischen Ordnung und dem universal zuständigen Entscheidenden auch ein universalistisches Bewusstsein, ein Weltbürgerbewusstsein aller, entspricht und wo dieses Bewusstsein auch im Konfrontations- und Konfliktsfall stärker ist als das jeweilige Nationalbewusstsein – nur dort wäre sie funktionsfähig. Anders gesagt: Eine universale politische Ordnung zu schaffen, die sich der längst überfälligen Entscheidungsaufgaben der Weltgesellschaft annimmt, ist weniger eine Frage der Verfassungsgestaltung als eine Frage des *Übergangs* vom Ist-Zustand zu jenem erwünschten Zustand, eine Transitionsproblematik also mitsamt all den widrigen Umständen, Gegenkräften und Hindernissen, die schon bei der Betrachtung des ersten Ansatzes auffielen.

Immerhin, wenn schon diesem Gedankengang gefolgt wird, so darf, der Vollständigkeit halber, eine zweite Variante dieser zweiten Alternative nicht

unerwähnt bleiben, und das wäre ein Weltstaat nicht auf allgemein konsensgetragener Grundlage, sondern ein Welt*reich* kraft überlegener Macht einer Autorität, ein Weltstaat, der gar nicht so sehr auf universale Legitimation angewiesen ist, sondern das kollektive Interesse wahrnimmt und die richtigen Entscheidungen fällt, weil er die individuell-einzelstaatlichen Interessen *beherrscht*. Auch diese Möglichkeit findet sich in der Geschichte der politischen Ideen dutzendfach vorgedacht: als Weltmonarchie kraft göttlichen Auftrags oder als universale Pax beliebiger Sendung und Färbung. Freilich: Das Bild vom Weltmonarchen, dem Gott Krone, Zepter und Schwert leiht, mag in unsere technisch-industrielle Zivilisation nicht mehr so recht passen. Näher läge wohl ein Leviathan mit modern-totalitären Zügen, ein grauenhafter Wechselbalg von Hobbes und Orwell.

Gewiss, dergleichen mag zunächst als reine «political fiction» erscheinen, über die man sich allenfalls amüsieren oder je nachdem auch ärgern kann. Allein, solche Spekulationen werden heute tatsächlich allen Ernstes gemacht; sie tragen das Gewand kühler wissenschaftlicher Rationalität und münden geradewegs in einen technokratischen Universalherrschaftsanspruch. Denn von den unheilkündenden Prognosen eines Club of Rome zu beschwörenden Aufrufen zu sofortiger Abkehr von Wettrüsten und Wirtschaftswachstum ist nur ein kleiner Schritt, und noch kleiner ist der Schritt von da zur resignierten Erkenntnis, dass die Menschheit dazu wohl nicht einsichtig genug sein werde. Folgerung: Das Überleben der Menschheit sei eine zu wichtige Sache, um es der Menschheit selbst zu überlassen – jene, die die Einsicht haben, müssen eben die Zügel selbst in die Hand nehmen und das Notwendige tun.

Wenn nicht alles täuscht, werden wir uns in wachsendem Mass mit dieser technokratischen Version des Weltherrschaftsgedankens auseinandersetzen müssen[12]. Vielleicht tun wir gut daran, dabei uns jeweils einen elementaren Zusammenhang in Erinnerung zu rufen: den Zusammenhang nämlich zwischen Entscheidung und Freiheit. Der gigantischen Ballung universaler Entscheidungskompetenzen in den Händen einer technokratischen Weltelite entspräche ja ein nicht minder gigantischer Verlust an Freiheit. Es bleibt somit nur die dritte Alternative.

Der gradualistische Ansatz: Teilschritte vom individuellen zum kollektiven Interesse

Wenn ein Durchbruch zu echten weltpolitischen Entscheidungen und Entscheidungsstrukturen weder vom individualistischen noch vom universalistischen Ende her möglich ist, und wenn sich eine gesamthafte Lösung des Problems mittels allgemein zuständiger Institutionen nicht oder jedenfalls nicht

auf Anhieb erreichen lässt, so bedeutet dies, dass sich nur auf einen Weg hoffen lässt, der erstens zeitlich und zweitens sektorenweise gestaffeltes Vorgehen verspricht, ein mühsamer, steiniger Weg, aber dennoch der einzige, der konkrete Fortschritte bringen mag. Immerhin, er ist markiert und vermag sich ansatzweise auf Strukturen zu stützen, nämlich auf die internationalen Organisationen. Dies sei anhand der drei schon mehrfach erwähnten Fälle von Abrüstung, Krisenbeherrschung und globaler Ökologiepolitik exemplifiziert.

Zum ersten: Noch vor kaum zwanzig Jahren war das Feld der Abrüstung ein Feld der üblen gegenseitigen Blossstellung, der kostenlosen Propaganda, der rhetorischen faulen Tricks – heute haben wir zwar keine echten Abrüstungsverhandlungen, aber viele Rüstungskontrollverhandlungen und bereits auch manches Abkommen über diesen und jenen kleinen Schritt, und wir stellen fest, dass der Verhandlungsstil seriöser geworden ist, professioneller, geschäftlicher. Ferner stellen wir fest, dass die zeitlichen Intervalle zwischen den einzelnen Rüstungskontrollabkommen seit dem Atomteststoppabkommen von 1963 immer kürzer werden. Was heisst das? Es bedeutet zweierlei: einmal dass der Prozess der Rüstungskontrolle unbemerkt eine Eigendynamik entwickelt, ja institutionalisierte Züge angenommen hat, und sodann, dass im Lauf dieses Prozesses das strategisch-politische Denken einen Grad an Verfeinerung, an «sophistication» gewonnen hat, der alle Beteiligten zunehmend besser in die Lage versetzt, über das individuelle Interesse hinaus und durch es hindurch auch und gerade das kollektive Interesse wahrzunehmen. Nirgends kommt dies drastischer zum Ausdruck als beispielsweise in dem anlässlich des 24. Parteitags der KPdSU offiziell geäusserten Satz: «Die Atombombe hält sich nicht an die Gesetze des Klassenkampfs.» Die internationalen Organisationen (und das heisst hier vor allem die UNO) fördern diesen Prozess der kleinen Schritte, indem sie erstens einen ständigen Verhandlungsrahmen zur Verfügung halten, der den Mächten die prestigekostende Mühe eigener Abrüstungsinitiativen abnimmt, und indem sie zweitens als Relais, Kommunikationsnetz und Verstärker für neue Anstösse und neue Ideen dienen.

Ganz ähnlich auf dem Gebiet des internationalen Krisenmanagements: Gewiss waren der Mechanismus der kollektiven Sicherheit nie und das ihm vorgelagerte Puffersystem der obligatorischen Mittel zur friedlichen Regelung von Streitfällen (UNO-Charta, Kapitel VI) kaum je voll wirksam, und gewiss bildet das Friedenssicherungssystem der UNO im Grunde weiter nichts als ein Instrument in den Händen der Staaten, grell beleuchtet etwa durch das sogenannte Vetorecht der Grossmächte und dem Beobachter auch sonst auf Schritt und Tritt in die Augen springend – trotzdem vermag aber die konstante Präsenz, die Automatik der Reaktion und die augenblickliche

Globalisierung jedes auch noch so lokal beschränkten Krisenfalles, wie sie die Existenz der UNO gewährleistet, auf die Konfliktsparteien einen mässigenden Druck und auf den Konfliktsverlauf insgesamt einen ritualisierenden Einfluss auszuüben. Selbst wenn damit selbstverständlich bei weitem noch nicht irgendein Sprung zum wahrhaft universalen Konfliktslösungsmuster mit Entscheiden aufgrund kollektiver Universalinteressen vollzogen ist, so sind heute internationale Krisenverläufe doch etwas qualitativ anderes als ausschliesslich das völlig blinde Ergebnis unkoordinierter, rein einzelstaatlicher Entscheidungen, und dies auch in jenen Fällen (man denke an den Mittleren Osten), wo jenes qualitativ andere, zusätzliche Element nur spurenweise vorliegt.

Noch wichtiger schliesslich ist die allmähliche Herausbildung solcher universalistisch «angereicherter» Problemlösungsverfahren im Hinblick auf das grosse Problem, das die Menschheit mit vielleicht buchstäblich tödlicher Gewissheit über kurz oder lang am meisten bedrängen wird: die Knappheit der Ressourcen. Die Stockholmer Umweltschutzkonferenz von 1972 war ja weiter nichts als ein Auftakt und ihr Fiasko wohl nur vorläufig. Mittlerweile hat die damals am falschen Objekt entbrannte Konfrontation sich in ihrer ganzen Intensität entfaltet, und sie konzentriert sich immer wuchtiger und ausdrücklicher auf den Gegenstand, um den sich der Konflikt dreht: die «Neue Weltwirtschaftsordnung» und damit auf die globale Umverteilung. Wiederum bieten die internationalen Organisationen einen Ereignisrahmen und ein Instrument der Konfrontation zugleich: Die lange Kette der Dialoge im Rahmen der UNO-Generalversammlung und deren Sondersessionen, im Rahmen der UNCTAD usw. hat klargemacht, dass die Zukunft nur bewältigt werden kann, wenn die Dritte Welt sich mässigt und der Norden (oder vielmehr der Westen) für diese Mässigung einen Preis zahlt. Denn nur dann erwächst aus der gegenwärtigen Konfrontation, die ja nicht nur mit Öl angeheizt wird, jenes Mass an Kooperation, das das «Raumschiff Erde» benötigt, wenn seine Bewohner nicht einem Schicksal entgegentreiben wollen, für dessen Beschreibung nurmehr das kombinierte Schrecknis von Hobbes' und Malthus' Visionen ausreicht. Dass diese Konfrontation nun durch einen halbinstitutionalisierten Dialog zwar nicht ersetzt, wohl aber konstant begleitet wird, bietet zu Hoffnungen Anlass, schon allein deshalb, weil dieser Dialog und die von den internationalen Organisationen gepflegte laufende Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von Information über den Stand der Dinge und die weiteren Perspektiven die Wahrnehmung des Problemlösungsbedarfs fördert.

All das sind kleine Teilschritte, winzige, oft sehr leichtgewichtige Fragmente zur Lösung eines überwältigend grossen Problems der Weltgesellschaft. Aber eines schält sich hier mit zunehmender Deutlichkeit heraus: Die kleinen

und grossen Hoffnungen, die man bald da und bald dort trotz allem hegen darf – diese Hoffnungen beziehen sich immer mehr auf die internationalen Organisationen. Wie tragisch wenig diese bei allem Aufwand, den sie treiben, oft zu erreichen vermögen, ist bekannt – in diesem Lande, dessen Öffentlichkeit sich in Sachen internationaler Organisationen offenbar ganz besonders zu schulmeisterlichem Behorchen hohler Töne berufen fühlt, wohl noch ein bisschen mehr als anderswo. Aber nichtsdestoweniger bleibt unbestritten, dass die Ansätze zu einer internationalen Organisation der Welt, wie wir sie vor allem im UNO-System vor uns sehen, einen einzigartigen, wenn nicht sogar einzigen Brennpunkt der so dringend benötigten Bemühungen darstellen, um den Entscheidungen für und durch die Weltgesellschaft ein der Grösse des globalen Problemlösungsbedarfs angemessenes Format zu verleihen. Die Frage, wie Quantität und Qualität der weltpolitischen Entscheidungen zu heben seien, lässt sich somit in der Frage konkretisieren, was denn nun – von aussen wie von innen – zu tun wäre, um die weltpolitische Entscheidungskapazität der internationalen Organisationen zu stärken. Auf dieser Frage gilt es trotz der gegenwärtigen tiefen Krise des UNO-Systems zu beharren.

Der Verfasser möchte allen, die diesen Beitrag in einem ersten Entwurf durchsahen und mit ihrer Kritik ihn verbessern halfen, seinen Dank aussprechen, vor allem aber Herrn Kurt Nüssli, Zürich, und Dr. Evgeny Chossudovsky, Genf.

[1] Diesen Gedanken hat besonders einprägsam Niklas Luhmann formuliert; vgl. seine *Rechtssoziologie*, Bd. 2, Reinbek-Hamburg 1972, S. 333f. – [2] Für den damit angedeuteten Widerspruch hat die Spieltheorie das ausserordentlich bezeichnende Begriffspaar «kollektive Rationalität» und «individuelle Rationalität» geprägt. Vgl. Gerd Junne: *Spieltheorie in der internationalen Politik*», Düsseldorf: Bertelsmann, 1972, S. 151f. – [3] Paul Samuelson: «The Pure Theory of Public Expenditure», in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 32 (1954), S. 387–389; Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965; Bruce M. Russett/John O. Sullivan: «Collective Goods and International Organization», in: *International Organization*, Vol. 25 (1971), S. 845–865; Norman Frohlich et al.: «Individual Contributions for Collective Goods», in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 19 (1975), S. 310–329. – [4] Manche bejahen diese Frage; vgl. z.B. John H. Herz: *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg: Hoffmann/Campe, 1974, S. 35–37 und S. 196f. – [5] Donella H. Meadows et al.: *The Limits to Growth*, New York, Universe Book, 1972, S. 190f.; Mihailo Mesarovic/Eduard Pestel: *Menschheit am Wendepunkt*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1974. – [6] Herz, *a.a.O.*, S. 28ff. – [7] Dieter Senghaas: *Rüstung und Militarismus*, Frankfurt: Suhrkamp, 1972. – [8] Das will freilich nicht besagen, dass der individualistische Ansatz *an sich* falsch sei – er wird nur schwieriger durchführbar. Gerade die Theorie der kollektiven Güter zeigt, dass eine Verhaltensänderung (in Richtung auf ein weniger «egoistisches Verhalten») bei gegebener Rationalität nur über eine Umbewertung der Kosten und Nutzen der einzelnen Optionen zu erreichen ist, und diese liesse sich durch Information (z.B. über die schwerwiegenden Kosten bei einer Nichtwahl der kollektiven Option) zweifellos fördern; vgl.

dazu Frohlich et al., S. 328f. – [9] Luhmann, *a.a.O.*, S. 337. – [10] Vgl. Jacob ter Meulen: *Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300–1800*, 2 Bde., Den Haag: 1917–1929. – [11] Vgl. etwa die von Richard A. Falk/Saul H. Mendlovitz u.a. herausgegebene Zeitschrift *Alternatives – A Journal of World Policy* (Bd. 1, 1975); das repräsentativste Werk dieser Schule ist z. Z. der von Louis René Beres und Harry R. Targ herausgegebene Sammelband *Planning Alternative World Futures: Values, Methods and Levels*, New York: Praeger, 1975. – [12] Für Meadows hat dies z. B. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny klar herausgearbeitet und gezeigt, dass «das politische System des nun prophezeiten goldenen Zeitalters eine gewalttätige Diktatur sein müsste» («Soziologische Bemerkungen zu den ‹Grenzen des Wachstums›», in: *Schweizer Monatshefte*, Bd. 54 [1974/75], S. 628–642, bes. S. 638f.).

HANS JOACHIM MEYER-MARSILIUS

Eine gewisse Ähnlichkeit

Entwicklung und Chancen der schweizerischen und der deutschen Volkswirtschaft

In einer Zeit rückläufiger Wirtschaftsentwicklung drängt sich ein Vergleich zwischen zwei benachbarten, eng verflochtenen Volkswirtschaften mehr denn je auf, da man geneigt ist, nach Erkenntnisquellen für Parallelen und Unterschiede zu suchen.

Wirtschaftliche Entwicklungen wie manche andere Einflüsse der europäischen Umwelt werden in der Schweiz üblicherweise erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wirksam. Dies mag am Volkscharakter, an der Grösse des Landes und an manchen anderen Faktoren liegen. Die Ursachen wird man nie ganz ergründen können. Es bleibt jedoch die Feststellung, dass man vor etwa zehn Jahren noch mit einem «time lag» von nahezu zwei Jahren rechnete, bis eine volkswirtschaftliche Entwicklung wie etwa der Zerfall der Preisbindung zweiter Hand von der BR Deutschland oder anderen Nachbarländern auf die Schweiz übergriff. Heute ist diese Zeitspanne wesentlich kürzer geworden. Man rechnet mit maximal sechs Monaten und kann oft schon erste Auswirkungen nach wenigen Wochen, ja manchmal bereits nach Tagen feststellen. Dies mag an der Schnellebigkeit unserer Zeit und an den wesent-