

Sol Picciotto

Die Krise des internationalen Staates¹

1. Einleitung

Wir sind gegenwärtig Zeugen akuter Spannungen im internationalen Staatensystem und der Konflikte um dessen Neubestimmung. Normalerweise werden diese Konflikte unter dem Aspekt zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung betrachtet, die dem politischen Nationalismus oder ethnischen und kulturellen Partikularismen zuwiderlaufe. So wird behauptet, die verstärkte Internationalisierung ökonomischer Beziehungen hätte jene politischen Strukturen untergraben, auf denen Nationalstaaten beruhen, und internationale staatliche Strukturen gefestigt, die vom internationalen Kapital beherrscht seien.

Solche Annahmen werden auch in den Diskussionen der Linken über internationales Kapital und Staat vertreten. So ist in einer auf Poulantzas zurückgehenden und in der europäischen Linken sehr einflußreichen Sicht die nationalstaatlich verfaßte Gesellschaft der Schauplatz von sozialen und Klassenkämpfen, während das internationalisierte Kapital den unfairen Vorteil eines direkten Zugangs zu internationalen Staatsapparaten hat, die zur Ausübung externen Drucks auf nationale Staaten eingesetzt werden können (Poulantzas 1974; vgl. die Kritik in Holloway und Picciotto 1980). Zu den politischen Implikationen dieses Ansatzes gehört, daß sich die gesellschaftliche Transformation innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens abspielen muß, normalerweise durch eine Allianz der unterdrückten Klassen mit irgendwelchen wohlgesonnenen Elementen des nationalen Kapitals gegenüber dem internationalen Kapital und vermittels eines Bruchs mit dem internationalen System. Allerdings weisen andere Autoren, wie Radice für Großbritannien, darauf hin, daß die Internationalisierung so weit fortgeschritten ist, daß nicht nur kein signifikantes nationales Kapital übrigbleibt, sondern daß die materielle Basis der Ökonomie derart internatio-

¹ Dieser Artikel beruht auf einem Gespräch an der Universität Bremen im April 1991 und ist die gekürzte und umgearbeitete Version eines Artikels zur Internationalisierung des Staates, der in *Capital & Class*, Nr. 43, 1991, erschienen ist.

nalisiert ist, daß eine Strategie der nationalen Autonomie mit beträchtlichen Kosten verbunden wäre (Radice 1984).

Tatsächlich könnte man sagen, und dies gilt sicherlich für Großbritannien, daß die Arbeiterbewegung bzw. die Sozialdemokratie im Verlauf der 80er Jahre hauptsächlich deshalb ihre Stoßkraft verloren haben, weil sie der Grenzen nationaler Souveränität und damit der Grenzen einer wesentlich parlamentarischen Politik, die auf den Nationalstaat konzentriert ist, plötzlich gewahr wurden. Dies hat inzwischen viele in Großbritannien, darunter die Labour Party und die Gewerkschaften, zur oft unkritischen Übernahme der Vision eines potentiell sozialen Europas geführt, einer Vision, die in der Rede von Jacques Delors auf dem TUC-Kongreß im September 1988 geschickt beschworen wurde. Paradoxerweise war es Frau Thatcher, die insbesondere in ihrer Rede in Brügge, ebenfalls im September 1988, darauf beharrte, nicht den Korporatismus zu Hause geschlagen zu haben, um ihn in Europa wieder untergeschoben zu bekommen, und die den Eintritt in das Europäische Währungssystem (EWS) verweigerte, weil dies zum Verlust der nationalen Kontrolle über die Geldpolitik führe. Allerdings wurde Thatcher wegen wachsender politischer Unbeliebtheit zu Hause ohne großes Aufheben von ihrer eigenen Partei kaltgestellt (was jene Linken verwirrte, die einen gewaltigen Mythos um die angeblich hegemoniale Natur des Thatcheristischen »Projekts« errichtet hatten). Das Scheitern ihrer Nachfolger beim Versuch, die Position des Pfundes im EWS zu halten, war ihrer ungeschickten Handhabung der britischen Ökonomie und der Europapolitik geschuldet.²

Aus meiner Sicht ist die Vorstellung einer Korrelation von nationalem Kapital und Nationalstaat im Gegensatz zu der zwischen internationalem Kapital und internationalem Staat vielfach unangemessen und nicht hilfreich. Die treibende Kraft der weltweiten ökonomischen Internationalisierung während des 20. Jahrhundertst war der transnationale Konzern (TNC). Während die transnationalen Konzerne eine angemessene Koordination der nationalstaatlichen Regulationspolitiken verlangten, haben sie sich im allgemeinen gegen jede Stärkung internationaler staatlicher Strukturen gewandt. Tatsächlich war die Entwicklung des internationalisierten Kapitaleigentums durch solche internationalen Unternehmensgruppen Ergebnis der Existenz nationalstaatlicher protektionistischer Regulation: nicht nur durch Zölle, sondern auch durch nationale Förderung und Absicherung

2 Obwohl sie die Präsidentschaft des Europäischen Rats innehatte, war die britische Regierung nicht in der Lage, die Notwendigkeit einer Neuanpassung der Währungen einzusehen, die durch eine Senkung der deutschen Zinssätze hätte begleitet werden können. Stattdessen bestand sie darauf, den Kurs des Pfundes zu halten und griff die Bundesbank an. Vgl. *Financial Times*, 11. und 12. Dez. 1992.

wissenschaftlicher Innovationen. Nachdem sie minimale Prinzipien der nationalstaatlichen Behandlung von Auslandskapital durchgesetzt hatten, waren die transnationalen Konzerne die aufrechtesten Verteidiger des Nationalstaates. In der Tat macht ihre Fähigkeit, politische wie ökonomische Unterschiede zwischen Staaten auszubeuten, ihren Konkurrenzvorteil aus. Andererseits haben soziale und emanzipatorische Bewegungen in unseren Zeiten eine beträchtliche Stärke aus ihrer globalen Perspektive und internationalistischen Orientierung bezogen. Im abschließenden Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts sollte die Wiederbelebung dieses Internationalismus absolute Priorität haben. Eine notwendige Grundlage dafür ist die Analyse der historischen Internationalisierungsprozesse von Staat und Kapital als miteinander verknüpfter Prozesse. Dies wird uns eine komplexere Reihe von Beziehungen vor Augen führen und uns vielleicht in die Lage versetzen, den Wandel der Formen des globalen Staats und des Kapitals in ihrem Verhältnis zu internationalen sozialen und Klassenverhältnissen theoretisch in Angriff zu nehmen.³

2. Der internationale Unternehmensstaat

Die Internationalisierung des Kapitals war kein rein ökonomischer Vorgang: Eine wichtige Rolle in diesem Prozeß spielte die Entwicklung eines internationalen Rahmens staatlicher Strukturen, die im allgemeinen das internationalisierte Kapitaleigentum und seine Reproduktion primär durch das Unternehmen sichergestellt haben. Der moderne kapitalistische Staat wurde in einem internationalen Rahmen geboren. Obwohl vor allem nationale sozial-ökonomische Kräfte seine gesellschaftlich-geographischen Grenzen definierten, haben sich seine Formen und Funktionen international entwickelt.

Erst am Ende der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konsolidierten sich viele der heute führenden Staaten - Deutschland, Italien, die USA - in ihrer modernen, einheitlichen Form. In derselben Periode wurden die wichtigsten Institutionen des Eigentums in den großen kapitalistischen Staaten

3 Ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung einer Klassentheorie internationaler Beziehungen stammt von Kees van der Pijl (1979; 1984). Allerdings ist dieser Ansatz insofern zu kritisieren, als er zu formalistisch auf der Identifizierung von »Klassenfraktionen« im Rahmen einer abstrakten Analyse der Akkumulation beruht. Er führt zu einem ziemlich mechanistischen Postulat einer Allianz der liberal-internationalistischen und staatsmonopolistischen Fraktionen der herrschenden Klasse während der Periode kapitalistischer Expansion, die mit der Krise und dem amerikanischen Isolationismus zusammenbricht. Obwohl reich an fruchtbaren Einsichten und Details, erschwert es der »fraktionalistische« Ansatz, die Widersprüche in den Formen der Herrschaft, besonders des internationalen Staates, zu erfassen.

modernisiert. Dieser Prozeß war konfliktgeladen und international. Er spielte sich in einer während mehrerer Jahrhunderte des merkantilen Kapitalismus zugleich vereinten und gespaltenen Welt ab, in der jedoch die alten rigorosen merkantilistischen Regulationsstrukturen zerbrochen waren oder aufgelöst wurden.

Obwohl sein Hauptelement der territorial definierte Staat war, bestand das internationale System nicht aus einer Ansammlung für sich bestehender Teile, sondern aus einem Netzwerk lose geknüpfter und sich überlappender juristischer Regelungen. Die Staaten verfügten über sehr ausgedehnte gesetzliche Regelungen für Rechtspersonen, da der Nexus von kapitalistischem Staat und den Subjekten seiner Gesetze sehr locker sein kann. Obwohl die Exekutivmacht zur Durchsetzung solcher Gesetze wesentlich territorial ist, verleiht ihr die Mobilität von Menschen und Kapital und die Verknüpfung von Eigentum und globalen Märkten eine sehr große Reichweite. Die Gesetze eines Staates können gegen jede Person durchgesetzt werden, die sich auf seinem Territorium befindet oder sogar dorthin gebracht werden kann (selbst durch Entführung, wie im Falle Eichmann, oder durch eine Militärexpedition, wie bei Noriega), oder gegenüber Guthaben oder Waren, auch wenn sie das Gebiet passieren. Auch der Zugang zu Märkten kann verweigert werden. Weiterhin wurden wechselseitige Arrangements, wie Auslieferung und juristischer Beistand, vom Ende des 19. Jahrhunderts an entwickelt.

Sicher, die imperialistische Konkurrenz und Herrschaft führte zur Hierarchisierung der Staaten und in manchen Fällen zur Annexion und Kolonialisierung. Nichtsdestotrotz bevorzugte Großbritannien, bis 1914 die herrschende Handelsmacht, ein offeneres System; und die USA, die während des 20. Jahrhunderts diese Rolle innehatten, drängten ebenfalls auf »offene Türen«. Allerdings beruhte dieser kapitalistische Internationalismus auf der Ausdehnung der Staatlichkeit, wie sie am prägnantesten in Woodrow Wilsons berühmtem Prinzip der nationalen Selbstbestimmung formuliert wurde, sowie in den berühmten »Garantien territorialer Integrität und politischer Unabhängigkeit« - eine Formulierung, die später in die UN-Charta einging, und noch heute von zentraler Bedeutung ist.

Die Entwicklung des institutionellen Rahmens des korporierten Kapitalismus vom Ende des amerikanischen Bürgerkriegs bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges fand vermittels eines internationalen Wettbewerbs- und Diskussionsprozesses statt. Rechte, wie die Freiheit der Unternehmensgründung, wurden in Formulierungen gefaßt, die auf die internationale Konkurrenz antworteten. Die wichtigen kapitalistischen Länder beeinflussten sich wechselseitig bei der Formulierung von Gesetzen, wie etwa dem

English Companies Act von 1862, dem französischen *loi sur les sociétés* von 1967 und der deutschen *Aktienrechtsnovelle* von 1870.

Wichtiger noch ist, daß es sich um eine unterstützende Gesetzgebung handelte, deren Entwicklung in großem Umfang auf Rechtsmitteln beruhte, die von Unternehmern und ihren Beratern ersonnen worden waren. So brachte etwa James Dill, der Rockefellers Unternehmen *Standard Oil* angehörte, den Gesetzgeber von New Jersey dazu, das »Tochterunternehmen« und die »Holding« als Rechtsformen einzuführen. Es fiel lokalen oder nationalen Staaten schwer, dem internationalen Konkurrenzdruck zu widerstehen und die Legitimierung solcher Einrichtungen zu verweigern. Weiterhin wurden kapitalistische Rechtssysteme nicht nur qua Übertragung in die Kolonien und direkt abhängigen Länder exportiert, sondern auch freiwillig als Mittel der »Modernisierung« angenommen, wie im Japan der Meiji-Zeit.

Während dieser Zeit spielten auch neu gegründete, internationale private und öffentliche Organisationen eine bedeutende Rolle bei der Koordination der Entwicklung und Durchsetzung eines regulativen Rahmens für das unternehmerische Kapital. Ein bemerkenswertes Beispiel ist die internationale Bewegung für die Modernisierung und Harmonisierung der geistigen Eigentumsrechte. Diese war früh durch Prinz Albert bei der großen Ausstellung von 1851 angeregt worden, wurde durch die Welle des internationalen Interesses an wissenschaftlicher Innovation und sogar noch stärker durch die heftigen Bemühungen vorangetrieben, die Wissenschaft den Interessen des Unternehmerkapitals gefügig zu machen - manche würden sagen: zu versklaven (Noble 1977). Diese Bewegung kulminierte im Jahrzehnt der Verhandlungen und Dispute, das schließlich die *Pariser Konvention* von 1883 und den *Staatenbund zum Schutz industriellen Eigentums* hervorbrachte. Die in dieser Konvention festgelegten Prinzipien beherrschen auch heute noch die Debatten und Konflikte um die internationale Kontrolle der Technologie.

Obwohl der rechtliche Rahmen für die Unternehmensgründung in der frühen Periode der kapitalistischen Modernisierung kaum eine Rolle spielte, lieferte er die Grundlage für die Institutionalisierung des Kapitaleigentums in der Form riesiger Unternehmen, die sich in den wichtigen kapitalistischen Staaten in der Zeit von 1885 bis 1914 entwickelten. Dieser Prozeß der Konzentration und Zentralisation von Kapital verlief keineswegs glatt und störungsfrei. Er war ein Versuch, die Macht der Arbeit in großem Umfang zu kontrollieren, und wurde seinerseits durch neue Formen der Arbeiterorganisation bekämpft, besonders durch neue Massenorganisationen sowie sozialistische, anarchistische und marxistische politische Parteien. Die internationalistische Orientierung dieser Bewegungen brach zusammen, als der Erste Weltkrieg die Widersprüche der Sozialdemokratie offen-

barte: im Kern die Bürokratisierung ihrer Institutionen und ihre Spaltung am Dilemma »Sozialreform oder Revolution«. Doch war die Integration der Arbeiterbewegung in den Staat kein rein nationaler Prozeß, sondern ging auch einher mit einem Wechselspiel nationaler und internationaler Prozesse.

Die Konzentration von Kapital führte zu einer internationalen Debatte über die Zunahme von Großunternehmen und Kartellen. Die Konzernform war in den USA am stärksten ausgeprägt, wo der Prozeß der Kapitalkonzentration nach 1880 zuerst und am stärksten einsetzte, was zur populistischen Agitation gegen die »Trusts« und 1890 zur Verabschiedung des *Sherman Act* durch den Kongreß führte. Die neuerliche Fusionswelle nach 1897 veranlaßte den Kongreß, eine Industriekommission einzurichten, die drei Jahre lang Beweise aufnahm und Berichte veröffentlichte. 1904 publizierte John Moody *The Truth about Trusts*, und die deutsche Reichsregierung veröffentlichte ebenfalls einen Kartellbericht (vgl. Fennema 1982; S.11-20). Allerdings hatten sowohl die rechtlichen Einschränkungen von »Verbindungen« als auch der Druck seitens der Bevölkerung die Wirkung, die Konzentration durch komplette Fusionen anstatt durch instabile Allianzen und Kartelle voranzutreiben.

Daher entstand in dieser Periode eine Form des »regulierten Kapitalismus«, der in den großen kapitalistischen Staaten je nach historischen Bedingungen unterschiedliche Formen annahm. Deutschland, mit seinem starken Staat und Bankensystem, entschied sich für staatlich sanktionierte oder unterstützte Konzerne; das liberale Erbe Großbritanniens gründete sich auf informelle Kontrollen durch den Staat wie durch die »öffentliche Meinung«; in den USA entstand eine neue Form des Unternehmensliberalismus, der sich ursprünglich im Umkreis privater Körperschaften, insbesondere der *National Civic Federation*, entfaltet hatte und zur Einrichtung der großen Regulationskommissionen führte (vgl. Kolko 1963; Weinstein 1968; Sklar 1988). Allerdings waren die Verbindungen und Kartelle nicht nur häufig von internationaler Bedeutung, sie wurden oft durch zusammenarbeitende Staaten oder durch eine private oder öffentliche internationale Organisation unterstützt. Ein Beispiel ist die *Permanent Sugar Commission* von 1902, die die subventionierte Zuckerrübenproduktion zugunsten der Zuckerrohrproduzenten einschränkte.

3. Unternehmensmacht, Staat und soziale Bewegungen

Die Herausbildung eines national fundierten aber international koordinierten Unternehmenskapitalismus warf wichtige Fragen für die vielen sozialen Bewegungen dieser Zeit auf. Sozialisten sahen in der Konzentration meist

die Basis für den Übergang in eine bessere Gesellschaftsform durch die Vergesellschaftung der Produktion. So behauptete etwa Hilferding, daß die Entwicklung großer Unternehmen, Trusts und Allianzen, vermittelt durch die Banken, zur Herausbildung »der enormen konzentrierten Macht des Finanzkapitals [führen wird], in dem alle Teilformen des Kapitals zu einer Totalität zusammengeführt werden«, in der »Kapital nun als einheitliche Macht erscheint, die souverän über die Lebensprozesse der Gesellschaft herrscht« (Hilferding 1910/1981, S.234-5). Aus seiner Sicht erleichterte dies den Übergang zum Sozialismus, da die Notwendigkeit der politischen Kontrolle über solche ökonomischen Kräfte deutlicher werden würde und die Aufgabe insofern vereinfache, als die Nationalisierung einiger großer Banken ausreichen würde, den Prozeß in Gang zu setzen.

Während Hilferding einen sich verschärfenden Widerspruch zwischen ökonomischen Kräften, die sich stark vergesellschafteten, und politischen Verhältnissen ausmachte, die sich polarisierten und konflikthafter wurden, zog Karl Kautsky einen anderen Schluß. In einem berühmten Artikel, den er kurz vor dem Ersten Weltkrieg schrieb, vertrat Kautsky die Auffassung, daß die Koordination ökonomischer Kräfte zur politischen Koordination führen könne, zur »Übersetzung der Kartellbildung in die Außenpolitik: in eine Phase des Ultraimperialismus«. Obwohl diese Ansicht fast sofort durch den Ausbruch des Krieges widerlegt wurde, behielt das damit aufgeworfene Problem seine Bedeutung, besonders durch Kautskys ergänzende Voraussage, daß »das Ergebnis des Weltkriegs zwischen den großen imperialistischen Mächten eine Föderation der Stärksten sein könnte, die auf ihren Rüstungswettlauf verzichten« (Kautsky 1911/1970).

Kautskys Artikel ist durch die scharfe Kritik in Lenins Streitschrift *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus* bestens bekannt geworden. Diese Kritik folgte und beruhte zum Teil auf dem Werk von Bucharin, der Hilferdings Position weiterentwickelt und behauptet hatte, daß das Wachstum von Firmen und deren Verbindungen innerhalb der entwickelten kapitalistischen Länder sehr viel intensiver sei als zwischen ihnen; er ging so weit, eine Art »Staatskapitalismus« in den großen kapitalistischen Staaten anzuvisieren. Lenin führte allerdings zwei entscheidende Veränderungen in die Argumentation ein: Er betonte, daß das Wachstum der Monopole das Wesen der Konkurrenz nicht auslöschte, sondern verwandelte; soweit die Konkurrenz kontrolliert sei, werde keine ökonomische Rationalität erzeugt, sondern Parasitentum und Verfall. Damit zusammen hing sein zweites Argument, daß kapitalistische Allianzen instabil seien, weil »die gleichmäßige Entwicklung verschiedener Unternehmen, Trusts, Industriebranchen oder Länder im Kapitalismus nicht möglich ist«. Diese ungleiche Entwicklung bedeutete nicht nur eine unsichere ökonomi-

sche Grundlage für Allianzen. Lenin hob ferner hervor, daß sie zwischenstaatlichen Streit erzeuge. Aus diesem Grunde unterstrich er die Wichtigkeit nationaler politischer Kämpfe, einschließlich der progressiven Kämpfe abhängiger Völker um nationale Selbstbestimmung. Diese Position Lenins führte zu Auseinandersetzungen mit anderen Revolutionären jener Zeit, die auf den revolutionären Wandel durch ein internationales Bündnis der Arbeiterklassen mit dem Ziel der Zerstörung aller kapitalistischen Staaten setzten und den Gedanken von Klassenbündnissen auf nationaler Ebene zur Erlangung der Staatsmacht ablehnten.

Die nichtrevolutionäre Linke, die sich die Eroberung der politischen Macht vor allem durch parlamentarische Mittel versprach, konzentrierte sich unvermeidlich auf den nationalen Staat. Der Lackmустest eines genuin sozialistischen Programms war, ob es den allmählichen Übergang der großen Firmen in Staatseigentum vorsah. Von daher wurde die extensive Einbindung des Staates in die Industrie mittels direkter Festlegung oder Kontrolle von Preisen, die sich während des Krieges in allen Staaten entwickelte, als ein Schritt hin zur vollständigen Nationalisierung betrachtet, und die Sozialisten hielten Gesetze zur Durchsetzung von Konkurrenz für überflüssig. Auch Wirtschaftskreise oder nichtsozialistische Parteien hielten dies für unnötig. Im Gegenteil: die herrschende Ideologie der Periode zwischen den Kriegen begünstigte einen kontrollierten Kapitalismus. Dieser sollte nicht nur nationalistisch und protektionistisch sein, sondern sich im internationalen Rahmen korporatistischer Planung bewegen, auf der Basis weniger eines nationalen Protektionismus als vielmehr der staatlichen Unterstützung oder Mitarbeit in den ausgedehnten Netzwerken weitgehend privater Kartelle. Tatsächlich war es die Existenz ausgedehnter Netzwerke weitgehend privater Kartelle und nicht der nationale Protektionismus, der das Wachstum von transnationalen Konzerne in den 30er Jahren aufhielt.

Erst als die Depression in den Vereinigten Staaten die Besorgnis über die Macht des Großkapitals wieder aufleben ließ, wurde die Kontrolle der Unternehmungen und Kartelle erneut zu einem aktuellen Thema. Obwohl einige der *New-Deal*-Studien zum *Big Business* von Sozialisten wie Victor Perlo und Paul Sweezy durchgeführt wurden und von den linkskeynesianischen Theorien Sraffas oder Joan Robinsons beeinflusst waren, wurde die zweite Phase der Roosevelt-Administration durch den Brandeis-Liberalismus beherrscht. Nach der Durchsetzung neuer regulativer Strukturen für das Bank- und Anlagegeschäft in den 30er Jahren setzte die liberal-populistische Bewegung ihren Marsch in Richtung Justizministerium fort. In den Jahren 1937-38 aktivierte sie, zunächst unter Robert Jackson, dann unter Thurman Arnold, die Anti-Trust-Gesetze, und setzte eine Prozeßflut in Bewegung, die in einem Wolkenbruch von außergerichtlichen Vergleichen

und einem Strom von Gerichtsurteilen in den Jahren 1938 bis 1952 endete. Einige Anti-Trust-Maßnahmen gegen internationale Kartelle wurden während des Krieges aufgehoben und nach dem Krieg durch den Druck der britischen Regierung auf die USA eingeschränkt.

Allerdings trugen die Anwälte des New Deal die Anti-Trust-Lehre unter dem Arm: Sie entwarfen nach dem Krieg Wettbewerbs- oder Kartellgesetze für Japan und Deutschland und beeinflussten die der Europäischen Kohle- und Stahlunion (und daher später die der EG). Auch ermutigten sie das antimonopolistische Denken unter den britischen Keynesianern wie Beveridge und Gaitskell, was zur britischen Monopol- und Fusionsgesetzgebung nach dem Krieg führte. Allerdings wurden Versuche, die Internationalisierung der Wettbewerbsgesetze durch die vorgeschlagene *Internationale Handelsorganisation* (ITO) zu institutionalisieren, durch die Weigerung des amerikanischen Kongresses blockiert, diese Charta zu ratifizieren. Die Diskussion des Wettbewerbsgesetzes im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen kam kaum voran, und erst später wurde das Thema unter dem neuen Titel der »restriktiven Geschäftspraktiken« vor einem anderen Forum, der UNCTAD, wiederbelebt.

Sowohl revolutionäre wie nichtrevolutionäre Sozialisten haben also während dieses Jahrhunderts die politische Aufgabe betont, die Macht im Nationalstaat zu erobern. Die Frage der Stärkung der gesellschaftlichen Macht sozialer Bewegungen wurde demgegenüber zweitrangig. Das Wesen des Übergangs zum Sozialismus wurde nun als der Übergang des Eigentums der großen kapitalistischen Unternehmens an den Staat nach der Eroberung der politischen Macht betrachtet. Dies wurde vom reformistischen Flügel des Sozialismus, unter dem Banner der Kontrolle und nicht des Sturzes des Kapitalismus, zur Verteidigung korporatistischer Regulation verwässert. Während dieser Zeit gelang es dem Unternehmenskapitalismus, jeder wirklichen gesellschaftlichen Verantwortlichkeit, Demokratisierung oder Kontrolle zu entinnen, und zwar auf dem Wege einer Internationalisierung der kapitalistischen Regulation und des Unternehmenseigentums - mittels einer internationalen Struktur, die die Zielsetzungen und die Funktion der Regulation koordiniert, während sie einer wachsenden Zahl von Nationalstaaten die wichtige Rolle der Legitimation und Durchsetzung reserviert.

4. Widersprüche und Krise des internationalen Staates

Das 20. Jahrhundert war ebenso Schauplatz der Konsolidierung und Ausdehnung des Nationalstaates, wie der Entwicklung und des Wildwuchses internationaler Organisationen. Das Wesen und die Bedeutung letzterer wurde weitgehend durch das Gewicht, das dem Nationalstaat zugeschrie-

ben wurden, verdunkelt. Am Ideal eines Weltstaates oder einer Weltregierung gemessen, kann der Schaffung einer Fülle von größtenteils machtlosen internationalen Organisationen, deren Hauptattraktion die exotischen Konferenzorte zu sein scheinen, nur eine geringe Bedeutung zugesprochen werden. Doch gerade die Vielzahl und Heterogenität der entstandenen internationalen Gremien und deren primär ideologische Funktion ist der Schlüssel zu ihrer Rolle. Es wird geschätzt, daß es 1914 50 formelle interstaatliche Organisationen gab, 1939 etwa 80, und 1980 über 600. Die Zahl nichtstaatlicher Organe (wiederum nur jener mit formellem Charakter) ist natürlich viel größer: Eine wohl konservative Schätzung ergibt 330 für 1914, 730 für 1939 und etwa 6000 für 1980 (Jacobson 1984). Diese Institutionenzählung läßt allerdings nur die formale Struktur eines Netzwerks erahnen, das unzählige Treffen und Kontakte von Regierungsvertretern, Managern und Repräsentanten aller Art umfaßt. Tatsächlich spielen solche international organisierten Netzwerke eine wichtige Rolle bei der Sicherung eines Mindestmaßes an notwendiger Koordination, das notwendig ist, um die staatliche Regulation der internationalen Reproduktion des Kapitals zu gewährleisten.

Ein wichtiger Akteur war z.B. die *Internationale Handelskammer*, die 1905 auf einem internationalen Kongreß in Lüttich gegründet und 1919 auf der internationalen Handelskonferenz in den USA mit dem Ziel reformiert wurde, die amerikanische Hilfe beim Wiederaufbau in Europa zu stimulieren (vgl. Ridgway 1938). Die IHK erlangte Beraterstatus beim Völkerbund (und später im UNO-System) und trug dazu bei, die internationale Harmonisierung der Regulation von Unternehmen auf eine im wesentlichen liberale Linie festzulegen. Dies geschah sowohl durch direkte Beteiligung an der Formulierung der Vorschläge als auch auf den Druck, den die nationalen Komitees auf die relevanten Regierungsorgane ausübten.

Tatsächlich sind viele Formen staatlicher Regulation, die manchmal als im Kern nationalspezifisch betrachtet werden, durch den Prozeß politischer Internationalisierung entstanden oder angeregt worden. Besonders die klassische »trilaterale« Regulationsstruktur industrieller Angelegenheiten durch die gemeinsame Beratung von Vertretern der Unternehmen, der Gewerkschaften und des Staates wird manchmal als die Verkörperung eines wesentlich nationalen »Korporatismus« beschrieben. In Wirklichkeit wurde sie aus dem amerikanischen Modell der »progressiven Ära« in die Verfassung der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) übertragen, von wo aus sie viele nationale Strukturen beeinflußt hat. Dieser Prozeß war Teil der ersten Stufe der oben erwähnten, von Woodrow Wilson vorangetriebenen internationalen Liberalisierung. Er wurde nicht nur durch die Furcht vor dem Bolschewismus, sondern auch vor einer unabhängigen internatio-

nalistischen Arbeiterbewegung inspiriert. Aber die wiederbelebte *Sozialistische Internationale* und der neue *Internationale Gewerkschaftsbund* trafen sich 1918 in Genf während der Monate, in denen die Pariser Friedenskonferenz vorbereitet wurde. Besonders um der Arbeitscharta des Internationalen Gewerkschaftsbunds etwas entgegenzusetzen, entwarf die *Kommission für internationales Arbeitsrecht* unter dem Vorsitz von Samuel Gompers auf der Pariser Konferenz die *Charta der Internationalen Arbeitsorganisation*.

Obwohl der Unternehmensinternationalismus ursprünglich großangelegte und umfassende internationale Regulationsformen anstrebte, wich er schnell vor den dadurch aufgeworfenen politischen Problemen zurück. Ein Beispiel ist die Beseitigung der internationalen Doppelbesteuerung von Einkommen, besonders von Geschäfts- und Unternehmensprofiten. Druck seitens der Wirtschaft, darunter der *Internationalen Handelskammer*, führte vor allem über das *Fiskalkomitee des Völkerbunds* zur Entwicklung eines Systems bilateraler Steuerabkommen, das zum Wachstum der internationalen Direktinvestitionen nach 1945 beitrug. Eine großangelegte Studie zu den Grundlagen der Ertragsallokation internationaler Unternehmen wurde von der *Rockefeller Foundation* finanziert und von Mitchell B. Carroll, einem amerikanischen Anwalt, durchgeführt, der seine Laufbahn im Handelsministerium begann und später die USA im *Fiskalkomitee des Völkerbunds* vertrat (obwohl die USA dort nicht Mitglied waren) und zum langjährigen ersten Präsident der *Internationalen Finanzassoziation* wurde. Carrolls Bericht verwarf einen umfassenden Ansatz zur internationalen Einkommensverteilung auf der Grundlage eines Teilungsverfahrens. Dies vor allem deshalb, weil damit auf internationaler Ebene unmittelbar und offen die politischen Fragen der Besteuerungsgleichheit aufgeworfen worden wären, da eine Aufteilung internationale Übereinstimmung über die Besteuerungsgrundlage von Unternehmensprofiten und die Teilungsformel erfordert hätte. Stattdessen empfahl der Bericht das Prinzip der »Armlänge«, das auf der separaten Besteuerung jeder nationalen Tochtergesellschaft eines transnationalen Unternehmens beruhte. Allerdings hat die Durchsetzung des Armlängenprinzips durch die nationalen Steuerbehörden zu einem Bargaining- und Verhandlungsprozeß zwischen den Vertretern der verschiedenen Staaten und den Beratern der Unternehmen geführt. Trotz der Beschwerden über den willkürlichen Charakter der Arrangements haben die Unternehmungen dieses dezentralisierte aber locker koordinierte System jeder umfassenderen Alternative vorgezogen; sowohl sie wie auch die nationalen Steuerbehörden haben sich gegen die Formalisierung durch ein globales Aufteilungsschema gewandt, obwohl in der Praxis viele Akti-

vitäten so integriert sind, daß dies der einzig brauchbare Ansatz wäre (vgl. Picciotto 1989, 1992).

Auf diesem, wie auf vielen anderen Gebieten, führte das rasche internationale Wachstum von Kapital nach dem Krieg zu schweren Spannungen. Seit Mitte der 60er Jahre gibt es ein zunehmendes politisches Bewußtsein von der wachsenden Macht der transnationalen Konzerne und des Widerspruchs zwischen ihrer zentralisierten Entscheidungstätigkeit bei der Allokation von Ressourcen und der lockeren Koordination der politischen Regulierung durch immer mehr Staaten.

Dieses Problem hat zwei Seiten. Aus Sicht der transnationalen Konzerne sind ihre globalen Aktivitäten politischen Interventionen seitens einer wachsenden Zahl von Staaten, oft mit gegensätzlichen Zielsetzungen, unterworfen. Die effektive Macht eines jeden Staats ist letztlich auf die Ausstattungen und Individuen beschränkt, die sich auf seinem Territorium befinden, was in Begriffen des internationalen Rechts als Territorialität der Rechtsdurchsetzung beschrieben werden kann. Je spezialisierter und integrierter allerdings die international verstreuten Aktivitäten der transnationalen Konzerne sind, desto verletzlicher werden sie. Die globale Strategie eines solchen Konzerns kann zunehmend aus den Fugen geraten durch die politische Intervention an einem Ort, sei es durch widerspenstige Gewerkschaften, Belegschaften oder einzelne Staatsvertreter, und mehr noch durch gemeinsame internationale Eingriffe. Andererseits sieht es vom Standpunkt des scheinbar souveränen Staates zunehmend so aus, als ob die eindeutig in seinen Hoheitsbereich fallende Macht, die ökonomischen und sozialen Angelegenheiten zu regeln, untergraben und wirkungslos gemacht wird.

Unter solchem Druck wird der internationale Regulationsprozeß, der das Wachstum der transnationalen Unternehmen erleichtert hatte, zunehmend inadäquat. Die größere internationale Mobilität des Kapitals hat die riesigen Löcher im Netzwerk der Koordination staatlicher Funktionen offengelegt. Ein wichtiges Beispiel sind Offshore-Finanzzentren und Steuerparadiese. Diese haben sich seit den frühen 60er Jahren als tolerierte, indirekt regulierte Arena der globalen Zirkulation des Geldkapitals rasch entwickelt. Allerdings wurden sie nicht nur von Glücksspielunternehmen und kleinen, auf Sicherheit bedachten Sparern benutzt, sondern auch zur Steuerhinterziehung und Geldwäsche einer Vielzahl von Spekulanten, Erpressern, Drogenhändlern, Diktatoren und anderen korrupten Politikern. Sie bieten nun Möglichkeiten zur internationalen Finanz- und Steuerarbitrage, -hinterziehung und -vermeidung, was eine optimale Allokation des Geldkapitals stark behindert.

Versuche, eine internationale Koordination der Finanzregulation zustande zu bringen, haben zur Verbreitung einer bunten Mischung informeller und

oft geheimer Organisationen und Treffen von Offiziellen, Beratern und Spezialisten geführt. Für die Bankenaufsicht gibt es z.B. das *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*, die *Contact Group of EC Supervisory Authorities*, die *Offshore Group of Banking Supervisors*, die *Commission of Latin American and Caribbean Banking Supervisory and Inspection Organizations* usw. Arrangements zum Austausch von Informationen zwischen den Aufsichtsorganen haben sich in den Bereichen der Besteuerung (eingeschlossen die simultane Überprüfung verwandter Unternehmen), Anlagenregulation und Bankenaufsicht entwickelt. Weiterhin haben sich Gesetze gegen Geldwäsche, Insider-Geschäfte usw. rasch verbreitet. Diese Aktivität hat zu dem Versuch geführt, legitime von illegitimen Finanzgeschäften zu unterscheiden; aber es kann nicht behauptet werden, daß ein adäquates internationales Regulationssystem entstanden wäre, wie der BCCI-Skandal gezeigt hat.

Die Versuche, das internationale Regulationssystem fester zu schnüren, haben zu mehr bürokratisch-administrativer Koordination und korporatistischem Bargaining auf internationaler Ebene geführt. Dies war nicht nur vielfach technisch ineffizient, sondern hat ein wachsendes Legitimationsproblem geschaffen. Die technisch-bürokratische Natur der meisten internationalen Regulationsprozesse beruhte auf der Legitimation durch nationale politische Prozesse. Bereits unter starkem Druck durch neue soziale und Klassenbewegungen, haben sich nationale Staatsorgane auch zusehends als wirkungslos gegenüber der globalen Macht des Kapitals herausgestellt. Gleichzeitig sind die deutlicher werdenden Widersprüche und Unzulänglichkeiten des internationalen Staatensystems durch eine neuerliche Internationalisierung von sozialen und Klassenbewegungen auf die Tagesordnung gesetzt worden.

5. Für einen neuen sozialen Internationalismus

Tatsächlich sind in der gegenwärtigen Ära »neue soziale Bewegungen« entstanden, die sich in jüngster Zeit auch internationalisiert haben, besonders die Frauen-, die Umwelt-, Anti-Atomkraft- und Armutsbewegungen. Ihr Aufstieg stand im Gegensatz zum Niedergang der traditionellen Basis der Arbeiterbewegung, besonders der Gewerkschaften, was in vielen Ländern zu einer breiten Debatte über die Klassenbasis sozialer Bewegungen geführt hat. Unter den Theoretikern hat sich die Diskussion allzu oft polarisiert. Einerseits wird behauptet, soziale Bewegungen verschleiern die Klassenbasis der Ausbeutung im Kapitalismus und beschränkten sich daher auf wesentlich liberale reformistische Ziele wie Nichtdiskriminierung, Demokratisierung oder Frieden. Andererseits ist die Arbeiterbewegung selbst

gespalten zwischen einem sozialdemokratischen Reformismus, der das Beste für die Arbeiter von einem gesteuerten Kapitalismus erwartet, und einem revolutionären Sozialismus mit seiner offensichtlich utopischen Perspektive eines letztendlichen Sturzes des Kapitalismus.

Von daher verläuft der Gegensatz zwischen Klassen- und Basis-Bewegungen nicht so eindeutig. In der Praxis sind sich jene, die sich in sozialen Bewegungen aller Art engagieren, sehr wohl darüber im Klaren, wie schwer es ist, eine klassenorientierte Politik mit den dort thematisierten gesellschaftlichen Problemen (Sexismus, Rassismus, Frieden, Umwelt, ect.) zu verbinden, ohne in einen Reduktionismus zu verfallen, der die Einheit der Klasse höher als effektives und vereintes Handeln ansetzt. Ebenso haben viele in der Arbeiterbewegung engagierte Leute die Erfahrung gemacht, daß dem Aufbau einer Partei, die die staatliche Macht erlangen kann, Priorität gegenüber der aktiven und konstruktiven Einbindung in aktuelle soziale Bewegungen eingeräumt wird, und daß die Mitarbeit in solchen Bewegungen oft auf Kanalisierungs- und Kontrollversuche hinausläuft.

Die größte Herausforderung für die Arbeiterbewegung ist heutzutage der Aufbau eines neuen Internationalismus, der die Stärken von Klassenpolitik mit denen der klassenübergreifenden sozialen Bewegungen vereint. Dieser Prozeß muß sich mit den Formen des internationalen Staates auseinandersetzen, die als Teil der Internationalisierung des Kapitals entstanden sind, und versuchen, diese zu besetzen und zu überwinden. Die Aktionsgruppen und Netzwerke der Dritte-Welt-Bewegung haben beträchtliche organisatorische Fähigkeiten entwickelt, Aktionen in internationalen Organen mit einer gleichzeitigen Konzentration auf die nationalstaatliche Ebene zu verbinden, wie etwa in den Kampagnen zur Babynahrungswerbung (vgl. Chetley 1986). Andere wirksame Kampagnen gab es zu Pestiziden, Arzneimitteln und Müllbeseitigung, während man sich in direkten politischen Aktionen mit den kämpfenden Menschen in Südafrika und Lateinamerika solidarisierte. Versuche, die organisatorische Flexibilität von Basis- und Aktionsgruppen mit der disziplinerteren, aber bürokratischeren Macht der Gewerkschaften zu verbinden, hatten wechselnden Erfolg, obwohl solche Verbindungen oft entscheidend sind. So waren etwa im Gefolge der Bhopal-Katastrophe die verschiedenen gelagerten Stärken der internationalen Gewerkschaftsorganisationen und des Netzwerks der sozialen Bewegungen gleichermaßen wichtig, wenn auch nicht immer koordiniert (Waterman 1988).⁴

4 Es hat ausgedehnte Debatten zu den sogenannten »neuen« sozialen Bewegungen gegeben. Meiner Ansicht nach ist nichts besonders Neues an sozialen Bewegungen; es geht nur darum, daß einige Teile der Linken, die ihre Erwartungen früher an die »weiße Arbeiterbewegung« geheftet haben, gezwungen wurden, neu nachzudenken. Dies hängt mit den

Die Schwachstellen und Widersprüche der staatlichen Regulation des Kapitals sind auf internationaler Ebene am offensichtlichsten. Sie sind in hohem Maße Ergebnis der internationalen sozialen Bewegungen und spiegeln deren Schwächen wider. Wenn die bürokratisch-administrativen Formen der internationalen Wirtschaftsregulation geheimniskrämerisch sind, dann deshalb, weil es schwierig ist, in einer Welt, in der der Zugang zum Wissen ungleich verteilt ist und eine wirtschaftliche wie staatliche Geheimhaltungspolitik betrieben wird, einen offenen internationalen Informationsfluß zu erzeugen. Wenn diese Regulationsformen undemokratisch sind, dann wegen der Probleme, die der Aufbau demokratischer Formen internationaler Partizipation zwischen Völkern aufwirft, die durch Sprache sowie die Kosten und Hindernisse des Reisens voneinander getrennt sind.

Doch wie frustrierend die Versuche einer internationalen sozialen Organisation auch sein mögen, sie versprechen große Erfolge. Vor allem zwingen sie sozialistische Aktivisten dazu, die Fata Morgana zu durchschauen, die die Arbeiterbewegung seit 1914 getrogen hat, daß nämlich der einzige Weg zur menschlichen Emanzipation und zur Anpassung der produktiven Macht an die sozialen Bedürfnisse über die Erlangung der nationalstaatlichen Macht führe, mittels politischer Organisationen, die vor allem durch die männlichen weißen Industriearbeiter getragen wurden. Die breitere Basis sozialer Bewegungen in der Bevölkerung und der durch ihre Internationalisierung entworfene weitere Horizont, impliziert notwendigerweise eine andere Haltung zum Staat. Die schlechteste Variante beruht auf der naiven Illusion, soziale Macht existiere unabhängig vom Staat. Die beste Alternative führt zu einer verfeinerten Analyse der Widersprüche des Staates und den Möglichkeiten, diese zur Stärkung der Macht der sozialen Bewegungen zu nutzen - wobei klar ist, daß der nationale Staat nur ein Teil der umfassenden Machtstruktur einer globalen kapitalistischen Gesellschaft ist.

Grenzen und der Krise des strukturalistischen Marxismus zusammen, der eine separate »Sphäre« der Produktionsverhältnisse entwarf, abgetrennt von »anderen« sozialen Verhältnissen in der »Sphäre der Reproduktion«. Dies ist offensichtlicher Unsinn, da selbst die direktesten gewerkschaftlichen Kämpfe um Lohn, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit auch Kämpfe um die Reproduktion sind. Das Problem war immer, wie die zersplitterten Formen spezifischer Konflikte überwunden und eine breitere soziale und Klassenperspektive entwickelt werden kann. Vgl. Holloway und Picciotto 1977.

Literatur

- Chetley, Andrew 1986: *The Politics of Baby Foods. Successful challenges to an international marketing strategy*. Pinter, London.
- Cox, Robert W. 1981: Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, in *Millennium*, vol. 10, 126-155; revised version in R.O.Keohane (ed): *Neorealism and its Critics*, Col.U.P. New York, 1986.
- Cox, Robert W. 1987: *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*. Columbia U.P. New York.
- Cox, Robert W. 1983: Gramsci, Hegemony and International Relations; an Essay in Method, in *Millennium*, vol. 12, 162-175.
- Fennema M. 1982: *International Networks of Banks and Industry*.
- Hilferding R. 1910/1981: *Finance Capital. A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*; dt.: *Das Finanzkapital*, Frankfurt/M.
- Holloway, J. and Picciotto, S. 1977: Capital, Crisis and the State, in *Capital & Class* No. 2, 76-101.
- Holloway, J. and Picciotto, S. 1980: Capital, the State and European Integration, in *Research in Political Economy*, Zarembka (ed.), JAI Press.
- Jacobson, H.K. 1984: *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*.
- Kautsky, Karl 1911/1970: Ultra-Imperialism, in *New Left Review*, No.59, 41-46.
- Kolko G. 1963: *The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History*.
- Lenin, V.I. 1917/1960, Imperialism, the Highest Stage of Capitalism, in *Selected Works in Three Volumes*, vol.1.
- Noble, David F. 1977: *America By Design*.
- Picciotto, S. 1989: *Slicing a Shadow: Business Taxation in an International Framework*, in Haneher and Moran (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation* (OUP).
- Picciotto, S. 1992 *International Business Taxation* (Weidenfeld & Nicolson, London).
- Poulantzas N. 1974: The Internationalization of Capitalist Relations and the Nation-State, in *Economy & Society* 3.
- Radice, Hugo 1984: The National Economy: A Myth?, in *Capital & Class* No. 22, 111-140.
- Ridgeway, G.L. 1938: *Merchants of Peace: Twenty Years of Business Diplomacy through the International Chamber of Commerce*.
- Sklar M.J. 1988: *The Corporate Reconstruction of American Capitalism 1890-1916. The Market, Law and Politics*.
- Van der Pijl, Kees 1979: Class Formation at the International Level. Reflections on the Political Economy of Atlantic Unity, in *Capital & Class* No.9, 1-22.
- Van der Pijl, Kees 1984: *The making of an Atlantic Ruling Class*, Verso.
- Waterman, Peter 1988: *The Old Internationalism and the New*, ILERI Foundation, The Hague.
- Weinstein, A. J. 1968: *The Corporate Ideal in the Liberal State 1900-1918*.

Übersetzt aus dem Englischen von Klaus Fritz