

ISSN 0946-7165

**1/2007**

14. Jahrgang

Heft 1

Juni 2007

Hrsg.  
im Auftrag  
der Sektion  
Internationale  
Politik der  
DVPW

# Zeitschrift für Internationale Beziehungen

– Sonderdruck –

(nicht im Buchhandel erhältlich)

## Aus dem Inhalt

*Niklas Schörnig*

### **Opfersensibilität und Friedensdividende**

Legitimationsmuster einer aktiven amerikanischen Rüstungsindustriepolitik in den 1990er Jahren

*Martin Beck*

### **Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle**

*Christoph Schuck*

### **Islam und die Legitimität von Herrschaft**

Erkenntnisse aus der konzeptionellen Heterogenität des Islams in Indonesien für Demokratie und Systemtransformation

*Michèle Knodt*

### **Regieren im erweiterten Mehrebenensystem**

Internationale Einbettung der EU in die WTO

## Forum

*Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/  
Katrin Radtke*

### **Politische Ordnungsbildung wider Willen**

Mit Repliken von *Lothar Brock, James W. Davis, Antje Wiener  
und Andreas Nölke*



**NOMOS**

# INHALT

<i>Christopher Daase</i> <b>Editorial</b> .....	3
--	---

## AUFSÄTZE

<i>Niklas Schörmig</i> <b>Opfersensibilität und Friedensdividende</b> Legitimationsmuster einer aktiven amerikanischen Rüstungsindustriepolitik in den 1990er Jahren .....	9
---	---

<i>Martin Beck</i> <b>Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle</b> .....	43
--	----

<i>Christoph Schuck</i> <b>Islam und die Legitimität von Herrschaft</b> Erkenntnisse aus der konzeptionellen Heterogenität des Islams in Indonesien für Demokratie und Systemtransformation .....	71
--	----

<i>Michèle Knodt</i> <b>Regieren im erweiterten Mehrebenensystem</b> Internationale Einbettung der EU in die WTO .....	101
--	-----

## FORUM

<i>Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke</i> <b>Politische Ordnungsbildung wider Willen</b> .....	129
---	-----

<i>Lothar Brock</i> <b>Zauberlehrlinge, oder: Die List der (Un-)Vernunft in den internationalen Beziehungen</b> Eine Replik auf Zürn et al. ....	165
--	-----

<i>James W. Davis</i> <b>Wessen Wille? Welche Ordnung?</b> Eine Replik auf Zürn et al. ....	175
---	-----

<i>Antje Wiener</i> <b>Das Normative in der Internationalen Politik: Unsichtbare Konsequenzen von Institutionenbildung?</b> Eine Replik auf Zürn et al. ....	183
--	-----

<i>Andreas Nölke</i> <b>Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats</b> Eine Replik auf Zürn et al. ....	191
--	-----

*Inhaltsverzeichnis*

<b>Neuerscheinungen</b> .....	201
<b>Mitteilungen der Sektion</b> .....	205
<b>Abstracts</b> .....	207
<b>Autorinnen und Autoren dieses Heftes</b> .....	211

## Editorial

Halbzeit in München. Mit dieser Ausgabe legt die ZIB-Redaktion am Geschwister-Scholl-Institut das fünfte Heft unter ihrer Regie vor. Das ist eine Gelegenheit, auf die letzten zweieinhalb Jahre zurückzublicken und einen Ausblick auf die verbleibende Zeit zu werfen.

### *Redaktionsarbeit*

Als die ZIB-Redaktion im Januar 2005 nach München kam, war die Situation deswegen schwierig, weil die Universität München die zuvor gegebene Zusage für eine Viertel-Stelle (!) für einen Redakteur oder eine Redakteurin nicht einhielt und damit auch die Zusage des Bayerischen Wissenschaftsministeriums hinfällig war, den gleichen Beitrag zu leisten. Deshalb musste ein völlig neues Redaktionskonzept entwickelt werden, das die anfallende Arbeit auf mehrere Schultern verteilte. Die Redaktionsleitung übernahmen Sebastian Schindler und Alexander Heppt, zwei Studenten mit außergewöhnlichem Arbeitseinsatz und Organisationstalent. Das Redaktionsteam besteht des Weiteren aus Maria Birnbaum, Stefan Engert, Anna E. Frazier, Rainer Hülse, Dieter Kerwer sowie dem geschäftsführenden Herausgeber. Dank einer guten Arbeitsteilung ist es gelungen, die Qualität der Redaktionsarbeit trotz der fehlenden Redakteursstelle auf dem hohen Niveau der Frankfurter Zeit zu halten, was viele Autorinnen und Autoren mit Blick auf die Gutachten und die Korrektur ihrer Texte bestätigt haben.

Auch inhaltlich hat die Redaktion neben der Weiterführung des bisher Erreichten einige Neuerungen umgesetzt. So haben wir versucht, da wo es uns geboten schien, den Autorinnen und Autoren zusätzlich zu den Gutachten Hinweise für die Überarbeitung ihrer Beiträge zu geben. Das war insbesondere dann der Fall, wenn Gutachten nicht eindeutig waren oder sich zwei Gutachten widersprachen. Dieses »moderate Moderieren« darf natürlich die Integrität des Begutachtungsverfahrens nicht infrage stellen; aber es erscheint uns sinnvoll, gelegentlich auch in Rücksprache mit den anderen Herausgebern, eine Gewichtung der Gutachterkommentare vorzunehmen, um die Überarbeitung der Beiträge zu erleichtern.

Als zentrales Publikationsorgan der Sektion Internationale Politik der DVPW ist die ZIB zugleich das wichtigste Kommunikationsmittel der deutschen *IB-community*. Um aktuelle Diskussionen innerhalb der Disziplin besser zu dokumentieren und ein breiteres Publikum über noch unveröffentlichte Papiere auf dem Laufenden zu halten, ist bereits in Frankfurt mit der Rubrik *Tagungsberichte* ein neues Format eingeführt worden. Da diese neben den redaktionell erstellten Rubriken die einzigen Texte sind, die ohne externes Begutachtungsverfahren in der ZIB veröffentlicht wer-

den, ist es wichtig, diesen Unterschied zu den anderen Aufsätzen in einer Weise hervorzuheben, die auch auf spätere Zitationen durchschlägt. Deshalb tragen Tagungsberichte seit der ZIB 1/2006 stets den alleinigen Untertitel »Ein Tagungsbericht«.

Einem ähnlichen Zweck dienen die in unregelmäßigen Abständen abgehaltenen ZIB-Symposien. Die Idee hierbei ist, führende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die über ähnliche Probleme arbeiten, zusammenzubringen und über ein herausragendes Ereignis und seine Konsequenzen für die Disziplin Internationale Beziehungen diskutieren zu lassen. Damit soll einerseits die Vielfalt wissenschaftlicher Perspektiven deutlich gemacht, andererseits aber auch zu einer stärkeren Kommunikation innerhalb der Disziplin beigetragen werden. Ziel dieser neuen Rubrik ist darüber hinaus eine stärkere Rückbindung der theoretisch angeleiteten Forschung an die aktuellen Probleme der Politik.

Bei alledem ist aber die ZIB grundsätzlich eine »angebotsorientierte« Zeitschrift geblieben, deren Aufgabe es ist, aus unaufgefordert eingesandten Beiträge im *peer review*-Verfahren die besten auszuwählen, um auf diese Weise die qualitativ avancierte, theoretisch und methodisch reflektierte Forschung in Deutschland zu repräsentieren.

### *Manuskriptlage*

Der Erfolg dieses Unterfangens hängt allerdings wesentlich von der Manuskriptlage ab. Hier ist zu berichten, dass über die letzten neun Jahre ein leicht steigender Trend bei den eingereichten Manuskripten zu verzeichnen ist. In den Jahren 2005 und 2006 hatte die Redaktion insgesamt 80 Manuskripte zu bearbeiten, von denen für 64 ein Begutachtungsverfahren vorgesehen war. Davon wurden 16 aufgrund formaler Mängel nach einer internen Begutachtung und Diskussion durch die Redaktion abgelehnt. 48 Manuskripte durchliefen die erste Runde des externen Begutachtungsverfahrens. Von diesen erhielten zwölf eine konditionale oder eine direkte Publikationszusage und wurden veröffentlicht, elf wurden abgelehnt. Die restlichen Manuskripte erhielten Überarbeitungsaufgaben und die Möglichkeit der Wiedereinreichung. Bis Ende 2006 wurden 14 wiedereingereichte Manuskripte in ein zweites Begutachtungsverfahren eingespeist. Drei wurden hier endgültig abgelehnt, neun erhielten eine konditionale oder direkte Zusage, die restlichen befanden sich noch im Verfahren. Hochgerechnet ergibt sich somit eine Publikationsquote von etwas unter 40% und eine Ablehnungsquote von knapp über 60%. Das ist vergleichbar mit früheren Herausgeberperioden, in denen die jährlichen Ablehnungsquoten zwischen 42% und 75% lagen. Berichtenswert ist vielleicht noch die Tatsache, dass der Anteil der Autorinnen, die bei der ZIB Manuskripte einreichten, mit 29% deutlich höher lag als der Anteil der Frauen in der DVPW-Sektion Internationale Politik (21%).

Das Begutachtungsverfahren steht und fällt mit der Bereitschaft von Kolleginnen und Kollegen, sich die Zeit für die eingehende Lektüre eines eingereichten Manuskripts und das Schreiben eines substanziellen Gutachtens zu nehmen. Mit einiger Sorge beobachten wir, dass diese Bereitschaft abzunehmen scheint. Das mag an den steigenden Belastungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durch

Lehre, Administration und Forschung liegen und ist in den jeweiligen Einzelfällen zweifellos gut nachvollziehbar. Von 91 Gutachten, die die Redaktion 2005 in Auftrag gab, wurden 66 tatsächlich erstellt, über 25% der Anfragen jedoch abgelehnt. 2006 lag die Ablehnungsquote sogar bei 30%. Hinzu kommt, dass der Rücklauf häufig sehr schleppend ist. Beides führte in einigen Fällen zu Verzögerungen im Begutachtungsverfahren, deren Länge wir eigentlich hatten reduzieren wollen.

Um so mehr möchte die Redaktion all denen danken, die 2006 als Gutachterinnen und Gutachter für die ZIB tätig waren:

Rainer Baumann	Hartwig Hummel	Sebastian Oberthür
Joachim Behnke	Markus Jachtenfuchs	Henning Ottmann
Thomas Bernauer	Thomas Jäger	Ingo Peters
Arthur Benz	Anja Jetschke	Uwe Pütter
Michael Blauberger	Ingo Juchler	Hans Rattinger
Klaus Boehnke	Dietrich Jung	Tatjana Reiber
Aurel Croissant	Robert Kaiser	Ingo Rohlfing
James W. Davis	Reiner Keller	Jürgen Rüland
Herbert Dittgen	Markus König	Stefan A. Schirm
Hartmut Elsenhans	Thomas König	Klaus Schlichte
Susanne Feske	Michael Kreile	Ursula Schröder
Ulrich Franke	Beate Kohler-Koch	Manuela Spindler
Katja Freistein	Dirk Lehmkuhl	Georg Stauth
Thomas Gehring	Ursula Lehmkuhl	Ingo Take
Philipp Genschel	Ralf J. Leiteritz	Ingeborg Tömmel
Stefano Guzzini	Hanns Maull	Christian Tuschhoff
Edgar Grande	Peter Mayer	Cornelia Ulbert
Tobias Greitemeyer	Melanie Morisse-Schilbach	Volker von Prittwitz
Sieglinde Gstöhl	Harald Müller	Jürgen Wilzewski
Gunther Hellmann	Christine Neuhold	Christoph Weller
Boris Holzer	Jürgen Neyer	Antje Wiener
Katharina Holzinger	Andreas Nölke	Reinhard Wolf

Um die Bearbeitungszeit von Manuskripten zu verkürzen und die Belastung potenzieller Gutachter und Gutachterinnen zu minimieren, sind wir bestrebt, das ZIB-Review-Panel beständig zu erweitern. Hierbei handelt es sich um eine Datei, in der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verzeichnet sind, die sich prinzipiell bereit erklärt haben, Manuskripte zu begutachten. Das Formular einer entsprechenden Absichtserklärung kann auf der neuen ZIB-Homepage ([www.zib-online.info](http://www.zib-online.info)) heruntergeladen werden. Die Redaktion freut sich über regen Rücklauf.

### *Internetpräsenz*

Im Juni erhält die ZIB eine neue Präsentationsseite im Internet unter [www.zib-online.info](http://www.zib-online.info), die die alte ZIB-Seite unter [www.politik-im-netz.com](http://www.politik-im-netz.com) ersetzt. Damit hat

die ZIB eine eigene Domain, unter der Informationen (Richtlinien zur Manuskriptgestaltung, Calls for Papers, Hinweise auf Veranstaltungen etc.) abgerufen werden können. Auf dieser Homepage sind ältere Jahrgänge der ZIB sowie ausgewählte Beiträge der aktuellen Ausgaben komplett kostenlos verfügbar, und alle Inhaltsverzeichnisse sind für die schnelle Recherche einsehbar. Wie bisher können außerdem die ersten zehn Jahrgänge der ZIB auf CD-ROM zum Preis von 29 Euro vom Nomos-Verlag erworben werden; eine Volltext-Suchfunktion ermöglicht hier das gleichzeitige Durchsuchen aller Ausgaben.

Die wichtigste Neuerung ist sicherlich, dass die ZIB-Ausgabe 1/2007 erstmals auch online publiziert wird. Unter [www.nomos-zeitschriften.de](http://www.nomos-zeitschriften.de) können interessierte Leserinnen und Leser ab Juli/August 2007 die PDFs sämtlicher Beiträge der aktuellen und früherer Ausgaben herunterladen. An dieser Stelle möchte die Redaktion besonders Andreas Beierwaltes vom Nomos-Verlag danken, der die positiven Entwicklungen mit angestoßen und umgesetzt hat.

### *Beirat*

Der Wissenschaftliche Beirat der ZIB hat die Aufgabe, die Herausgeber und die Redaktion bei ihrer Arbeit zu beraten und zu unterstützen. Am 11. November 2006 fand eine Beiratssitzung in München statt, auf der nach Berichten vonseiten des geschäftsführenden Herausgebers, der Redaktionsleitung und des Verlages die Situation und die zukünftige Entwicklung der ZIB diskutiert wurden. Bereits hier standen Onlinepublikation und Onlineauftritt der ZIB im Zentrum der Gespräche.

Turnusmäßig sind zum 11. November folgende Mitglieder aus dem Wissenschaftlichen Beirat ausgeschieden, die über viele Jahre hinweg den Herausgebern mit Rat und Tat zur Seite standen. Ihnen soll an dieser Stelle für die langjährige Unterstützung herzlich gedankt werden:

Josef Esser	Beate Kohler-Koch	Klaus Segbers
Horst Fischer	Friedrich Kratochwil	
Kjell Goldmann	Andrew Moravcsik	

In den Wissenschaftlichen Beirat der ZIB neu berufen wurden:

Ulrich Beck	Thomas Diez	Jürgen Rüland
Tanja Börzel	Georg Nolte	Ole Wæver

### *Ausblick*

In der Regel wechselt die geschäftsführende Herausgeberschaft der ZIB alle fünf Jahre. Das gibt uns in München für weitere zweieinhalb Jahre die Möglichkeit, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen und neue Initiativen zu ergreifen.

Dabei wollen wir uns erneut der Frage stellen, ob es heute noch zeitgemäß ist, eine Zeitschrift für internationale Beziehungen auf Deutsch zu publizieren (und was gegebenenfalls die Alternativen wären). Als Einstieg plant die Redaktion ein Panel auf der nächsten Jahreskonferenz der *International Studies Association* (ISA) in San Francisco zum Thema »Writing Foreign«, um diese Frage mit den Herausgeberinnen und Herausgebern anderer nichtenglischsprachiger IB-Zeitschriften zu diskutieren.

Ein weiteres Ziel der Redaktion besteht darin, einen erneuten Antrag zur Aufnahme der ZIB in den *Social Science Citation Index* (SSCI) zu stellen. Anfang 2004 lehnte die Betreiberfirma Thomson ISI den Antrag der Vorgängerredaktion ab, obwohl er formal korrekt gestellt war und die ZIB alle Mitgliedschaftskriterien erfüllt. Die Ablehnung erfolgte, wie üblich, ohne Angabe von Gründen. Der Neuantrag soll stärker die institutionelle Anbindung der ZIB als Organ der Sektion Internationale Politik der DVPW betonen. Die Aufnahme in den SSCI wäre wichtig, weil zukünftig auch in Deutschland die Messung wissenschaftlicher Leistung für die Zuweisung von Forschungsmitteln oder als Entscheidungsgrundlage für Berufungen mithilfe von Zitationsanalysen an Bedeutung gewinnen wird.

Schließlich hat sich die Redaktion vorgenommen, die – insgesamt nicht schlechte – Manuskriptlage durch proaktive Manuskriptwerbung noch zu verbessern. Auf Konferenzen sollen die Autorinnen und Autoren guter Papiere angesprochen und zu einer Einreichung bei der ZIB ermuntert werden.



## Opfersensibilität und Friedensdividende

Legitimationsmuster einer aktiven amerikanischen Rüstungsindustriepolitik in den 1990er Jahren

*In den 1990er Jahren veränderte sich die amerikanische Rüstungsindustrie in dramatischer Weise; es kam zu einer umfassenden Konsolidierung und Restrukturierung der Industrie. Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung hatte die amerikanische Regierung einen starken Einfluss auf den Restrukturierungsprozess. Ein zentrales Ziel war es, so zeigt die dem Aufsatz zugrunde liegende qualitative und quantitative Inhaltsanalyse relevanter Kongressdebatten, die amerikanische Rüstungsindustrie in die Lage zu versetzen, auch im neuen Jahrtausend modernste Hightech-Waffen zu minimalen Kosten herzustellen. Dabei spielte der Wunsch, auch zukünftige Konflikte mit minimalen eigenen Opfern führen zu können, eine besondere Rolle und wird als ein wichtiges Motiv für die aktive Industriepolitik der Regierung identifiziert. Dieses Ergebnis unterstreicht die Bedeutung, die dem Wunsch nach minimierten eigenen Opfern in den USA zukommt und zeigt, dass Opferaversion nicht nur die taktische oder strategische Ebene beeinflusst, sondern eine tiefer gehende Wirkung auf Technologie- und sogar Industrieplanung besitzt.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Erwartete die Administration von George W. Bush schwere eigene Verluste vor Beginn der Invasion des Irak im Frühjahr 2003 oder war man zuversichtlich, den sich abzeichnenden Krieg mit minimalen eigenen Opfern führen zu können? Im Oktober 2004 meldete der Fernsehsender CNN, der Gründer der amerikanischen *Christian Coalition*, Pat Robertson, habe Präsident Bush noch vor der Invasion des Irak aufgefordert, das amerikanische Volk auf die zu erwartenden hohen eigenen Verluste einzustimmen. Darauf antwortete der Präsident laut Robertson: »Oh, no, we're not going to have any casualties« (King 2004).

Obwohl das Weiße Haus die Aussagen Bushs umgehend dementierte, scheint es plausibel anzunehmen, dass Bush tatsächlich eine solche oder zumindest ähnliche Erwartungen hatte. Angesichts der technologischen, organisatorischen und doktrinären Überlegenheit der USA, die schon im Golfkrieg 1991, im Kosovokrieg und in Afghanistan zu geringen eigenen Verlusten geführt hatte, durfte der Präsident erneut

---

1 Mein Dank gilt neben den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB besonders Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Anna Geis, Harald Müller, Wolfgang Wagner und vielen weiteren Kollegen der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) für ihre konstruktiven Kommentare zu diesem Text. Eine frühere Fassung wurde 2005 auf der offenen DVPW-Sektionstagung Internationale Beziehungen in Mannheim vorgestellt. Allen Teilnehmern an der dortigen Debatte sei an dieser Stelle ebenfalls gedankt.

einen praktisch verlustfreien Krieg erwarten. Als Bush dann am 1. Mai 2003 auf dem Flugzeugträger *USS Lincoln* das Ende der Kampfhandlungen im Irak verkündete, hatten »nur« 138 amerikanische Soldaten ihr Leben verloren. Angesichts der Intensität der Kämpfe, die im Gegensatz zu 1991 auch umfangreiche Bodenoperationen umfassten, war dies ein extrem niedriger Wert,<sup>2</sup> der aus einer neuen Dimension vernetzter Kriegführung resultierte.<sup>3</sup>

Der Golfkrieg des Jahres 2003 zeigt deutlich, dass sich westliche Demokratien, mit den USA an der Spitze, auf einer »Quest for Bloodless War«<sup>4</sup> befinden, da Verluste unter den eigenen Soldaten – und zunehmend auch Opfer unter der gegnerischen Zivilbevölkerung – von westlichen Staaten in immer geringerem Maß und nur unter speziellen Bedingungen toleriert werden (Gelpi/Mueller 2006: 139-144; Gelpi et al. 2006: 10-17). Diese Feststellung steht in Einklang mit einer der zentralen Thesen der monadischen Variante der liberalen Theorie des Demokratischen Friedens, nach der die Bürgerinnen und Bürger einer Demokratie nicht nur eine natürliche Abneigung haben, Kosten und Leid eines Krieges tragen zu müssen, sondern auch über politische Institutionen verfügen, diese Präferenzen in der Außenpolitik zum Ausdruck zu bringen. Seit geraumer Zeit hat sich nun um Reichweite und Bedeutung dieser Opfersensibilität (»casualty aversion«) eine intensive Debatte entwickelt. Diese kreiste bislang um die Fragen, wie sich die Entwicklung der eigenen Opferzahlen auf die öffentliche Meinung auswirkt (Mueller 1973), welche Faktoren die öffentliche Meinung im Sinne einer intervenierenden Variable beeinflussen (Larson 1996: 99-101; Moskos 1998: 25), welchen Einfluss der Wunsch nach minimierten eigenen (aber auch fremden zivilen) Opferzahlen auf die *operative* Kriegführung hat (Record 1994: 143-147; Gentry 2006: 205-213) und inwieweit die Bevölkerung möglicherweise deutlich weniger opfersensibel ist als ihre jeweiligen Politiker und Militärs (Everts 2002; Feaver/Gelpi 2004). Auch gibt es erste Versuche, die *Veränderung* der Opfersensibilität von Regierungen über Zeit, speziell seit dem Ende des Ost-West Konfliktes, zu messen (Schörnig/Lembcke 2006: 220).

Nur wenige Studien setzen sich hingegen mit der Tiefenwirkung des Opfervermeidungswunsches auch zu Friedenszeiten auseinander. Sollte der Wunsch nach Opfervermeidung tatsächlich die unterstellte substanzielle Bedeutung für westliche Demokratien (oder zumindest westliche Politiker) besitzen, so ist es plausibel auch anzunehmen, dass vor dem Hintergrund *potenzieller* Militäreinsätze eine *vorausschauende* Sicherheitsvorsorge stattfindet, die die Minimierung eigener Opfer im

---

2 Die Tatsache, dass in der Zwischenzeit immer mehr amerikanische Soldaten im aktuellen heißen Frieden sterben – inzwischen mehr als 3000 –, stellt diese Aussage nicht grundsätzlich in Zweifel, da die Auseinandersetzung mit Aufständischen und Guerilleros in wesentlich geringerem Maß mit Mitteln der Hochtechnologie geführt wird und die Notwendigkeit technologischer Antworten in diesem Bereich erst nach der Besetzung des Irak offenbar wurde.

3 Neuste Analysen zeigen zwar auf, dass von irakischer Seite eklatante taktische und strategische Fehler begangen wurden, doch reichen diese Fehler nicht aus, um die ausgesprochen geringe Zahl alliierter und speziell amerikanischer Verluste zu erklären. Vgl. Woods et al. (2006).

4 So der Titel des Buches von Mandel (2004).

Konfliktfall überhaupt erst ermöglicht. Hierbei ist zunächst an die Beschaffung einer entsprechend optimierten, besonders kapitalintensiven Bewaffnung zu denken, da minimierte eigene Verluste bzw. ein besonders guter Schutz der eigenen Truppen oft als eines der zentralen Charakteristika der so genannten *Revolution in Military Affairs* (RMA) genannt wird.<sup>5</sup> Im weiteren Sinn ist deshalb auch an die Aufrechterhaltung technologischer Überlegenheit zu denken, um den im Rahmen der RMA erlangten Fähigkeitsvorsprung über einen nicht absehbaren zukünftigen Zeitraum zu perpetuieren (Carter et al. 2001: 130; Kugler/Binnendijk 2002: 72f). Diese Überlegung führt zwangsläufig über die Beschaffungsebene hinaus und stellt die Frage nach den Quellen der Bewaffnung, also der technologischen und logistischen Leistungsfähigkeit der rüstungsindustriellen Basis eines Landes (Cohen 2000: 49; Gansler 2003). Ohne eine entsprechende Rüstungs- und Hightech-Industrie mit der Fähigkeit zur konstanten Innovation kann angesichts der schnellen Proliferation modernster Hochtechnologie die Aufrechterhaltung technologischer Überlegenheit langfristig nicht sichergestellt werden. Es ist deshalb plausibel anzunehmen, dass die industrielle Basis in das Optimierungskalkül der politischen Entscheidungsträger westlicher Demokratien einbezogen wird. Insofern ist auch hier eine aktiv strukturierende Politik zu erwarten, die auf eine industrielle Absicherung der eigenen technologischen Überlegenheit setzt.

Interessanterweise kam es in den 1990er Jahren in den USA zu einer umfassenden Restrukturierung des rüstungsindustriellen Sektors, auf deren Verlauf und Endzustand die Regierung einen nicht unerheblichen Einfluss hatte; sie griff teilweise sogar aktiv lenkend ein. Obwohl nationale und internationale Konsolidierungsbestrebungen auch in der Rüstungsindustrie inzwischen gängig sind und auch noch andauern – wenn auch auf niedrigerem Niveau als in den 1990er Jahren (Dunne/Surry 2006: 386-389) –, bleibt die Frage nach den Zielen, die die amerikanische Regierung durch ihre aktive Rüstungsindustriepolitik betrieb, zunächst unbeantwortet. Angesichts der Tatsache, dass den USA in der Literatur oftmals ein besonders starker Wunsch nach Minimierung der eigenen Opfer zugesprochen wird, ist die Vermutung berechtigt, dieses Streben sei auch hier, auf der Seite der politischen Begleitung des Prozesses, von Bedeutung gewesen. Im Sinne Harry Ecksteins (1992: 157) kann der Fall der USA deshalb als »crucial case« verstanden werden.

Zentrale Fragestellung dieses Aufsatzes ist daher, inwieweit der Wunsch nach Opfervermeidung eine zentrale Antriebskraft im Rahmen der aktiven Unterstützung des Restrukturierungsprozesses der amerikanischen Rüstungsindustrie durch die US-Regierung war. Allerdings gibt es auch andere theoretische Ansätze, die ebenfalls zumindest *ex post* eine aktive politische Einflussnahme auf den Restrukturierungs- und Konsolidierungsprozess der Rüstungsindustrie erklären können und die entsprechend als plausible Alternativerklärungen für eine aktive Rüstungsindustriepolitik in Betracht kommen.

---

5 So z. B. bei Bernstein, et al. (1998: 28-30); Müller/Schörmig (2002: 363-365); Mandel (2004: 19-21); Butfoy (2006: 113).

Zunächst bieten sich alternative liberale Perspektiven an, wobei zuerst an den in der Literatur häufig zitierten Wunsch nach Kosteneinsparungen zu denken ist. Im Anschluss an das Ende des Kalten Krieges wurde oftmals der Wunsch nach einer so genannten »Friedensdividende« formuliert, worunter die Verschiebung staatlicher Ausgaben vom Rüstungssektor in soziale Bereiche (oder alternativ die Senkung der Steuerlasten) verstanden wird. Der Wunsch nach materieller Kostenvermeidung kann als zweite Seite substanzieller liberaler Präferenzen begriffen werden, die die Minimierung materieller Belastungen in Friedenszeiten *gleichermaßen* umfasst wie die Minimierung eigener Opfer in Kriegszeiten. Im Rahmen liberaler Präferenzen ist es deshalb durchaus denkbar, dass der Wunsch nach pekuniärer Kostenvermeidung im Frieden die Oberhand gewinnt und Opfervermeidung sich ausschließlich auf die taktisch-strategische Ebene der Kriegführung auswirkt.

Eine alternative liberale Perspektive negiert die aus der Theorie des Demokratischen Friedens stammende substanzielle Präferenz demokratisch verfasster Staaten nach Opfer- und Kostenminimierung und verweist stattdessen auf die Durchsetzung von Partikularinteressen besonders starker und gut vernetzter Gruppen innerhalb der politischen Arena. Hierbei werden keine exogenen staatlichen Präferenzen unterstellt. Staatliches Handeln ist vielmehr Ergebnis der staatlichen Anforderungs- und Umsetzungsprozesse des politischen Systems. Entsprechend verweisen viele, speziell kritische Beobachterinnen und Beobachter des Restrukturierungsprozesses der amerikanischen Rüstungsindustrie auf den Einfluss des militärisch-industriellen Komplexes (MIK). Aus dieser Perspektive setzt die Politik die Interessen der Rüstungsindustrie durch geeignete politische Maßnahmen um bzw. unterstützt die Rüstungsindustrie in ihrem Bestreben nach Gewinnmaximierung, ohne eine eigene Agenda zu verfolgen.

Eine weitere mögliche Erklärung einer aktiven *defense industrial policy*, die auf liberale Rückgriffe verzichtet, ergibt sich schließlich aus der Übertragung einer neo-realistischen Logik. Hier ist der Wunsch nach einer optimierten Hightech-Rüstungsindustrie als Ausdruck klassischer Sicherheitsvorsorge und des Strebens nach Bewahrung der Position im anarchischen internationalen System zu verstehen. Je besser und schneller die Rüstungsindustrie den Staat mit Machtmitteln versorgen kann, desto eher kann sich ein Staat in möglichen Rüstungswettläufen und Positionskämpfen behaupten. Die Tatsache, dass selbst in der Europäischen Union die nationalen Rüstungsindustrien in vielen Bereichen einer Vergemeinschaftung entzogen bleibt und Initiativen der Kommission hier immer wieder national ausgebremst werden, zeigt, dass ein (neo)realistisch inspirierter Blick auf den Umgang mit der nationalen Rüstungsindustrie sicherlich *prima facie* Plausibilität beanspruchen kann.

Diese ersten Vorüberlegungen haben gezeigt, dass sich die Annahme substanzieller IB-Theorien, Staaten hätten ein genuines Interesse an einer aktiven Rüstungsindustriepolitik und würden durch eine solche Politik entsprechend ihre Interessen verfolgen, von der Annahme der MIK-Vertreter unterscheidet, der Staat unterliege dem Einfluss fremder Lobbying-Interessen. In einem ersten Schritt wird deshalb im folgenden Abschnitt die konkrete Einflussnahme der Regierung auf den Konsolidie-

rungsprozess nachgezeichnet, um zu beurteilen, ob die Regierung eine eigene Agenda verfolgte oder im Wesentlichen als Erfüllungsgehilfin der Industrie agierte.

Der genaue Blick zeigt, dass die Interessen von Regierung und Industrie zwar in Teilbereichen (speziell in der Frühphase des Konsolidierungsprozesses) identisch waren und einige der industriepolitischen Maßnahmen den Eindruck erwecken, die Interessen der Rüstungsindustrie direkt umzusetzen. Allerdings zeigt sich *auch*, dass das Pentagon bewusst gegen die Wünsche der Rüstungsfirmen agierte, als in späteren Phasen eine Interessenidentität nicht mehr vorlag und stattdessen ganz strategisch eigene Interessen verfolgte. Diese Beobachtung schwächt die Erklärungskraft eines auf Partikularinteressen basierenden Ansatzes und stärkt die Bedeutung der Erklärungen, die der Regierung insgesamt mehr *agency*-Kapazität unterstellen.

Um allerdings zu *verstehen*, wieso die Administration tatsächlich eine aktive Rüstungsindustriepolitik betrieb, richtet sich der Blick im dritten Abschnitt des Textes *nach innen*, um zugrunde liegende bzw. *öffentlich bekundete* Motive herauszuarbeiten. Nur so ist es möglich, den sozialen Phänomenen die Bedeutung zuzuschreiben, »die sie«, wie Bernhard Zangl schreibt, »in dem sozialen Kontext der Beobachteten selbst besitzen« (Zangl 1999: 25). Entsprechend wird zusätzlich zur Handlungsebene die *motivationale* Ebene bzw. *Begründungsebene* herangezogen und der Blick auf die zentralen bekundeten Motivationen für die Handlung gerichtet. Auf Basis der genannten Erklärungsansätze werden also Erwartungen über die zentralen Begründungsmuster formuliert, die dann mit den tatsächlichen Argumentationen verglichen werden.

Die Bestimmung der konkreten Begründungsstruktur für die amerikanische Rüstungsindustriepolitik der 1990er Jahre basiert auf einer kombiniert qualitativ/quantitativen Inhaltsanalyse von 42 thematisch relevanten Senatsanhörungen zwischen 1989 und 1999. Dabei wurden Stellungnahmen von insgesamt 185 Sprecherinnen und Sprechern ausgewertet, die in diesem Zusammenhang als Analyseeinheit fungieren. Neben einer simplen Frequenzanalyse zentraler Begründungsargumente erfolgt zusätzlich sowohl eine Kontingenz- wie auch eine Faktorenanalyse. So lassen sich neben einzelnen Argumenten, die zur Rechtfertigung einer aktiven Politik genannt werden, auch komplexe Argumentationsmuster und -cluster aufzeigen, die mit theoretisch zu erwartenden Begründungsmustern verglichen werden können und so eine bessere Einschätzung der Verständnishilfe der einzelnen Theorien ermöglichen.

Zuvor wird aber im folgenden, zweiten Abschnitt zunächst eine kurze Einführung in das empirische Feld der Konsolidierung und Restrukturierung der amerikanischen Rüstungsindustrie sowie des politischen Einflusses auf den Prozess gegeben. Im anschließenden, dritten Abschnitt werden die drei genannten IB-Theorien in Bezug auf Ihre Erklärungskraft für eine aktive Rüstungsindustriepolitik untersucht. Im vierten Teil wird die gewählte Methodik der Inhaltsanalyse detailliert erläutert, ehe im fünften Abschnitt die empirische Auswertung der Senatsdebatten vorgestellt wird. Im sechsten Abschnitt finden sich schließlich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und eine Einschätzung ihrer Bedeutung für die Theorie(n) des Demokratischen Friedens.

## 2. Die Restrukturierung der amerikanischen Rüstungsindustrie in den 1990ern und der Einfluss des Pentagon

### 2.1. Marktdruck und Rüstungsindustriepolitik

Im Jahrzehnt nach dem Fall der Berliner Mauer veränderte sich die Struktur der US-Rüstungsindustrie grundlegend. Zwischen Ende der 1980er Jahre und Ende der 1990er Jahre sank die Zahl der bedeutenden Rüstungsanbieter in den USA von ca. 50 auf »five highly consolidated, cross Service, cross-platform prime contractors« (Department of Defense 2003: 7).<sup>6</sup> Diese Firmen – Boeing, Raytheon, Lockheed Martin, Northrop Grumman und General Dynamics – sind nicht mehr auf nur eine einzelne Waffengattung (z. B. Flugzeuge) spezialisiert, sondern bieten jeweils ein weit gefasstes Portfolio an verschiedenen Waffensystemen an.

Hintergrund der Konsolidierung war zunächst die Kürzung im Beschaffungshaushalt der USA. Schon ab Mitte der 1980er Jahre hatte es im Zuge der Entspannung zwischen den Supermächten Kürzungen gegeben, die von den Unternehmen allerdings als zyklisch-temporär eingeschätzt wurden. Das Ende des Ost-West-Konfliktes, die neue strategische Ausrichtung der USA und der Wunsch, die Rüstungsausgaben zugunsten ziviler Programme reduzieren zu können (Stichwort: Friedensdividende) machten klar, dass auf absehbare Zeit nicht mit Ausgabensteigerungen zu rechnen war. Im Gegenteil: Das Budget für neue Waffensysteme sank zu Beginn der 1990er Jahre nochmals deutlich.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund wird die Schrumpfung der amerikanischen Rüstungsindustrie von vielen Beobachtern als natürliche Marktreaktion des Monopsoms, also des Nachfragemonopols, im Rüstungsbereich auf die staatliche Nachfrageveränderung gesehen, die zunächst unabhängig von staatlichen Eingriffen beginnt.<sup>8</sup>

Allerdings wurde von Seiten der Politik immer wieder unterstützend und lenkend in den Prozess eingegriffen und es ist hochgradig wahrscheinlich, dass das Ergebnis des Konsolidierungsprozesses ohne staatliche Eingriffe ein anderes gewesen wäre oder sich zumindest nicht in der tatsächlichen Geschwindigkeit vollzogen hätte.

Es waren insbesondere *drei Instrumente*, mit denen die US-Regierungen der 1990er Jahre Einfluss auf die Restrukturierung und Konsolidierung der Rüstungsindustrie nahmen (Gholz/Sapolsky 1999; Küchle 2001: 17): *erstens* durch Veränderungen im Beschaffungswesen, die so genannte *Acquisition Reform*. Durch die Formulierung konkreter technischer Vorgaben oder spezifischer Produktionsstandards (z. B. Härtung von Mikroprozessoren gegen radioaktive Strahlung) oder den Wegfall solcher Einschränkungen für militärische Güter wird der Kreis der Anbieter, die

---

6 Unter einem »prime contractor«, *Prime* oder Systemhersteller, wird der Hersteller des Endproduktes, z. B. eines Flugzeugs oder eines Panzers verstanden, der direkt mit dem Pentagon Verträge abschließt. Davon zu unterscheiden sind so genannte »second tier«-Anbieter, die Vorprodukte herstellen, diese in der Regel aber nicht direkt an die öffentlichen Stellen liefern.

7 Vgl. die konkreten Zahlen bei Ball et al. (1994: 400).

8 So z. B. IISS (1999: 21); Pages (1999: 208f); Grams (2003: 3).

sich an Ausschreibungen des Pentagon beteiligen können, wesentlich beeinflusst. Hier verfolgte man über die 1990er Jahre hinweg die Politik einer umfangreichen Lockerung der militärischen Vorgaben, speziell im Bereich der Vorprodukte. So gelang es dem Pentagon, parallel zur Konsolidierung der Systemhäuser, die Anzahl der Hersteller von Vorprodukten auszuweiten und auf dieser Ebene entsprechend für eine Verstärkung des Wettbewerbs in finanzieller wie qualitativer Hinsicht zu sorgen.<sup>9</sup>

Zweitens verfolgten die US-Regierungen eine aktive *dual use*-Politik. Modernste Waffensysteme sind spätestens seit Ende der 1980er Jahre in besonderem Maß auf den Einsatz von Kommunikations- und Informationselektronik angewiesen. Allerdings besitzen zivile Unternehmen gegenüber reinen Rüstungsfirmen hier seit geraumer Zeit einen technologischen Vorsprung. Durch die Förderung von *dual use* – z. B. durch das *Technology Reinvestment Program* – konnte die Verzahnung des zivilen wie auch militärischen Bereichs der amerikanischen Wirtschaft forciert und ein Technologieaustausch zwischen den Sektoren initiiert oder zumindest verstärkt werden.<sup>10</sup>

Schließlich steuert der Staat – *drittens* – mit der von ihm kontrollierten Wettbewerbspolitik die Konzentration eines bestimmten industriellen Sektors. Während die *ex post*-Zerschlagung einzelner Unternehmen meist langjährige rechtliche Auseinandersetzungen erfordert, lassen sich Konzentrationsbestrebungen durch staatliche Behörden *ex ante* deutlich leichter regeln. Wettbewerbspolitik stellt dem Staat zwar kein aktives Gestaltungsinstrument zur Verfügung, er kann aber für die Konsumenten abträglich eingeschätzte Marktstrukturen unterbinden, auf die Relevanz einzelner Unternehmen einwirken oder Dynamiken der Industrie in seinem Sinne nutzbar machen (Meagher 1993). Der Konzentrationsprozess der amerikanischen Rüstungsindustrie fand vor dem Hintergrund eines zunächst restriktiven Wettbewerbsrechts statt, auf das das Pentagon – obwohl formal nicht zuständig – durch Einwirkung auf die Wettbewerbsbehörden im Justizministerium faktisch einen erheblichen Einfluss besaß.<sup>11</sup> So wurde die Aussage des damaligen stellvertretenden US-Verteidigungsministers William Perry im Jahr 1993, das Pentagon sei an deutlich weniger Rüstungsfirmen interessiert, als Aufforderung zu umfassenden Fusionen verstanden (Velocci 1993), die von den Wettbewerbshütern in der Folge auch praktisch nicht beanstandet wurden.

## 2.2. Die Eingriffe des Pentagon aus »klassischer« Sicht und die Lobbying-Bemühungen der Industrie

Die Literatur zum Restrukturierungsprozess der amerikanischen Rüstungsindustrie ist umfangreich, ebenso die Erklärungen, warum sich die Regierung bemühte, den

---

9 Vgl. z. B. Gansler (1995: 119-144); Linscott (1999: 398); Chinworth (2000: 167).

10 Vgl. z. B. Gansler (1995: 191-194); Richardson et al. (1999: 14); Stowsky (1999: 108).

11 Vgl. Schmidt (1990: 184-189); Brealey/Myers (1991: 831f); Velocci (1993).

Prozess zu forcieren und zu lenken. Einige Autorinnen und Autoren, wie z. B. Ann Markusen, verneinen aber, dass die gestaltende Funktion des Pentagon im Rahmen des Prozesses mehr als die willfährige Erfüllung von Wünschen diverser Lobbying-Gruppen gewesen sei und verweisen stattdessen auf die zentrale Rolle der »Wall Street investment banker« und einer »select group of corporate CEOs« (Markusen 1997: 1; vgl. auch Weber 2001: 98). Ein zentrales Argument dieser MIK-basierten Argumentation ist, dass die zeitweilige Aussetzung des Wettbewerbsrechts zu einer unverhältnismäßigen Steigerung der Marktmacht der neu entstandenen Unternehmen führte. Dies setzt aber weiterhin voraus, dass die Regierung ihre Unterstützung genau so lange gewährt, wie sie für die betroffenen Unternehmen sinnvoll ist.

Allerdings zeigt das Verhalten der Regierung, dass der Restrukturierungsprozess genau beobachtet wurde und die Frage nach der aus Sicht des Pentagon optimalen Anbieterstruktur in der Politik eine zentrale Rolle spielte. Denn nach anfänglicher Unterstützung der Konsolidierung in den frühen 1990er Jahren trat das Pentagon 1997 für viele Beobachter überraschend und trotz heftiger Widerstände der Industrie auf die Bremse (Velocci 1998: 24). Zwei zentrale Gründe lagen der Entscheidung des Pentagon zugrunde. Erstens war nun auch aus Sicht des Pentagon ein Konzentrationsgrad erreicht, dessen Überschreiten die Marktmacht einzelner Unternehmen gegenüber dem Pentagon tatsächlich über Gebühr gestärkt hätte.<sup>12</sup> Zweitens zeigten die verbliebenen *prime contractors* zunehmend Interesse an vertikaler Konzentration, also der Einverleibung von Herstellern von Vorprodukten in den eigenen Konzern. Letzteres lief den Bestrebungen des Pentagon, die industrielle und technologische Basis auf der Ebene der Zulieferer zu verbreitern, entgegen. Diese bewusste Zurückweisung der Interessen der Industrie zeigt, dass ein rein MIK-basierter Ansatz des Restrukturierungsprozesses zumindest auf der Makro-Ebene – also auf der Ebene des gesamten Industriezweiges – keine besondere Erklärungskraft aufweist und der Gleichklang der Interessen zwischen Industrie und Regierung nur temporärer Natur war.<sup>13</sup>

Andere Experten erkennen die Bemühungen der Regierung durchaus an, durch die Eingriffe eigene Interessen im Restrukturierungsprozess verfolgt zu haben, sehen diese Interessen aber primär auf die Reduzierung der Stückkosten durch den Abbau von Überkapazitäten beschränkt. Kostenvermeidung wird deshalb als das zentrale Handlungsmotiv der Administration herausgestellt.<sup>14</sup> Aus dieser Perspektive dienten die Veränderungen des Beschaffungswesens und die *dual use*-Politik primär dazu,

12 Interview mit Jacques Gansler, University of Maryland, College Park (USA), 1.3.2004.

13 Als »Beweis« für den Einfluss der Industrie wird z. B. die Tatsache angeführt, dass das Pentagon Restrukturierungsgewinne mit den betroffenen Unternehmen teilte, mithin also auf die Realisation maximaler Kosteneinsparungen verzichtete. Vertreter der Regierung gestehen ein, dass man hier der Industrie in einer schwierigen Umbruchsituation entgegenkommen wollte. Allerdings kann diese Strategie auch als Instrument der Beschleunigung des Restrukturierungsprozesses verstanden werden, da mit den Unternehmen die Einsparungen *nach* erfolgreicher Restrukturierung geteilt wurden. Siehe zu diesem Themenkomplex Schörnig (2005: 225-228).

14 Vgl. Flamm (1999: 224); Pages (1999: 214); Sköns/Weidacher (1999: 397); Summers (2002: 138).

kostengünstig auf kommerzielle Vorprodukte zugreifen zu können und durch Komponenten »von der Stange« ebenfalls die Produktionskosten zu senken. Einige wenige Autoren unterstellen der Regierung, neben dem Wunsch nach materiellen Einsparungen weitergehende Interessen verfolgt zu haben. So urteilt Pages, Ziel sei die Transformation der »defense industrial base into a ‚national industrial base‘« (Pages 1999: 214f) gewesen.<sup>15</sup> Auch Christoph Grams kommt zu dem Schluss, die von Präsident Bill Clinton angestrebte Restrukturierung der Rüstungsindustrie habe nicht nur das Ziel einer Friedensdividende verfolgt. Zusätzlich sei es darum gegangen, »in enger Zusammenarbeit mit Industrie, Militär und Legislative alle technologischen Kernfähigkeiten in den USA zu erhalten« (Grams 2003: 8).

### 2.3. Die »neue« Rüstungsindustrie: Gerüstet für die Herausforderungen des neuen Jahrtausends

Diese Einschätzung erhält vor einem weiter gespannten Hintergrund zusätzliches Gewicht: Betrachtet man die US-Strategie-Debatte der 1990er Jahre, so waren Wahrung und potenzieller Ausbau der technologischen Überlegenheit ein zentraler Topos amerikanischer Doktrin.<sup>16</sup> Es ist plausibel anzunehmen, dass dieses Moment auch in der Restrukturierung der Rüstungsindustrie eine Rolle gespielt hat. Schon 1991 hatte der damalige Verteidigungsminister und heutige Vizepräsident Richard Cheney die 1990er Jahre als »a decade of development more than of production« bezeichnet (Cheney 1991a: 15) und damit die Losung geringerer Produktionsmengen bei gleichzeitig anhaltenden Forschungsanstrengungen zur Wahrung des technologischen Vorsprungs ausgegeben.

Die amerikanische Rüstungsindustrie war Ende der 1990er Jahre gegenüber der Ausgangslage ein Jahrzehnt früher für solch eine Strategie deutlich besser ausgerichtet: Anstelle einer breiten Basis an Systemherstellern und einer relativ engen Basis an spezialisierten Zulieferern von Hochtechnologie im vorgelagerten Bereich gab es nun eine schlanke Spitze an *prime contractors* und eine deutlich verbreiterte Zulieferindustrie. Dabei stellten die großen Systemhäuser nun alle eine ähnliche Produktpalette her, sodass trotz geringer Anzahl zwischen den Unternehmen immer noch Wettbewerb herrschte. In praktisch keinem zentralen Rüstungsbereich hatte ein Anbieter eine Monopolstellung inne. Die Hersteller von Vorprodukten hingegen hatte man daran gehindert, ebenfalls eine Strategie der Konzentration zu verfolgen, und stattdessen mit positiven Anreizen zur Diversifizierung und Verbreiterung bewegt. So war es gelungen, die Durchlässigkeit für kommerzielle Spitzentechnologie zu erhöhen und zwischen den *Primes* einen Preis- wie Innovationswettbewerb zu erhalten. Hierzu trug auch die Unterbindung vertikaler Konzentration bei, da die *Primes* gezwungen wurden, Vorprodukte tatsächlich am Markt anzuschaffen.

---

15 Vgl. ebenso Dowdy (1997: 91); Gholz/Sapolsky (1999: 30).

16 Vgl. z. B. Office of Technology Assessment (1989); Cheney (1991b); Department of Defense (1995); Nelson (1997: 207); Carter (2001: 9-12).

In der Folge dieser Veränderungen ist die amerikanische Rüstungsindustrie heute in bedeutend höherem Maß in der Lage, den Truppen modernste Technologien in wesentlich kürzerer Zeit zur Verfügung zu stellen, als dies noch vor einem Jahrzehnt der Fall war (Department of Defense 2003). Zudem ist der technologische Vorsprung der USA gegenüber potenziellen Herausforderern größer geworden. Allerdings bleibt vor dem Hintergrund der überwiegenden Meinung in der Literatur die Frage offen, ob diese Überlegungen schon im Rahmen des Restrukturierungsprozesses berücksichtigt worden waren.

### 3. *Die rüstungsindustrielle Basis aus IB-theoretischer Sicht*

Nachdem im letzten Kapitel gezeigt wurde, dass das aktive Engagement der Regierung im Restrukturierungsprozess der Rüstungsindustrie eigenen Interessen und nicht dem Lobbying der Industrie geschuldet war, bleibt die Frage, welche Interessen die Regierung mit ihrem Engagement verfolgte. Obwohl die Beschreibung des Restrukturierungsprozesses schon erste Antworten suggeriert, soll nun systematisch nach möglichen Verständnishilfen gefahndet werden. Dazu werden zwei klassische IB-Theorien in den Fokus genommen.

Diese Auswahl mag ungewöhnlich erscheinen, stellen IB-Theorien doch zumindest auf den ersten Blick nicht die Instrumente bereit, mit denen man sich natürlicherweise der Frage von Rüstungsindustriepolitik nähert. Allerdings zeigt der zweite Blick, dass sich auf Basis substanzieller IB-Theorien, in denen Staaten oder Staatengruppen eine einheitliche Vorstellung ihrer Ziele und Interessen unterstellt wird, durchaus Hypothesen über staatliches Handeln in diesem Bereich ableiten lassen, auch wenn diese aufgrund der großen Entfernung zum eigentlichen Erklärungskern der Theorie sicherlich nicht den Anspruch eines »harten Tests« erfüllen können oder sollen. Allerdings zeigt sowohl die theoriegeleitete Deduktion wahrscheinlichen Verhaltens des Staates gegenüber der Rüstungsindustrie als auch die Verwendung theoretischer Argumente im Rahmen des die Restrukturierung begleitenden Diskurses, dass zentrale IB-Theorien eine wichtige Strukturierungs- und Einordnungsfunktion im Verständnis des politischen Prozesses einnehmen, die von den zentralen »Referenztheoretikern« (Schieder/Spindler 2003: 25) möglicherweise weder antizipiert noch für sinnvoll erachtet wurde und wird.

#### 3.1. *Die liberale Theorie des Demokratischen Friedens und der Wunsch nach Opfervermeidung*

Obwohl sich Immanuel Kant in seinem berühmten und grundlegenden Werk »Zum ewigen Frieden« nicht explizit zu Bewaffnungsfragen äußert, geschweige denn zur Herstellung von Waffen, bietet die monadische Variante der Theorie des Demokratischen Friedens dennoch einen Ansatzpunkt, um sich der Frage demokratischer Sicherheitsvorsorge anzunähern, wie dies z. B. Eric Gartzke (2001) sowie Benjamin

Fordham und Thomas Walker (2005) mit Bezug auf demokratische Ressourcenallokation im Verteidigungsbereich demonstriert haben.<sup>17</sup> Dabei spielen die Präferenzen, die man den Bürgerinnen und Bürgern westlicher Demokratien unterstellt und die in einer Demokratie aufgrund des politischen Systems ihre institutionelle Übersetzung in konkrete Entscheidungen finden, eine zentrale Rolle. Bei vielen Forscherinnen und Forschern herrscht die Überzeugung vor, dass (zumindest westliche) Demokratien deutlich sensibler gegenüber eigenen Opfern seien als Autokratien:

»All nations with a degree of responsiveness to their citizens are casualty averse, but wealthy democratic countries have acquired a particular low political tolerance in this area« (Knight et al. 1992: 254).

Aus theoretischer Sicht lassen sich verschiedene rationalistische wie auch normative Erklärungsmuster für diese Annahme angeben. Schon Immanuel Kant verweist darauf, dass sich Republiken friedlicher als Autokratien verhalten müssen, da die Bürgerinnen und Bürger alle Kosten und Leiden des Krieges für sich selbst zu beschließen hätten. Dieses rationalistische Argument bezieht sich ausschließlich auf das eigene Leben, das der eigenen Kinder und das Leben der Mitbürger – fremde Zivilisten werden hiervon nicht erfasst.

Zusätzlich verweisen einige Autoren auf spezifische Normen und Werte der Aufklärung, denen sich Demokratien in besonderer Weise verpflichtet fühlen: So werden Soldaten in Demokratien als Individuen und Träger von verbrieften Rechten – z. B. dem Recht auf Unversehrtheit der Person – anerkannt. Diese normative Kriegsaversion besitzt gegenüber der rationalistischen Variante eine deutlich größere Reichweite und kann neben den eigenen auch gegnerische Zivilisten und Soldaten umfassen (Müller 2004: 498; Merom 2003: 15-21).

Allerdings gibt es auch kritische Stimmen, die argumentieren, die Bürgerinnen und Bürger westlicher Staaten seien mitnichten so opfersensibel wie von den politischen und militärischen Entscheidungsträgern behauptet.<sup>18</sup> Es sei vielmehr eine Frage intervenierender Faktoren, die den tatsächlichen Grad der Opfersensibilität bestimmen. Als Einflussfaktor wird z. B. das nationale Interesse an einem Einsatz genannt (Larson 1996: 99-101), wobei die Einigkeit der politischen Eliten oder die Bereitschaft der Politiker, auch persönliche Risiken – z. B. die Entsendung der eigenen Kinder – in Kauf zu nehmen, als Indikator für den Grad des involvierten nationalen Interesses genannt werden (Moskos 1998). Neuere Arbeiten verweisen zusätzlich auf die Aussichten, eine Mission erfolgreich abzuschließen (Gelpi/Mueller 2006) und sprechen nicht mehr von Opferaversion, sondern stattdessen von einer Niederlagenphobie westlicher Öffentlichkeiten (vgl. Feaver/Gelpi 2004: 97).

Auch wenn diese Studien damit suggerieren, dass westliche Demokratien in bestimmten Konstellationen durchaus bereit sind, eigene und fremde Opfer in einem Konflikt zu tolerieren, bleibt für die politischen Entscheidungsträger aber immer die Frage, ob eine solche *high tolerance*-Situation tatsächlich auch in einem konkreten

---

17 Auf eine Einführung in die verschiedenen Varianten der Theorien des Demokratischen Friedens wird an dieser Stelle verzichtet. Vgl. stattdessen Geis (2001); Hasenclever (2003); Geis/Wagner (2006).

18 Vgl. Feaver/Gelpi (2004: 185); Kümmel/Leonhard (2005: 529-532).

Fall und über den gesamten Missionszeitraum hinweg vorliegt. Gerade die zweite Bedingung ist sehr schwer abzuschätzen, da sich nicht die Mission selbst ändern muss, sondern eine Veränderung der Perzeption der Mission ausreicht, um die öffentliche Opfertoleranz einzuschränken.

Die zunächst nahe liegende und auch schon von Kant vorgebrachte Möglichkeit ist, sich grundsätzlich gegen Kriegshandlungen zu entscheiden und Waffengängen auf internationaler Ebene – bis auf den eindeutigen Fall nationaler Selbstverteidigung – aus dem Weg zu gehen. Diese Alternative erscheint aber gerade für westliche Demokratien durch ihre Mitgliedschaften in UNO, NATO oder EU zunehmend eingeschränkt, da der einzelne Staat in seiner Entscheidung über Krieg oder Frieden immer weniger souverän über eine Beteiligung an einem Waffengang entscheiden kann (Müller 2002: 62f).

Entsprechend ist für die politischen Entscheidungsträger eine auf Minimierung sowohl eigener wie auch fremder Opfer zielende Sicherheitsvorsorge die beste Absicherungs- bzw. *hedging*-Strategie, will man sich möglichst viele militärische Möglichkeiten, speziell im Rahmen multilateraler Einsätze, offen halten. Vor diesem Hintergrund verweisen einige Autoren auf die zunehmende Bedeutung der so genannten RMA bzw. dem Konzept der *netzwerkzentrierten Kriegführung*.<sup>19</sup> Durch die konsequente Nutzung aktueller Informationstechnologie konnten in den letzten zwei Jahrzehnten Waffensysteme und – darauf aufbauend – militärische Taktiken und Strategien entwickelt werden, die die eigenen Truppen (zunehmend aber auch die gegnerische Zivilbevölkerung) in besonderer Weise schützen.<sup>20</sup> Diese RMA beruht aber weniger auf dem exklusiven Zugang einiger westlicher Staaten zu einer bestimmten Hochtechnologie, wie z. B. im Nuklearbereich, sondern auf einem im Kern auf zivilen Technologien basierenden technologischen Vorsprung, besonders in der Kommunikationselektronik. Will man diesen Vorsprung – und damit die Fähigkeit, Kriege mit geringen eigenen Opfern zu führen – erhalten, sind sowohl kontinuierliche Anstrengungen und Ausgaben im Bereich von Forschung, Entwicklung und Produktion notwendig als auch die Aufrechterhaltung einer rüstungsindustriellen Basis, die einerseits in der Lage ist, den entsprechenden Anstrengungen das industrielle Rückgrat zu geben, und andererseits flexibel genug, um auf neue Entwicklungen im zivilen Sektor schnell reagieren zu können.

Allerdings zeigte schon der Blick auf Kants Argumentation, dass Demokratien nicht nur Opfer, sondern auch monetäre Kosten scheuen, da Kant explizit auch monetäre Faktoren benennt, die eine Entscheidung gegen Krieg beeinflussen.<sup>21</sup> So verweist er auf »die Kosten des Krieges«, die aus der »eigenen Habe herzugeben« seien, die »Verwüstungen«, die ein Krieg hinterlässt oder auch die »nie [...] zu tilgende Schuldenlast«, für die Bürger am Ende aufkommen müssen (Kant 1984: 12f). Damit stehen Demokratien aber vor einem Abwägungsprozess: Minimierte Opferzahlen im Krieg, gesichert durch modernste Waffensysteme, bedeuten höhere Kos-

---

19 Vgl. Bland (2001: 28f); Butfoy (2006: 113). Kritisch zum Konzept der RMA: O'Hanlon (2000: 143-167).

20 Vgl. Knight et al. (1992: 254-258); Eikenberry (1996); Smith (2005: 506).

21 So auch die Einschätzung bei Fordham/Walker (2005: 142).

ten der Vorbereitung in Friedenszeiten und vice versa. Aus dieser liberalen Perspektive würde eine aktive staatliche Rüstungsindustriepolitik eine doppelte Zielsetzung verfolgen: erstens die Wahrung des eigenen technologischen Vorsprungs *zur Opferminimierung* und zweitens die Eindämmung der dafür aufzubringenden Rüstungskosten.

### 3.2. Neorealismus und die Bedeutung der Rüstungsindustrie für die nationale Sicherheit

Der Neorealismus in seiner defensiven Waltzschen Ausprägung unterstellt Staaten, dass ihr höchstes Interesse dem eigenen Überleben gilt, dem andere Interessen (z. B. ökonomische Wohlfahrt) im Zweifelsfall untergeordnet werden (Waltz 1979). Dieses zentrale Interesse gerinnt vor dem Hintergrund der praktisch unüberwindlichen Anarchie des internationalen Systems zu dem bekannten Selbsthilfeimperativ, dem zufolge Staaten »beständig Macht akkumulieren, um ihre eigene Sicherheit und damit auch die eigene Handlungsfreiheit zu garantieren« (Masala 2006: 91). Unilaterale Überlegenheit eines Staates ist nach dieser Theorie nicht von langer Dauer, da sich bald Staaten finden werden, die in der Lage sind, ein Gegengewicht gegen die Macht des stärksten Staates zu bilden. Trotzdem gilt es für Staaten aus Gründen der nationalen Sicherheit immer, die eigene Machtposition zu verteidigen – auch wenn sie ihnen mehr oder weniger unbeabsichtigt zugefallen ist. Viele Anhänger der Theorie argumentieren zwar, aus dem Neorealismus als (vermeintlich) systemischer Theorie<sup>22</sup> ließen sich keine Aussagen und schon gar keine Prognosen über das Verhalten einzelner Staaten ableiten (Waltz 1996; Masala 2006: 92). Man kann den Neorealismus in Analogie zur Mikroökonomie allerdings auch als im Kern rationalistisch-individualistische Theorie auffassen.<sup>23</sup> Aus dieser Sicht lassen sich unter der Annahme der Rationalität der Akteure und dem unterstellten Wunsch nach maximierter Sicherheit zumindest *wahrscheinliche* Handlungen ableiten, da der Systemdruck konditionierende Wirkung ausübt – ebenso, wie man die wahrscheinliche Preisgestaltung eines an Gewinnmaximierung interessierten Unternehmens in verschiedenen Marktsituationen prognostizieren kann, ohne die interne Kostenkalkulation zu kennen. So ist es auf Basis neorealistischer Annahmen durchaus plausibel anzunehmen, dass Sicherheitsmaximierer auf den Systemdruck rational reagieren und diesen Druck in ihrer Sicherheitsvorsorge entsprechend berücksichtigen.

Denn obwohl sich nach neorealistischem Verständnis militärische Gleichgewichte gleichsam automatisch einstellen und nicht zwingend Ergebnis einer *gezielten* Balancepolitik sind (Masala 2005: 98), müssen *individuelle* Handlungen in der Regel doch einer einheitlichen Logik folgen, wenn im internationalen System eine Tendenz zu einer *balance of power* bestehen soll. Zwar werden Neorealisten nicht

---

22 Zur Kritik des Neorealismus als systemische Theorie vgl. Siedschlag (1997: 89-92); Schörmig (2003: 66).

23 Neorealisten akzeptieren diese Auffassung im Kern, spielen ihre Bedeutung aber gerne herunter. Vgl. z. B. Masala (2006: 89, Fn. 6).

müde, darauf zu verweisen, dass Staaten immer die Möglichkeit besitzen, auch gegen den Systemimperativ zu handeln (z. B. Masala 2005: 99), was eine Anwendung als Außenpolitiktheorie verhindere. Geht es hingegen um eine praktische Politikberatung bzw. -interpretation, scheuen sie sich selten, eine aus ihrer Sicht optimale bzw. rationale Politik zu empfehlen oder das Verhalten von Staaten vor dem Hintergrund ihrer Theorie zu deuten. So war es z. B. für Werner Link »klar«, dass die außenpolitische Ziele der USA nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes »die Erhaltung der militärischen und ökonomischen Spitzenposition« sein würden (Link 1998: 22).

Einige neorealistic Autoren gingen noch weiter und forderten schon in den frühen 1990er Jahren, sich auf mögliche zukünftige Machtrivalitäten als Herausforderung der eigenen nationalen Sicherheit einzustellen. Allerdings sollten sich die USA eher darauf konzentrieren, inneren Gründen eines möglichen Machtverlustes entgegenzuwirken und mögliche Herausforderer durch geschickte Diplomatie in Schach zu halten, als aktiv auf einen Ausbau der eigenen Macht zu setzen.<sup>24</sup> Gleichzeitig betonen Neorealisten unisono, dass die amerikanische technologische Überlegenheit neben ökonomischen Faktoren einen der zentralen Pfeiler der aktuellen US-Machtposition darstellt: »Thanks to a decades-old policy of harnessing technology to the generation of military power, the U.S. comparative advantage in this area mirrors Britain's naval preeminence in the nineteenth century« (Wohlforth 1999: 17f).

Eine Möglichkeit, diesen doppelten Anspruch zu befriedigen, d. h. eigene Schwächen zu minimieren, potenzielle Herausforderer abzuschrecken und den technologischen Vorsprung zu sichern ohne dabei das Bild des aggressiv aufrüstenden Hegemons zu forcieren, ist eine aktive, die rüstungsindustrielle Basis optimierende Politik. Entsprechend setzten sich einige Neorealisten auch explizit mit der Rüstungsindustrie auseinander. So argumentierte Theodore Moran schon 1993, es müsse verstärkt in *dual use*-Technologien investiert werden, um so deutschen bzw. japanischen Ambitionen im Hightech-Bereich zu begegnen (Moran 1993: 213-215). Damit bietet ein nicht mehr strikt an der theoretischen Immunisierung klebender Neorealismus ebenfalls eine kohärente *ex post*-Erklärung für eine aktive Rüstungsindustriepolitik. Im Gegensatz zur vorherigen liberalen Argumentation werden allerdings andere Begründungen zugrunde gelegt. Aus Sicht des Neorealismus wäre zu erwarten, dass politische Entscheidungsträger sich primär auf Argumente der nationalen Sicherheit und der Abschreckung potenzieller Herausforderer stützen, um für die Unterstützung ihrer Politik zu werben. Dabei können sie sich, wie Moran hervorhebt, neben der quantitativen auch auf die qualitative Überlegenheit stützen. Eine besondere Betonung von Hochtechnologie ist also auch mit einer neorealistic Argumentation vereinbar, allerdings erfolgt die argumentative Verknüpfung anders als in der Theorie des Demokratischen Friedens.

---

24 Vgl. z. B. Layne (1993: 46); Joffe (1995: 116f); Kupchan (1998: 42); Taliaferro (2000: 159f).

#### 4. Methodologie

Der letzte Abschnitt hat gezeigt, dass es auch aus IB-theoretischer Sicht unproblematisch ist, eine kohärente und schlüssige *ex post*-Erklärung für eine aktive amerikanische Politik gegenüber der Rüstungsindustrie in den 1990er Jahren zu liefern. Dabei unterscheiden sich die von der liberalen Theorie des Demokratischen Friedens und dem Neorealismus unterstellten *Motive* des Handelns allerdings erheblich. Um beurteilen zu können, welche Perspektive am besten zum Verständnis der Politik beiträgt, wurde zusätzlich eine kombinierte qualitativ/quantitative Inhalts- und Kontingenzanalyse zentraler Senatsdebatten durchgeführt. Ziel der Analyse war es, Argumentationsmuster und -cluster zu identifizieren, die im Rahmen der Debatten als gute Argumente zur Rechtfertigung einer aktiven Politik dienten und die mit den theoretisch deduzierten Erwartungen bezüglich zentraler Präferenzen und daraus resultierender Argumentationsmuster verglichen werden können.

##### 4.1. Inhaltsanalyse – ein Instrument zur Identifikation von Motivation?

Grundsätzlich ist es natürlich nicht möglich, die persönliche Motivation einer Person für oder gegen eine konkrete Handlung zweifelsfrei auf Basis einer Aussage über diese Motivation zu identifizieren, da Menschen immer die Möglichkeit der strategischen Antwort und falschen Darstellung ihrer Präferenzen offensteht. Aus dieser Sicht erscheint eine Inhaltsanalyse der Aussagen zentraler handelnder Akteure zunächst wenig hilfreich, um die der Restrukturierungspolitik zugrunde liegenden Motivationen zu identifizieren. Allerdings ist anzunehmen, dass Akteure, deren Handeln von der Zustimmung einer anderen Instanz abhängt (dies kann das Parlament oder auch die interessierte Öffentlichkeit sein), ihre Handlungen mit den Argumenten legitimieren werden, die ihrer Meinung nach die Wünsche und Interessen der Zielgruppe am besten treffen und denen sie entsprechend die höchste Überzeugungskraft zumessen. Dies gilt in besonderer Weise für öffentliche Debatten in Parlamenten, wo im Idealfall eine Mehrheit der Abgeordneten überzeugt werden muss (Wagner 2002: 194-197). So argumentiert z. B. Marijke Breuning: »Statements made during parliamentary debate are a more reliable guide to behavior than, for example, campaign speeches, since the former entail arguments for or against actions proposed or undertaken by the government« (Breuning 1995: 253). Zusätzlich verstärkt wird dieser Effekt in präsidentiellen Demokratien, da der Fraktionszwang deutlich abgemildert ist und die Administration das Parlament in vielen Fällen individuell überzeugen muss (Schreyer 1996). Entsprechend ist es für eine Inhaltsanalyse zur Identifikation von abstrakten staatlichen Präferenzen nicht notwendig, dass die einzelnen politischen Akteure ihre individuellen Handlungsinteressen tatsächlich offenbaren. Denn aus der Summe vieler Aussagen lässt sich ein Bild der Argumente rekonstruieren, denen von der Mehrheit der Sprecherinnen und Sprecher Relevanz und Überzeugungskraft zugemessen wird, von denen sie also die *Erwartung* haben, dass sie den Interessen der Mehrheit der zu überzeugenden Öffentlich-

keit entsprechen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass einzelne Sprecher eine verzerrte oder gar falsche Einschätzung der Interessen der Mehrheit der Zielgruppe besitzen. Ist allerdings die Zahl der betrachteten Sprecherinnen und Sprecher groß genug, so kann man diese Möglichkeit vernachlässigen.

#### 4.2. Inhaltsanalyse, Analyseeinheit und Kategorienschema

Im Rahmen dieser Arbeit wurden 42 Senatsanhörungen im Zeitraum zwischen 1989/90 und 1999 analysiert, wobei nur solche Anhörungen berücksichtigt wurden, die einen der drei Reformbereiche – Beschaffungsreform, *dual use*-Programme oder Restrukturierung der Rüstungsindustrie – zum Thema hatten. Als Analyseeinheit fungierte hierbei der jeweilige Sprecher; sowohl dessen eigentliche Stellungnahme als auch ein möglicher vorgefertigter Text (»written statement«) sowie die Antworten auf Rückfragen wurden kodiert. Insgesamt wurden 185 Sprecherinnen und Sprecher ausgewertet. Dazu zählten Vertreter der Administration, Mitglieder des Senates, Sprecher der Industrie, Wissenschaftler und Sachverständige (z. B. des *General Accounting Office*) und Militärs. Insgesamt wurden 18 verschiedene Argumente berücksichtigt (Tabelle 1).<sup>25</sup>

Auf Basis der in Tabelle 1 beschriebenen Argumente wurden die ausgewählten Senatsanhörungen *qualitativ* interpretiert<sup>26</sup> und anschließend in einer binären *Statistical Product and Service Solutions* (SPSS) Datenmatrix<sup>27</sup> erfasst, um so eine anschließende *quantitative* Auswertung zu ermöglichen.

#### 4.3. Von der Frequenz- zur Kontingenz- und Faktorenanalyse

Klassischerweise ist die Analyse von Frequenzen, also der Häufigkeit des Auftauchens bestimmter Begriffe oder Argumente, das zentrale Ziel einer politikwissenschaftlichen Inhaltsanalyse (Merten 1983). Die Feststellung der Nennungshäufigkeiten lässt oft schon einen Rückschluss auf die Relevanz bestimmter Argumente zu und bietet erste Hinweise auf die Bedeutung einzelner theoretisch deduzierter Argumente im Legitimationsprozess. Allerdings wird so die Feinstruktur der Argumentations- und Legitimationsmuster nur unzureichend ausgeleuchtet. Eine Möglichkeit, genauere Strukturen abzubilden, ist die Kontingenzanalyse in Anlehnung an die Arbeiten von Charles E. Osgood (vgl. Merten 1983: 156-164; Diekmann 2000: 498-500).

---

25 Die Auswahl der 18 kodierten Argumente erfolgte zunächst auf Basis theoretischer Deduktion und wurde nach einer Voruntersuchung um häufig gefundene Argumente induktiv ergänzt. Zum genauen Vorgehen vergleiche Schörnig (2005: 256-261, sowie 354-360).

26 Für eine genauere Darstellung der kodierten Argumente (»Codebook«) vgl. Schörnig (2005: 357-360).

27 In der Matrix wurde das Auftauchen eines Arguments mit einer »1« kodiert, wobei die quantitative Häufigkeit *innerhalb* einer Analyseeinheit keine Rolle spielte.

Tabelle 1: Übersicht über alle kodierten Argumente

Nr.	Label	Beschreibung
A1	INTWET	Erhalt internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie
A2	ARBPL	Erhalt von Arbeitsplätzen/Unterstützung von Gemeinden
A3	OEKONO	»Gesunde« amerikanische Wirtschaft (Wachstum)
A4	INDUST	»Gesunde« Rüstungsindustrie, <sup>26</sup> Sorge um Zustand/Zukunft der Rüstungsindustrie
A5	TUE	Erhalt der technologischen Überlegenheit der USA
A6	KOSTEN	Kostensparnis im materiellen Sinn
A7	OPFER	Geringe eigene Opfer, minimierte eigene Opfer
A8	INFAEH	Erhalt zentraler technischer Fähigkeiten der Industrie (inkl. <i>tacit knowledge</i> )
A9	INKAPA	Erhalt zentraler industrieller Kapazitäten (inkl. <i>surge capacity</i> )
A10	ABSCH	Erhalt einer glaubwürdigen Abschreckungsfähigkeit gegenüber anderen Staaten
A11	SIEG	Schnelle, überwältigende Siege
A12	FUEHR	US-Führungsanspruch (weltweit/Westen)
A13	MILST	Hergebrachte militärische Strategie (in Zusammenhang mit technologischer Überlegenheit)
A14	KULTU	Entspricht US-Kultur (in Zusammenhang mit technologischer Überlegenheit)
A15	NASI	Verteidigung nationaler Sicherheit
A16	NEUBE	Potenzielle zukünftige regionale Bedrohungen/erwartete neue Szenarien (nicht zwingend als Bedrohung der nationalen Sicherheit verstanden)
A17	PROLI	Angst vor Proliferation von Hightech-Waffen
A18	KOLLA	Vermeidung von zivilen Opfern auf der Gegenseite (»Kollateralschäden«)

28 In den Debatten benutzen die Sprecherinnen und Sprecher oftmals den Begriff »healthy«. Dieser drückt in diesem Zusammenhang mehr aus als die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie; er berücksichtigt auch die Dimensionen der Leistungsfähigkeit, Verlässlichkeit und Robustheit.

Die Kontingenzanalyse basiert auf der Untersuchung, welche Kategorien (z. B. Wörter oder Argumente) innerhalb der jeweiligen Analyseeinheiten signifikant korrelieren, d. h. welche Argumente von den jeweiligen Sprechern besonders häufig zusammen genannt werden und entsprechend auffällige Argumentationscluster und Assoziationsmuster zur Legitimation des eigenen Handelns bilden. Oftmals nutzen Sprecher zur Rechtfertigung ihrer Position nicht nur ein Argument, sondern ein ganzes Bündel bzw. Cluster von Argumenten, von denen sie annehmen, dass sie zusammengehören, sich gegenseitig verstärken oder aufeinander aufbauen (vgl. Fogelin/Sinnott-Armstrong 1997). Ein weiterer Vorteil der Kontingenzanalyse ist, dass sie gegenüber dem strategischen Gebrauch von Argumenten unanfälliger ist, da der strategische Gebrauch von einzelnen Argumenten wesentlich leichter zu bewerkstelligen ist als das Reproduzieren komplexer Argumentationsstrukturen.

Eine weitergehende Methode, um auf Basis einer Korrelationsanalyse Strukturen zwischen Variablen herauszufiltern, ist die so genannte Faktorenanalyse. Sie zählt, ebenso wie die Korrespondenzanalyse und die statistische Clusteranalyse, zu den »Struktur entdeckenden Verfahren«, die »primär zur *Entdeckung von Zusammenhängen* zwischen Variablen oder zwischen Objekten« (Backhaus et al. 2003: 12, Hervorh. dort) angewendet werden. Mit Hilfe einer Faktorenanalyse sollen die Faktoren entdeckt werden, »die sich quasi hinter den tatsächlich erhobenen Variablen ›verstecken‹« (Voß 2000: 269), selbst aber nicht beobachtbar sind (Schulze 1998: 194). Je nach Vorgehen der Analyse und Wahl der Analysemethode können sowohl kausal zu interpretierende Ergebnisse (*Hauptachsenanalyse*) als auch eher zusammenfassende Ergebnisse extrahiert werden (*Hauptkomponentenanalyse*). Im letzteren Fall zielt die Faktorenanalyse auf eine »möglichst umfassende *Reproduktion* der Datenstruktur durch möglichst wenige Faktoren« (Backhaus et al. 2003: 292) bzw. eine *Verdichtung* der ursprünglichen Daten. Diese Eigenschaft kann man sich bei der Frage nach dominanten Assoziations- und Argumentationsstrukturen im Rahmen der Kontingenzanalyse zu Nutze machen, indem man eine besonders starke Assoziationsstruktur zwischen den Argumenten als zusammenfassenden Faktor begreift. Ein Faktor kann in diesem Fall als eine den empirisch beobachteten Daten zugrunde liegende imaginäre Variable verstanden werden, die mit den empirischen Daten korreliert: je enger die Beziehung zwischen einer möglichst großen Anzahl von empirischen Kategorien (hier: Argumenten) und einem Faktor, desto höher die Erklärungskraft dieses Faktors. Ein zentraler Vorteil gegenüber der »freihändigen« Interpretation der Kontingenzanalyse ist, dass die Faktorenanalyse ein Maß für die Stärke der Zusammenfassung angibt und ein Kriterium benennt, nämlich den Eigenwert des Faktors, nach dem die »Güte« eines zusammenfassenden Faktors beurteilt werden kann.

## 5. Empirische Ergebnisse

### 5.1. Frequenzanalyse

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt zunächst die reinen Nennungshäufigkeiten der kodierten Argumente:

Tabelle 2: Häufigkeit der benutzten Argumente, alle Analyseeinheiten

Argument	Name	Anzahl	% der Antworten	% der Fälle
1. Kostenersparnis	A6KOSTEN	117	15,0	63,2
2. Technologische Überlegenheit	A5TUE	112	14,3	60,5
3. Nationale Sicherheit	A15NASI	90	11,5	48,6
4. Neue zukünftige Bedrohung	A16NEUBE	70	9,0	37,8
5. Minimierte eigene Opfer	A7OPFER	54	6,9	29,2
6. Erhalt technischer Fähigkeiten	A8INFAEH	46	5,9	24,9
7. Wachstum amerikanischer Wirtschaft	A3OEKONO	40	5,1	21,6
8. Proliferation von Hightech-Material	A17PROLI	37	4,7	20,0
9. Erhalt industrieller Kapazitäten	A9INKAPA	35	4,5	18,9
10. »Gesunde« Rüstungsindustrie	A4INDUST	33	4,2	17,8
11. US-Führungsanspruch	A12FUEHR	29	3,7	15,7
12. Internationale Wettbewerbsfähigkeit	A1INTWET	27	3,5	14,6
13. Glaubwürdige Abschreckung	A10ABSCH	21	2,7	11,4
14. Arbeitsplätze/Gemeinden	A2ARBPL	20	2,6	10,8
15. Schnelle, überwältigende Siege	A11SIEG	20	2,6	10,8
16. Hergebrachte militärische Strategie	A13MILST	15	1,9	8,1
17. Vermeidung von Kollateralschäden	A18KOLLA	11	1,4	5,9
18. Entspricht US-Kultur	A14KULTU	5	0,6	2,7
Gesamt		782	100,0	422,7

Anmerkung: 0 fehlende Fälle; 185 gültige Fälle.

Die Tabelle zeigt, dass das Ziel der Kostenersparnis von 63,2% aller Sprecherinnen und Sprecher – also am häufigsten – genannt wurde. So überrascht es nicht, dass viele Beobachter des Restrukturierungsprozesses den Faktor Kostenersparnis mittels Abbau von Überkapazitäten bzw. die Reduzierung von Friktionen im Beschaffungsbereich identifiziert haben. Allerdings fehlt meist der Verweis auf das zweite Argument – die Wahrung der eigenen technologischen Überlegenheit –, das mit einer Häufigkeit von 60,5% nur unwesentlich hinter dem Ziel der Kostenreduktion folgt. Dies unterstreicht die Gleichrangigkeit der Ziele, die von vielen Beobachtern des Prozesses nicht erkannt wurde. Das eindeutig neorealistic Argument der nationalen Sicherheit folgt auf Platz drei und wurde von etwa der Hälfte der Sprecher genannt. Neue (regionale) Bedrohungen, also Szenarien wie der Golfkrieg des Jahres 1991, folgen auf Rang vier mit 37,8%. Das Argument, die eigenen Soldaten adäquat schützen zu können, liegt auf Platz fünf und wurde von fast jedem dritten Sprecher genannt. Damit kann festgehalten werden, dass die zentralen, d. h. besonders häufig genutzten Argumente durchaus im Einklang mit den auf Basis des Neorealismus und der Theorie des Demokratischen Friedens gebildeten Erwartungen stehen. Dies zeigt, dass IB-Theorien sehr wohl zum Verständnis des aktiven Engagements der Regierung im Rahmen des Restrukturierungsprozesses beitragen können.

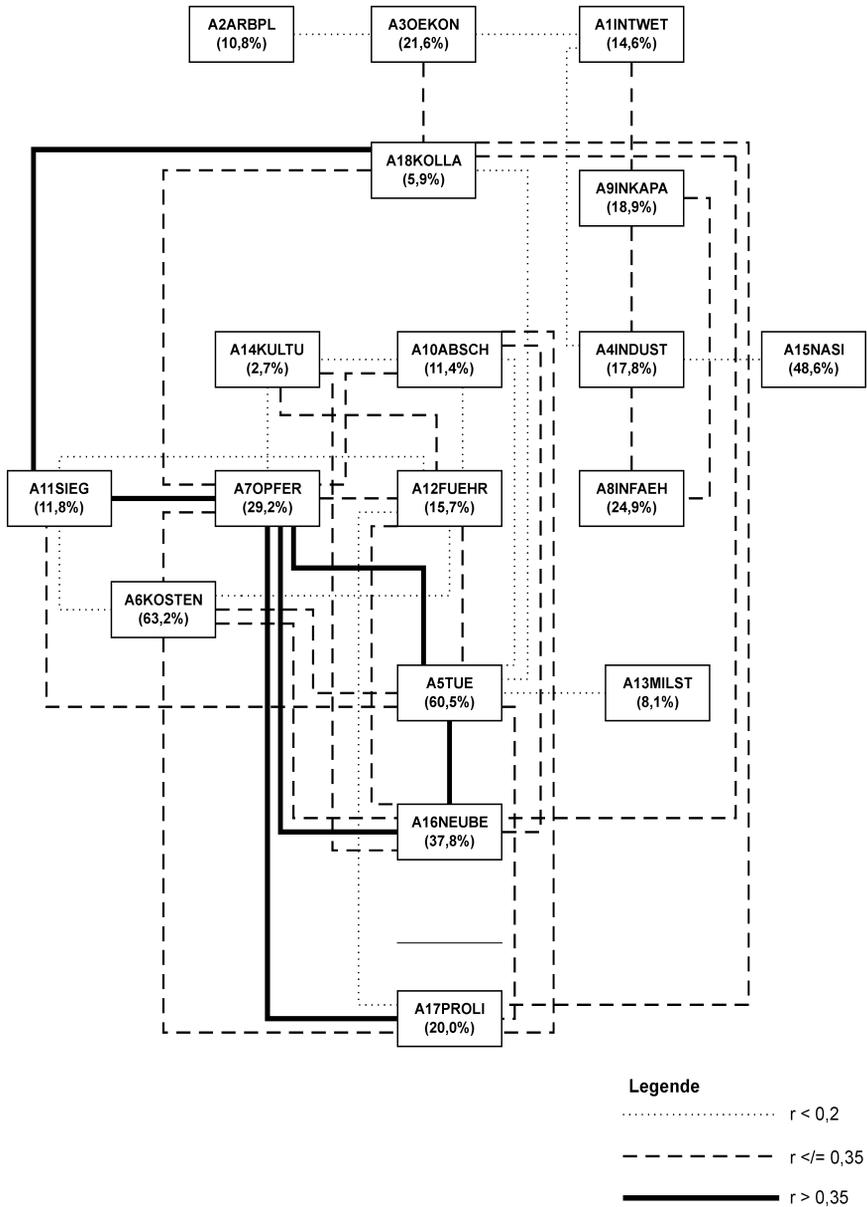
## 5.2. Kontingenzanalyse

In einem nächsten Schritt wird nun geprüft, ob die Ermittlung der Assoziation zentraler Argumente untereinander ein schärferes Bild ermöglicht. Da sich bei 18 relevanten Argumenten insgesamt also 153 Assoziationen ergeben, wird die Betrachtung auf die signifikanten positiven Korrelationen zwischen den Argumenten reduziert und in grafischer Form präsentiert. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Korrelationsstruktur der verschiedenen Argumente, wobei die Stärke der Verbindungslinie die Stärke der Assoziation gemessen durch den Korrelationskoeffizienten  $r$  angibt.<sup>29</sup>

---

29 Es muss betont werden, dass die grafischen Abstufungen des Korrelationskoeffizienten willkürlich festgelegt wurden und der Illustration dienen. Die genauen Werte finden sich bei Schörnig (2005: 350-354).

Abbildung 1: Argumentationsassoziationen, alle Analyseeinheiten



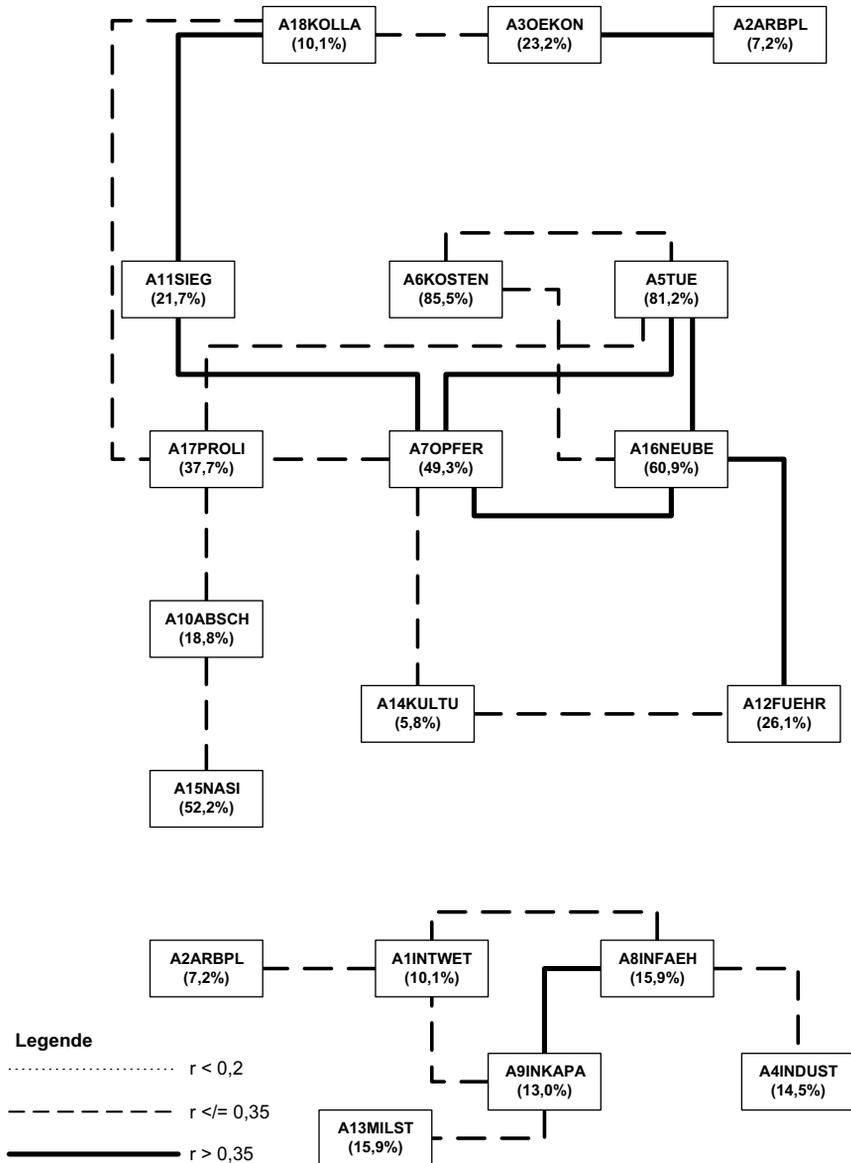
Anmerkung: Die in Klammern gesetzten Zahlen geben die prozentuale Nennung, wie in Tabelle 2 angegeben, wieder.

Abbildung 1 zeigt ein auffälliges Legitimationsmuster: Technologische Überlegenheit (A5), neue (regionale) Bedrohungen (A16), Proliferation von modernster Technologie (A17) und Vermeidung von eigenen Opfern formen ein miteinander verwobenes Cluster. In dieses Cluster kann aufgrund seiner Häufigkeit und der (moderaten) Korrelation mit den genannten Argumenten ebenfalls das Kostenargument (A6) integriert werden. Offensichtlich werden diese Argumente ausgesprochen häufig *zusammen*, d. h. innerhalb eines Redebeitrags, verwendet. Ein systematischer Bezug des Arguments »nationale Sicherheit« (A15) zu anderen Argumenten lässt sich trotz seiner ausgesprochen häufigen Nennung hingegen nicht aufzeigen. Es findet sich nur eine schwach ausgeprägte Korrelation mit der Sorge um eine starke Rüstungsindustrie (A4). Dies stärkt insgesamt eine liberal geprägte Interpretation der Motivationen der Entscheidungsträger und schwächt eine neorealistic Deutung. Aufgrund der Korrelationsstruktur bietet sich die folgende Interpretation an: Neben dem Ziel der Kostenreduktion verfolgten die amerikanischen Entscheidungsträger mit ihrer rüstungsindustriellen Strategie *gleichrangig* das Ziel der Aufrechterhaltung der amerikanischen technologischen Überlegenheit. Diese sollte es ermöglichen, auf unvorhergesehene neue Bedrohungen – die, wie z. B. der Golfkrieg 1991, allerdings nicht als Bedrohung der nationalen Sicherheit, also nicht als *vital threat*, verstanden wurden – mit minimalen eigenen Opfern zu reagieren. Das Streben nach amerikanischer Führungsrolle und die hieraus resultierenden möglichen Verstrickungen in weltweite Konflikte können als verstärkender Faktor hinzugenommen werden. Aber auch ohne diese Führungsrolle wurden Szenarien antizipiert, die den Einsatz amerikanischer Truppen zwingend nötig machen würden. Die Sorge um die nationale Sicherheit spielt in diesem Cluster *keine* zentrale Rolle.

Neben diesem dominanten Cluster zeigt sich allerdings noch eine weitere auffällige Argumentationsstruktur. Argumente, die sich in erster Linie mit der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der *Bewahrung* spezieller Fähigkeiten oder Kapazitäten auseinandersetzen, werden ebenfalls relativ häufig zusammen genannt. Die Tatsache, dass das Argument der nationalen Sicherheit nur mit diesem Cluster in Verbindung steht, erinnert an das Konzept der »Securitization« der Kopenhagener Schule (Buzan et al. 1998). Nationale Sicherheit bietet sich dann als besonders gewichtiges Argument an, wenn der Eingriff in den Restrukturierungsprozess der Beibehaltung industrieller Strukturen dienen soll, die ansonsten zur Disposition stehen würden.

Das dominante Muster wird noch deutlicher, wenn man die Betrachtung auf Regierungsvertreter fokussiert. Die nächste Abbildung zeigt die »Argumentationskarte«, die sich allein auf Basis der Stellungnahmen von Mitgliedern der Regierung, also der treibenden Kraft im Restrukturierungsprozess, ergibt.

Abbildung 2: Argumentationsassoziationen, Administration



Anmerkung: Die in Klammern gesetzten Zahlen geben die prozentuale Nennung durch die Sprecherinnen und Sprecher wieder.

In Abbildung 2 zeigt sich der oben beschriebene argumentative Zusammenhang noch deutlicher: Mehr als jeweils 80% der Sprecherinnen und Sprecher verweisen in ihren Begründungen für eine aktive Rüstungsindustriepolitik auf Kosteneinsparungen und das Streben nach technologischer Überlegenheit. Auch ist der Wunsch nach Opfervermeidung deutlich ausgeprägter und wird von 49,3% aller Sprecher genannt. Damit liegt das Argument mit »nationaler Sicherheit« (53%) fast gleich auf. Ferner ist der Assoziationszusammenhang zwischen technologischer Überlegenheit, eigenen Opfern und neuen Bedrohungsszenarien noch deutlicher ausgeprägt.

### 5.3. *Faktorenanalyse*

Die Argumentation im letzten Abschnitt basierte auf der Analyse einer vereinfachten grafischen Darstellung der Korrelationsmatrix. Eine genauere Analyse bietet in diesem Zusammenhang die Faktorenanalyse. Da auch die Faktorenanalyse an der Korrelationsmatrix ansetzt, ist zu erwarten, dass der extrahierte Faktor mit der höchsten Erklärungskraft, d. h. der höchsten erklärten Varianz der empirischen Beobachtung, den im letzten Abschnitt identifizierten Argumentationscluster repräsentiert. Tabelle 3 (Seite 33) zeigt die Ergebnisse der Faktorenanalyse aller kodierten Statements.

Von den drei relevanten Faktoren verfügt der erste Faktor offensichtlich über die höchste Erklärungskraft, da er allein fast ein Viertel der Varianz der Beobachtungen erklärt. Ein Blick auf die Korrelationskoeffizienten des Faktors mit den einzelnen Kategorien bestätigt die vorherige Vermutung eines liberalen Argumentationsclusters, da sowohl Opfervermeidung, technologische Überlegenheit, Proliferation als auch neue (regionale) Bedrohungen hohe Werte aufzeigen. Allerdings zeigt sich auch, dass das Argument Führungsrolle besser abschneidet, als es die vorherige Kontingenzanalyse suggerierte, während das Argument der Kostenersparnis schlechter abschneidet. Gestärkt wird die liberale Lesart des Argumentationsclusters zusätzlich durch das relativ gute Abschneiden des Arguments der Vermeidung von Kollateralschäden, wobei dieses Ergebnis angesichts der geringen absoluten Häufigkeit des Arguments mit Vorsicht zu interpretieren ist. Der zweite Faktor repräsentiert das schon identifizierte Industriecluster, das ebenfalls um das Argument der nationalen Sicherheit erweitert ist. Der dritte Faktor schließlich besitzt ebenfalls keine besonders hohe Erklärungskraft und verweist (nochmals) auf den argumentativen Zusammenhang zwischen schnellen Siegen und den daraus resultierenden (vermeintlich) geringen zivilen Opfern. Tabelle 4 (Seite 34) zeigt die Faktorenmatrix für die Administration.

Tabelle 3: Faktormatrix Faktoren 1 bis 3 nach Ausschluss der Variablen 3 und 13

	Faktoren		
	1	2	3
<b>Eigenwert</b>	3,52	1,529	1,284
<b>% der erklärten Varianz</b>	22,001	9,555	8,024
<b>Argument<sup>30</sup></b>			
A1INTWET	-0,323	0,368	-0,056
A2ARBPL	-0,319	0,157	0,030
A4INDUST	-0,288	0,614	0,221
A5TUE	0,596	0,286	-0,02
A6KOSTEN	0,460	0,123	0,084
A7OPFER	0,725	0,093	0,081
A8INFAEH	-0,289	0,542	0,071
A9INKAPA	-0,324	0,413	0,107
A10ABSCH	0,385	0,108	-0,237
A11SIEG	0,589	0,073	0,357
A12FUEHR	0,475	0,225	-0,481
A14KULTU	0,293	0,126	-0,694
A15NASI	0,050	0,568	0,006
A16NEUBE	0,689	0,116	-0,086
A17PROLI	0,656	0,030	0,231
A18KOLLA	0,485	-0,030	0,497

Anmerkung: Die Tests auf Eignung der Daten für die Korrelationsanalyse sind zunächst positiv: Die Wahrscheinlichkeit für eine rein zufällige Abweichung von der Einheitsmatrix liegt bei unter 0,01%, und der ausgewiesene »measure of sampling adequacy« (MSA)-Wert ist mit 0,755 als gut zu bewerten (vgl. Backhaus et al. 2003: 276). Allerdings weisen die beiden Variablen »gesunde Wirtschaft« und »militärische Strategie« MSA-Werte kleiner 0,5 auf und werden aus der Analyse entfernt. Die Matrix erreicht nun insgesamt einen MSA-Wert von 0,801.

30 Es werden jeweils die Korrelationskoeffizienten zwischen dem entsprechenden Faktor m und dem Argument n angegeben.

Tabelle 4: *Faktorenmatrix, Datensatz Administration, nach Ausschluss der Variablen 3 und 13*

	<i>Faktoren</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<b>Eigenwert</b>	3,469	1,664	1,513	1, 448
<b>% der erklärten Varianz</b>	21,681	10,399	9,457	9,049
<b>Argument</b>				
A1INTWET	-0,585	0,034	0,151	0,306
A2ARBPL	-0,474	0,010	-0,002	0,203
A4INDUST	-0,306	0,172	0,080	0,375
A5TUE	0,678	0,358	-0,069	-0,112
A6KOSTEN	0,303	0,522	0,230	-0,255
A7OPFER	0,671	0,122	0,000	0,062
A8INFAEH	-0,314	0,731	-0,228	0,245
A9INKAPA	-0,291	0,577	-0,055	0,373
A10ABSCH	0,376	-0,408	-0,225	0,491
A11SIEG	0,429	0,119	0,507	0,194
A12FUEHR	0,440	0,098	-0,484	0,053
A14KULTU	0,310	-0,197	-0,529	0,171
A15NASI	0,095	-0,096	-0,075	0,666
A16NEUBE	0,719	0,298	-0,232	0,038
A17PROLI	0,571	-0,147	0,314	0,278
A18KOLLA	0,389	-0,0256	0,625	0,242

*Anmerkung: Auf die Darstellung eines fünften Faktors wurde verzichtet, da dessen Eigenwert nur knapp über eins liegt; siehe Schörnig (2005: 288-291).*

Auch in Tabelle 4 bestätigt die Faktorenanalyse die Ergebnisse der Kontingenzanalyse. Der argumentative Zusammenhang zwischen Opfern, technologischer Überlegenheit und neuen Bedrohungen zeigt sich noch ausgeprägter als in Tabelle 3, während die anderen Argumente relativ schwächer vertreten sind. Interessant ist, dass von Vertretern der Administration das Argument »Kosten« häufig zusammen mit der *Beibehaltung* industrieller Kapazitäten und Fähigkeiten genannt wird. Eine mögliche Erklärung ist, dass Vertreter der Administration *potenzielle* Einwände kontern möchten – nämlich dass das Streben nach Kosteneinsparungen zentrale industrielle Fähigkeiten zerstöre – und somit das Bewusstsein für die Problematik, notwendige Grenzen bei den Kosteneinsparungen auch anzuerkennen, nochmals betonen. Faktor drei stellt noch einmal den Zusammenhang zwischen schnellen Siegen und Kollateralschäden dar, während Faktor vier schließlich den bekannten neorealistischen Zusammenhang zwischen nationaler Sicherheit und Abschreckung aufzeigt.

## 6. Schlussbetrachtung

Für das amerikanische Verteidigungsministerium stellt der Konsolidierungs- und Restrukturierungsprozess der amerikanischen Rüstungsindustrie der 1990er Jahre einen beachtlichen Erfolg dar. Mit schon fast überschwänglichen Worten beschreibt die Studie »Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap« des Pentagon vom Februar 2003 die Leistungsfähigkeit der neu strukturierten amerikanischen Rüstungsindustrie vor dem Hintergrund des Afghanistankrieges:

»Operation Enduring Freedom had the characteristics we expect of future conflict. It came at a time we didn't anticipate, in a place we had not prepared to fight, and was conducted in a manner invented on the fly. Some of the most important successes of Operation Enduring Freedom were those of our defense industrial base: Global Hawk brought into operation before formally entering production; predator armed 9 months after approval [...] and the Phraselator providing synthetic translation services in four languages, four months after the program was approved« (Department of Defense 2003: 6).

Schon während des Kampfes gegen das afghanische Taliban-Regime zeigte sich, zu welcher außerordentlichen Leistung die »neue« amerikanische Rüstungsindustrie in der Lage ist. Dabei haben nach Einschätzung des *Department of Defense* Konsolidierung und Restrukturierung der Industrie eine wichtige Rolle gespielt: »Spurred by consolidation, they [d. h. die verbliebenen Systemhersteller] have transitioned from platform specialists to integrators of capabilities. They have taken the next step; they have organized their enterprises by outcomes rather than platforms« (Department of Defense 2003: 15). Zusätzlich unterstützt eine deutlich verbreiterte Basis an Herstellern hochmoderner Vorprodukte die *Primes* bei ihrem Streben, den technologischen Vorsprung zu halten – Ergebnisse, die sich ohne aktive Eingriffe der Administration nicht zwingend automatisch eingestellt hätten.

Die »Ergebnisse«, die aufgrund dieser Konstellation nun erzielt werden können, sind für die amerikanische Armee wie auch für die politische Führung von sehr hohem Nutzen. In der »Roadmap«-Studie wird auf den ersten acht Seiten nicht

weniger als fünf Mal auf die opfervermeidende Wirkung der neuen Waffensysteme verwiesen. So heißt es z. B.:

»The Global Hawk and Predator unmanned aerial vehicles, the two most famous new systems, removed pilots from harm's way while providing new capabilities. [...] Global Hawk provided persistent surveillance without risk to our warfighters [...] Predator flew lower than manned aircraft could safely fly to collect valuable imagery and transmit that imagery throughout the network« (Department of Defense 2003: 4).

Damit greift die Studie des Pentagon die Argumente auf, die im Rahmen dieser Arbeit als ein sehr bedeutendes Argumentationsmuster für staatliches Engagement im Rüstungssektor identifiziert wurden – technologische Überlegenheit mit dem Effekt der Opfervermeidung –, und stützt damit die auf der Theorie des Demokratischen Friedens basierende Hypothese, westliche Staaten besäßen ein deutlich stärkeres Interesse am Schutz ihrer eigenen Bürgerinnen und Bürger (in Uniform) als dies gemeinhin angenommen wird.

Wie die Analyse der Legitimationsmuster ergab, spielte der Wunsch nach Kostenvermeidung ebenso eine zentrale Rolle, wobei allerdings Kosten nicht um jeden Preis eingespart werden sollten. So war man durchaus auch bereit, Effizienzgewinne mit der Industrie zu teilen, um dadurch den Restrukturierungsprozess zu beschleunigen.

Eine besonders interessante Erkenntnis ist, dass es sich bei den durch die High-tech-Strategie zu vermeidenden Opfern primär um die eigenen Soldaten handelt. Der argumentative Zusammenhang, mittels technologischer Überlegenheit fremde zivile Opfer zu vermeiden, taucht praktisch nicht auf. Dies bestätigt andere aktuelle Studien (z. B. Schörnig/Lembcke 2006) und verweist auf eine *Normenhierarchie* im Bereich der Opfervermeidung, wie sie z. B. im Kosovokrieg 1999 zum Ausdruck kam. Dort gab die amerikanische Regierung den eigenen Flugzeugen eine Mindestflughöhe vor, um einen besseren Schutz vor feindlichem Flugabwehrfeuer zu gewährleisten; gleichzeitig aber nahm sie eine niedrigere Präzision der abgeworfenen Bomben und damit verbunden eine höhere Wahrscheinlichkeit von zivilen Opfern in Kauf (Gentry 2006: 207).

Aus Sicht der Debatte zur Opferaversion westlicher Staaten ist schließlich die Bedeutung des Arguments »neuer Bedrohungen« nach dem Muster des Golfkrieges im Rahmen des Argumentationsclusters beachtenswert. Wie in Abschnitt 3.1 beschrieben, verweisen einige Autoren darauf, die Toleranz gegenüber eigenen Opfern hänge im Wesentlichen davon ab, ob ein Konflikt als vitale Bedrohung des nationalen Interesses verstanden wird. Der Hinweis auf Konflikte ähnlich denen des Golfkrieges von 1991 als »neue Bedrohungen« zeigt, dass potenzielle Konflikte dieser Art eben *nicht* als Bedrohung der nationalen Sicherheit verstanden wurden – da sich auch keine argumentative Verbindung zwischen den Argumenten »neue Bedrohung« und »nationale Sicherheit« aufzeigen lässt. Vielmehr zeigt die rhetorische Verbindung zwischen Technologie, Opfern und den neuen Herausforderungen, dass solche Konflikte nicht als Bedrohung vitaler nationaler Interessen wahrgenommen wurden; entsprechend antizipierte man eine geringe Opfersensibilität. Dies umso mehr, als gerade das Beispiel des Golfkrieges durch die unerwartet niedrigen eigenen Opferzahlen ein Beispiel gesetzt hatte, das in Zukunft als Maßstab dienen sollte.

Da durch die Konflikte seit 1990 die Bedeutung technologischer Überlegenheit immer deutlicher betont wurde, verfolgt nun auch die republikanische Administration von George W. Bush eine analoge Strategie der konstanten Beobachtung und gegebenenfalls Intervention in die Entwicklungen der Rüstungsindustrie:

»The challenge of today's DoD [Department of Defense] policy makers is to help shape an industrial base that will supply 21<sup>st</sup> century warfighters as effectively as it has prior generations of American men and women in uniform« (Department of Defense 2003: 15).

Denn der Stopp der Konsolidierungswelle 1997/98 bedeutete nicht das Ende der Veränderung der Industrie, auch wenn der Wert der Fusionen nach 1999 deutlich sank (Sköns et al. 2004: 394). Gerade in jüngster Zeit kam es zu verstärkter Konsolidierung der nachgelagerten Ebene kleiner Hersteller von Vorprodukten, wobei vertikale Konsolidierung weiterhin nicht gestattet wurde. Gleichzeitig verfolgt das Pentagon weiterhin parallele Strategien, die neue Anbieter in den Rüstungsbereich einbeziehen sollen. Als Beispiel wird von offizieller Seite gerne der ehemalige Spielwarenproduzent *iRobot* genannt, der auf seiner Homepage mit dem folgenden Slogan wirbt: »When the task is dangerous, dirty or dull, robots developed by iRobot [...] tackle the job« (iRobot 2005). Es ist also auch in Zukunft damit zu rechnen, dass das amerikanische Verteidigungsministerium die Rüstungsindustrie mit Zuckerbrot und Peitsche in eine ihm genehme Richtung steuert, um auch für die nächsten Jahrzehnte die hohen Maßstäbe des Schutzes eigener Soldaten zu bezahlbaren Kosten aufrechterhalten zu können.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass es sinnvoll und erkenntnisbringend sein kann, IB-Theorien über ihren eigentlichen Anwendungsbereich hinaus auf innerstaatliche Fragestellungen mit indirekter Wirkung auf das internationale System anzuwenden. Gerade die liberale Theorie des Demokratischen Friedens ist trotz auffällig sparsamer Annahmen über die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu beeindruckend profunden und gleichzeitig überraschenden Aussagen fähig. Die Erkenntnisse dieser Arbeit stärken die Ergebnisse von Evan Huelfer (2003), dass – zumindest im amerikanischen Fall – die Opfersensibilität deutlich stärker und intensiver ist, dass sie staatliches Handeln stärker bestimmt als bislang angenommen und dabei deutlich über die taktisch/strategische Ebene der Kriegführung hinausgeht.

Schließlich sollten die Ergebnisse dieser Arbeit auch nachdenklich stimmen. Denn offensichtlich sind die kausalen Pfade, die die monadische Variante der Theorie des Demokratischen Friedens zur Erklärung einer friedlicheren demokratischen Außenpolitik benennt, nicht so eindeutig wie bislang unterstellt. Denn es steht demokratischen Entscheidungsträgern offensichtlich offen, wie sie mit der vermuteten fundamentalen Präferenz der Opfervermeidung ihrer Bürgerinnen und Bürger umgehen. Während einige Regierungen pazifistisch reagieren und internationale Konflikte nach Möglichkeit zu vermeiden trachten, führen andere Demokratien signifikant häufiger Kriege (Müller/Wolff 2006: 62-65) und optimieren ihre Bewaffnung und sogar Rüstungsindustrie, um sich die Option von Kriegen mit minimalen eigenen Opfern offen zu halten. Das wirft eine zentrale Frage auf, die im Rahmen dieses Textes aber nicht mehr beantwortet werden kann: Warum sind einige Demo-

kratien offensichtlich deutlich stärker als andere daran interessiert, sich die Möglichkeit zur Kriegführung in einem ganzen Spektrum unterschiedlicher Szenarien offenzuhalten?

Die Forschung muss sich deshalb stärker mit Varianz *zwischen* den Demokratien auseinandersetzen. Dennoch wäre es übereilt, das Ergebnis der Studie mit dem Verweis auf die Sonderposition der USA als Ausnahme, die keinerlei Erkenntnismehrwert etwa für die Restrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie bieten kann, werten zu wollen. Denn auch in Europa setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Ausstattung der Soldatinnen und Soldaten mit Hochtechnologie die Gefahren der Kriegführung erheblich reduziert. So stellte Vizeadmiral a. D. Ulrich Weisser in einer Einschätzung des deutschen Marineeinsatzes vor der Küste des Libanon vor Beginn der Mission fest, die »taktische und technische Überlegenheit der deutschen Marine-Einheiten« mache diese »dort praktisch unangreifbar« und das Risiko des Einsatzes würde »völlig überschätzt« (Weisser 2006: 2). Von hier ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zur Forderung, den Erhalt der deutschen bzw. europäischen Hochtechnologierüstung durch industriepolitische Maßnahmen langfristig abzusichern, um auch zukünftig die Gefahren für Soldatinnen und Soldaten im Einsatz auf ein politisch akzeptables Niveau abzusenken.

Literatur

- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulf 2003: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin.
- Ball, Nicole/Bergstrand, Bengt-Göran/Kosiak, Steven M. 1994: World Military Expenditure, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.): SIPRI Yearbook 1994, Oxford, 389-454.
- Bernstein, Alvin H./Libicki, Martin/Kagan, Frederick W. 1998: High-Tech: The Future Face of War? - A Debate, in: Commentary 105: 1, 28-34.
- Bland, Douglas L. 2001: The RMA. Managing an Idea, in: Matthews, Ron/Treddenick, John (Hrsg.): Managing the Revolution in Military Affairs, Houndmills, NY, 19-35.
- Brealey, Richard A./Myers, Stewart C. 1991: Principles of Corporate Finance, New York, NY.
- Breuning, Marijke 1995: Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium and the United Kingdom, in: International Studies Quarterly 39: 2, 235-254.
- Butfoy, Andrew 2006: The Rise and Fall of Missile Diplomacy? President Clinton and the »Revolution in Military Affairs« in Retrospect, in: Australian Journal of International Affairs 52: 1, 98-114.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap 1998: Security: A New Framework for Analysis, Boulder, CO.
- Carter, Ashton B. 2001: Keeping the Edge: Managing Defense for the Future, in: Carter, Ashton B./White, John P. (Hrsg.): Keeping the Edge: Managing Defense for the Future, Cambridge, MA, 1-25.
- Carter, Ashton B./Lettre, Marcel/Smith, Shane 2001: Keeping the Technological Edge, in: Carter, Ashton B./White, John P. (Hrsg.): Keeping the Edge: Managing Defense for the Future, Cambridge, MA, 129-163.
- Cheney, Richard 1991a: Budget Lite: Recipe for Lean, High-Quality Forces, in: Defense March/April 1991, 12-17.
- Cheney, Richard 1991b: US Defense Strategy for an Era of Uncertainty, in: Jane's International Defense Review 24: [Special Issue], 7-9.
- Chinworth, Michael W. 2000: Acquisition Reform in the United States: Assessing Change, in: Defense Analysis 16: 2, 165-184.
- Cohen, Eliot A. 2000: A Twenty-First-Century Military, in: Foreign Affairs 79: 6, 40-56.
- Department of Defense 1995: A Defense Strategy for Affordable, Leading-Edge Technology, Washington, DC.
- Department of Defense 2003: Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap, Washington, DC.
- Diekmann, Andreas 2000: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbeck.
- Dowdy, John J. 1997: Winners and Losers in the Arms Industry Downturn, in: Foreign Policy 107: [Summer], 88-101.
- Dunne, Paul/Surry, Eamon 2006: Arms Production, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.): SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 387-427.
- Eckstein, Harry 1992: Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change, Berkeley, CA.
- Eikenberry, Karl W. 1996: Take No Casualties, in: Parameters, US Army War College Quarterly 26: 2, 109-118.
- Everts, Philip P. 2002: Democracy and Military Force, Houndmills, NY.
- Feaver, Peter D./Gelpi, Christopher F. 2004: Choosing Your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force, Princeton, CA.
- Flamm, Kenneth 1999: Redesigning the Defense Industrial Base, in: Markusen, Ann/Costigan, Sean (Hrsg.): Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century, New York, NY, 224-246.

- Fogelin, Robert J./Sinnott-Armstrong, Walter* 1997: Understanding Arguments: An Introduction to Informal Logic, Fort Worth, TX.
- Fordham, Benjamin O./Walker, Thomas C.* 2005: Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: Do Democracies Spend Less?, in: *International Studies Quarterly* 45: 1, 141-157.
- Gansler, Jacques S.* 1995: Defense Conversion, Cambridge, MA.
- Gansler, Jacques S.* 2003: Next Steps in Defense Restructuring, in: *Issues in Science and Technology* 19: 4, 67-70.
- Gartzke, Erik* 2001: Democracy and the Preparation for War: Does Regime Type Affect States' Anticipation of Casualties?, in: *International Studies Quarterly* 45: 3, 467-484.
- Geis, Anna* 2001: Diagnose: Doppelbefund - Ursache: Ungeklärt? Die Kontroverse um den »demokratischen Frieden«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42: 2, 282-298.
- Geis, Anna/Wagner, Wolfgang* 2006: Vom demokratischen Frieden zur demokratiezentrierten Friedens- und Konfliktforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47: 2, 276-289.
- Gelpi, Christopher F./Feaver, Peter D./Reifler, Jason* 2006: Success Matters: Casualty Sensitivity and the War in Iraq, in: *International Security* 30: 3, 7-46.
- Gelpi, Christopher F./Mueller, John E.* 2006: The Costs of War (response): How Many Casualties Will Americans Tolerate?, in: *Foreign Affairs* 85: 1, 139-144.
- Gentry, John A.* 2006: Norms and Military Power: NATO's War Against Yugoslavia, in: *Security Studies* 15: 2, 187-224.
- Gholz, Eugene/Sapolsky, Harvey M.* 1999: Restructuring the U.S. Defense Industry, in: *International Security* 24: 3, 5-51.
- Grams, Christoph* 2003: Transatlantische Rüstungskooperation. Wandel und Bedeutung (Kielner Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 10), Kiel.
- Hasenclever, Andreas* 2003: Liberale Ansätze zum »demokratischen Frieden«, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 199-225.
- Huelfer, Evan Andrew* 2003: The »Casualty Issue« in American Military Practice: The Impact of World War I, Westport, CT.
- IISS (International Institute for Strategic Studies)* 1999: Strategic Survey 1998/99, Oxford.
- iRobot Corporation* 2005: Government & Industrial Robots, in: <http://www.irobot.com/sp.cfm?pageid=109>; 25.10.2005.
- Joffe, Josef* 1995: »Bismarck« or »Britain«? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity, in: *International Security* 19: 4, 94-117.
- Kant, Immanuel* 1984: Zum ewigen Frieden, Nachdruck von 1781, Stuttgart.
- King, John* 2004: No casualties? White House Disputes Robertson Comment, in: <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/10/19/robertson.bush.iraq/>; 8.5.2005.
- Knight, Charles/Unterseher, Lutz/Conetta, Carl* 1992: Military Research and Development after the Second Gulf War, in: Smit, Wim A./Grin, John/Voronkov, Lev (Hrsg.): *Military Technological Innovation and Stability in a Changing World: Politically Assessing and Influencing Weapon Innovation and Military Research and Development*, Amsterdam, 253-262.
- Küchle, Hartmut* 2001: Rüstungsindustrie im Umbruch. Strategien deutscher Unternehmen und Ansätze einer europäischen Neuordnung, Baden-Baden.
- Kugler, Richard L./Binnendijk, Hans* 2002: Choosing a Strategy, in: Binnendijk, Hans (Hrsg.): *Transforming America's Military*, Washington, DC, 57-97.
- Kümmel, Gerhard/Leonhard, Nina* 2005: Casualties and Civil-Military Relations: The German Polity between Learning and Indifference, in: *Armed Forces & Society* 31: 4, 513-535.
- Kupchan, Charles A.* 1998: After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity, in: *International Security* 23: 2, 40-79.
- Larson, Eric V.* 1996: Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations, Santa Monica, CA.
- Layne, Christopher* 1993: The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise, in: *International Security* 17: 4, 5-51.

- Link, Werner 1998: Zur weltpolitischen Aktualität des Mächtegleichgewichts (Balance of Power), in: Masala, Carlo/Roloff, Ralf (Hrsg.): Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theorie-debatte in der Internationalen Politik, Köln, 15-30.
- Linscott, William B. 1999: Civil-Military Integration: The Context and Urgency, in: Acquisition Review Quarterly [Autumn], 395-406.
- Mandel, Robert 2004: Security, Strategy, and the Quest for Bloodless War, Boulder, CO.
- Markusen, Ann 1997: Understanding American Defence Industry Mergers (Rutgers PRIE Working Paper 247), New Brunswick, NJ.
- Masala, Carlo 2005: Kenneth N. Waltz. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern, Baden-Baden.
- Masala, Carlo 2006: Neorealismus und Internationale Politik im 21. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 16: 1, 87-111.
- Meagher, Thomas R. 1993: The Future of the Global Defense-Industrial Base: A Case Study of the LTV Sale, in: Jane's International Defense Review 26: 1, 71-73.
- Merom, Gil 2003: How Democracies Lose Small Wars. State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam, Cambridge.
- Merten, Klaus 1983: Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis, Opladen.
- Moran, Theodore H. 1993: American Economic Policy and National Security, New York, NY.
- Moskos, Charles C. 1998: Grave Decision: When Americans Accept Casualties, in: Chicago Tribune 12.12.1998, 25.
- Mueller, John E. 1973: War, Presidents and Public Opinion, New York, NY.
- Müller, Harald 2002: Antinomien des demokratischen Friedens, in: Politische Vierteljahresschrift 43: 1, 46-81.
- Müller, Harald 2004: The Antinomy of Democratic Peace, in: International Politics 41: 4, 494-520.
- Müller, Harald/Wolff, Jonas 2006: Democratic Peace: Many Data, Little Explanation, in: Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hrsg.): Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace, Houndmills, NY, 41-73.
- Müller, Harald/Schörnig, Niklas 2002: Mit Kant in den Krieg? Das problematische Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Revolution in Military Affairs, in: Die Friedens-Warte 77: 4, 353-374.
- Nelson, Charles R. 1997: Keeping the Edge, in: Hays, Peter L./Vallance, Brenda J./Van Tassel, Allan R. (Hrsg.): American Defense Policy, Baltimore, London, 206-213.
- O'Hanlon, Michael 2000: Technological Change and the Future of Warfare, Washington, DC. Office of Technology Assessment, U.S. Congress 1989: Holding the Edge: Maintaining the Defense Technology Base, Washington, DC.
- Pages, Erik 1999: Defense Mergers: Weapons Cost, Innovation, and the International Arms Industry Cooperation, in: Markusen, Ann/Costigan, Sean S. (Hrsg.): Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century, New York, NY, 207-223.
- Record, Jeffrey 1994: Force Projection/Crisis Response, in: Ederington, L. Benjamin/Mazarr, Michael J. (Hrsg.): Turning Point: The Gulf War and U.S. Military Strategy, Boulder, CO, 137-160.
- Richardson, James J./Bosma, John/Soosild, Sven 1999: A Review of the Technology Reinvestment Project, Arlington, TX.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela 2003: Theorien der Internationalen Beziehungen, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 7-34.
- Schmidt, Ingo 1990: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine Einführung, Stuttgart.
- Schörnig, Niklas 2003: Neorealismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 61-88.
- Schörnig, Niklas 2005: Theoretisch gut gerüstet? Die U.S. Politik gegenüber der Rüstungsindustrie in den 1990er Jahren. Ein Theorientest (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt: Dissertation), Frankfurt a. M.

- Schörnig, Niklas/Lembcke, Alexander C.* 2006: The Vision of a War Without Casualties: On the Use of Casualty Aversion in Armament Advertisements, in: *Journal of Conflict Resolution* 50: 2, 1-23.
- Schreyer, Söhnke* 1996: Congress, in: Wersich, Rüdiger B. (Hrsg.): *USA-Lexikon: Schlüsselbegriffe zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Geschichte und zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin, 187-191.
- Schulze, Peter M.* 1998: *Beschreibende Statistik*, München.
- Siedschlag, Alexander* 1997: Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik, Beispiel internationale Sicherheit - Theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation, Opladen.
- Sköns, Elisabeth/Bauer, Sibylle/Surry, Eamon* 2004: Arms Production, in: *Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.): SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 389-446.
- Sköns, Elisabeth/Weidacher, Reinhilde* 1999: Arms Production, in: *Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.): SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 387-415.
- Smith, Hugh* 2005: What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion, in: *Armed Forces & Society* 31: 4, 487-512.
- Stowsky, Jay* 1999: The History and Politics of the Pentagon's Dual-Use Strategy, in: Costigan, Sean S/ Markusen, Ann R. (Hrsg.): *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, New York, NY, 106 - 157.
- Summers, Harry G.* 2002: Operations, Procurement, and Industrial Base, in: Lehman, John F./ Sicherman, Harvey (Hrsg.): *America the Vulnerable*, Philadelphia, PA, 73-83.
- Taliaferro, Jeffrey W.* 2000: Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited, in: *International Security* 25: 3, 128-161.
- Velocci, Anthony L.* 1993: Perry Forges New Shape for Industry, in: *Aviation Week & Space Technology* 139: 20, 52.
- Velocci, Anthony L.* 1998: Face-off Over Merger Leaves Industry Reeling, in: *Aviation Week & Space Technology* 148: 11, 24-25.
- Voß, Werner* 2000: *Praktische Statistik mit SPSS*, München.
- Wagner, Wolfgang* 2002: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt a.M.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: *Theory of International Politics*, Reading, MA.
- Waltz, Kenneth N.* 1996: International Politics Is Not Foreign Policy, in: *Security Studies* 6: 1, 54-57.
- Weber, Rachel* 2001: *Swords into Dow Shares: Governing the Decline of the Military Industrial Complex*, Boulder, CO.
- Weisser, Ulrich* 2006: Dieser Einsatz birgt wenig Gefahren, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.8.2006, 2.
- Wohlforth, William C.* 1999: The Stability of a Unipolar World, in: *International Security* 24: 1, 5-41.
- Woods, Kevin/Lacey, James/Murray, Williamson* 2006: Saddam's Delusion: The View From the Inside in: *Foreign Affairs* 85: 3, 2-26.
- Zangl, Bernhard* 1999: *Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik*, Baden-Baden.

## Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle

*Der in den 1980er Jahren entwickelte Rentierstaats-Ansatz hat die Diskussion über die sozioökonomische und -politische Entwicklung des Vorderen Orients geprägt und einen substanziellen Erklärungsbeitrag zum »Sonderweg« dieser Weltregion erbracht, die nur in geringem Maße an den globalen Phänomenen der Globalisierung und Demokratisierung teilnimmt. Freilich haben sich viele Studien, die sich auf den Rentierstaats-Ansatz stützen, zu stark auf die Analyse positiver Fälle konzentriert und sind der Kritik ausgewichen, dass es Rentierstaaten gebe, deren ökonomischer und/oder politischer Entwicklungsweg nicht den Prognosen des Rentierstaats-Ansatzes entspreche. Der Aufsatz überprüft diesen Vorwurf eingehend, indem er mutmaßlich abweichende Fälle innerhalb wie außerhalb der Region des Vorderen Orients auf die aufgeworfenen kritischen Fragen hin untersucht (insbesondere Algerien, Botsuana, Irak, Iran, Israel, Südkorea, Taiwan und Venezuela). Es wird gezeigt, dass sich der Ansatz keinem gravierenden Problem abweichender Fälle ausgesetzt sieht. Zugleich wird ein Weg seiner Weiterentwicklung aufzuzeigen versucht, indem systematisch drei intervenierende Variablen identifiziert und diskutiert werden.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Nachdem der Rentierstaats-Ansatz in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ein eher beschauliches Dasein in eng begrenzten Wissenschaftskreisen führte, weckt er angesichts drastisch gestiegener Erdölpreise zu Beginn des 21. Jahrhunderts neues Interesse, das über akademische Zirkel hinausgeht. Die Brisanz des Erdölthemas verlangt auch nach einer Erklärung der autoritären Herrschaftssysteme und ineffizienten Wirtschaftsstrukturen in jener Weltregion, in der sich die Erdöllagerstätten ballen und, wie die Süddeutsche Zeitung titelte, deren »Staaten in Rente« (Zekri 2006) sind, d. h. durch Einkommen geprägt werden, denen keine Investitions- und Arbeitsleistungen des Empfängers gegenüberstehen.

Der vorliegende Aufsatz greift die Brisanz des Themas auf, indem er an einem dezidiert akademischen Problem ansetzt: Der Rentierstaats-Ansatz ist auf den Popularitätsanstieg, den er bei Analysen über den Vorderen Orient sowie vergleichenden regionalwissenschaftlichen Studien zu gewärtigen hat, insofern nicht gut vorbereitet, als theoretische Probleme, die in kritischer Perspektive bereits in den 1990er

---

1 Für zahlreiche hilfreiche Hinweise und konstruktive Kritik danke ich den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB, meinen Kollegen Matthias Basedau, Bert Hoffmann, Peter Mayer, Heiko Schuß und Christian von Soest sowie dem Redaktionsteam der ZIB.

Jahren aufgeworfen wurden, nach wie vor einer wissenschaftlichen Aufarbeitung harren. Im Zentrum dieses Aufsatz steht einer der zentralen Vorwürfe, die gegen den Rentierstaats-Ansatz erhoben werden: Er sehe sich mit einem gravierenden Problem abweichender Fälle konfrontiert. Um diesen Vorwurf zu prüfen, soll – nach einer im zweiten Abschnitt zu leistenden generellen Darstellung der Leistungsfähigkeit des Ansatzes – im dritten Abschnitt das Problem abweichender Fälle aus theoretischer und im vierten aus empirischer Perspektive beleuchtet werden. Da der Rentierstaats-Ansatz seinem Anspruch nach universell ist, kann und soll hierbei keine Beschränkung auf mutmaßlich abweichende Fälle aus der arabischen Welt wie dem Irak und Libyen sowie Iran erfolgen; vielmehr müssen auch die einschlägigen Kandidaten in Lateinamerika, dem nicht-muslimischen Asien und dem subsaharischen Afrika beleuchtet werden. Venezuela wird in der wissenschaftlichen Literatur zu Recht als der einschlägige lateinamerikanische Fall betrachtet, denn hier kam es in einem Erdölrentierstaat zu einer Demokratisierung. Im nicht-muslimischen Asien gibt es historisch mit Israel, Südkorea und Taiwan insgesamt drei Länder, die zeitweilig Empfänger hoher politischer Renten waren und dennoch entwicklungspolitische Erfolgsgeschichten schrieben; im israelischen Fall wurde darüber hinaus während einer Phase hohen Rentenbezugs eine Demokratie etabliert. Wie dies auch im Vorderen Orient der Fall ist, bestätigt die Entwicklung etlicher Rentiers im subsaharischen Afrika die Prognosen des Rentierstaats-Ansatzes. Mit Botsuana existiert aber ein prominenter Fall, der den Ansatz aufgrund der demokratischen und entwicklungspolitisch progressiven Entwicklung vor eine echte Herausforderung stellt, die im vorliegenden Beitrag angenommen werden soll.

Mit einem Beitrag zur Erledigung der überfälligen Hausaufgaben des Rentierstaats-Ansatzes verbindet sich auch die Aussicht, die aktuelle Diskussion über die These vom Ressourcenfluch zu bereichern, denn im Unterschied zu vielen anderen Rohstoffen, deren gehäuftes Vorkommen eher zu politischer Instabilität und gesellschaftlicher Gewalt beiträgt, ist dies beim Erdöl aufgrund der staatlichen Monopolisierung der Förderung grundlegend anders (vgl. Ross 2004; Ron 2005).<sup>2</sup> Methodisch basiert der Aufsatz zum einen darauf, den Rentierstaats-Ansatz insofern einem harten Test zu unterziehen, als seine Hypothesen dezidiert stark formuliert werden. Nachdem gezeigt ist, dass trotz der harten Prüfungsbedingungen wesentliche Fälle nicht abweichen, sollen zum anderen bei den tatsächlich abweichenden Fällen unter Nutzung der *ceteris paribus*-Klausel intervenierende Variablen identifiziert werden. Deren Bedeutung soll im fünften Abschnitt gebündelt diskutiert werden. Dabei wird sich Gelegenheit bieten, eine Brücke zurück zu politisch aktuellen Fragen zu schlagen: Eine zentrale intervenierende Variable – die konditionale Vergabe politischer Renten – berührt unmittelbar die aktuelle Debatte über die externe Förderung von Demokratisierungsprozessen im Vorderen Orient, wie sie sich seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 entwickelt hat. Im sechsten Abschnitt werden die Ergebnisse der Ana-

---

2 Für eine kritische Auseinandersetzung mit der These vom »Ressourcenfluch« vgl. Matthias Basedau (2005).

lyse zusammengefasst. Durch die Präsentation eines kritischen Hypothesentests strebt der vorliegende Beitrag eine Ergänzung zu Forschungsdesigns an, die sich, wenngleich im Einzelnen in sehr unterschiedlicher Weise, an der Analyse positiver Fälle orientieren.<sup>3</sup>

## 2. Zur Leistungsfähigkeit des Rentierstaats-Ansatzes im Vorderen Orient

Der Rentierstaats-Ansatz kann für sich beanspruchen, in den 1990er Jahren zu einem zentralen Paradigma für die theoriegeleitete sozioökonomische und -politische Analyse von Systemen des Vorderen Orients aufgestiegen zu sein.<sup>4</sup> Sieht man von einigen wichtigen Vorläufern ab, insbesondere Hossein Mahdavi (1970) und Jacques Delacroix (1980), wurde der Rentierstaats-Ansatz von einer von Hazem Beblawi und Giacomo Luciani (1987) unter dem programmatischen Titel »The Rentier State« herausgegebenen Aufsatzsammlung begründet.<sup>5</sup> Kurz zusammengefasst lauten die beiden zentralen Thesen des Rentierstaats-Ansatzes, dass es in Staaten mit hohem Rentenbezug zum einen zur Vertiefung wirtschaftlich ineffizienter und zum anderen zur Festigung autoritärer Strukturen kommt (Elsenhans 1981: Teil 1; Schmid 1991: Kap. 4).

Angestoßen wurde der Ansatz nicht durch eine Diskussion theoretischer Probleme, sondern empirischer Beobachtungen. Im Zuge der Erdölrevolution Anfang der 1970er Jahre rückte ein Regimetyp in den Blickpunkt, der sich auf den Zufluss einer externen Ressource, der Erdölrente, stützte. Wie bereits von Bahgat Korany (1986) herausgearbeitet worden ist, bildete die Erdölrevolution Anfang der 1970er Jahre indes nicht nur den Ausgangspunkt für eine tiefgehende Prägung der erdölexportierenden Staaten im Golf und in Nordafrika, sondern erfasste praktisch die gesamte Region des Vorderen Orients in Form des »Petrolismus«. Ein Teil der Erdöleinnahmen floss nämlich qua politischer Renten und Transferzahlungen an die arabischen Staaten mit geringen oder keinen Erdöleinnahmen. Durch diese insbesondere von Saudi-Arabien und Kuwait betriebene Alimentierung sollte die Politik jener Regime, die noch kurz zuvor in der Ära des vom ägyptischen Präsidenten Gamal Abd al-Nasir geprägten Panarabismus im Vorderen Orient das westfälische Prinzip in Frage gestellt und aktiv Versuche einer politischen Umwälzung der Golfmonarchien betrieben hatten, in konservative Bahnen gelenkt und so für politische Stabilität in der Region gesorgt werden.

---

3 Neben den Beiträgen in Hazem Beblawi und Giacomo Luciani (1987) sind hier als Meilensteine der Forschung hervorzuheben: Hartmut Elsenhans (1981), der einen umfassenden entwicklungspolitischen Rahmen steckt, sowie Claudia Schmid (1991), die eine ideengeschichtliche und begriffliche Verortung des Ansatzes leistet, und Peter Pawelka (1993), der die Entwicklung von Rentierstaatlichkeit am Beispiel des Vorderen Orients sozialhistorisch einbettet.

4 Für die Zwecke dieses Beitrages ist die Region des Vorderen Orients als die arabische Welt plus Iran und Israel definiert.

5 Als nach wie vor weitgehend gültiger Beitrag zum *state of the art* kann der von Andreas Boeckh und Peter Pawelka (1997) herausgegebene Sammelband gelten.

Eine Rente ist ein Einkommen, dem keine Arbeits- und Investitionsleistung des Empfängers gegenübersteht (Chatelus/Schemeil 1984: 255; Buchanan 1980: 3; Schmid 1991: Kap. 3). Bei den Erdöleinnahmen der Golfstaaten handelt es sich ganz überwiegend um ökonomische Renten, weil die Regime der Golfregion und Nordafrikas den geologischen Zufall ergiebiger und mit niedrigen Produktionskosten zu fördernder Energiequellen nutzten und durch organisatorische Leistungen, d. h. eine Produktionsbeschränkung im Rahmen der Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC), in Wert zu setzen verstanden. Alan Richards und John Waterbury (1996: 55-57) haben errechnet, dass es für Saudi-Arabien noch rentabel wäre, sein Leichtöl für einen US-Dollar pro Fass auf dem Markt zu verkaufen. Selbst im Sommer 1986, als der Erdölpreis kurzzeitig auf acht US-Dollar gefallen und damit auf seinen tiefsten Punkt seit 1973 gesunken war, belief sich der Rentenanteil demnach noch auf über vier Fünftel. Auch zwischenstaatliche Budgetüberweisungen sind unstrittig Renten – es handelt sich um politische Renten –, denn ihnen stehen nur politische und/oder strategische, nicht aber produktive Leistungen im kapitalistischen Sinne gegenüber (Beck 2002: 103-105).

Die für die politikwissenschaftliche Analyse zentrale Idee des Rentierstaats-Ansatzes lautet, dass Renten dem Empfänger (unter sonst gleichen Bedingungen) zur freien Disposition stehen. Dies liegt darin begründet, dass ein Rentier im Unterschied zu einem kapitalistischen Unternehmen keinem Konkurrenzdruck unterliegt, sodass der zukünftige Bezug der Rente nicht daran gebunden ist, dass sie zu einem Großteil reinvestiert wird. Hieraus leitet der Rentierstaats-Ansatz zwei weit reichende Thesen ab, eine zur sozioökonomischen und eine zur politischen Entwicklung autoritärer Systeme. Zum einen blockieren Renten die sozioökonomische Entwicklung, da die Empfänger von Renten nicht dem Zwang unterliegen, diese zugunsten der Erzeugung sich selbst tragenden Wachstums zu investieren, vielmehr können sie diese – außer zur »Selbstprivilegierung« – zur Absicherung ihrer Position als herrschaftspolitisch dominanter »Staatsklasse« verwenden (Elsenhans 1981: Teil 5). Dies wiederum stärkt – zum anderen – autoritäre Herrschaftsstrukturen. Da der Rentierstaat nicht oder nur in geringem Maße auf die Besteuerung der Gesellschaft angewiesen ist, besitzt diese keinen Angriffshebel, den Staat zur Gewährung von Partizipationsrechten zu zwingen; vielmehr alimentiert der Staat gesellschaftliche Gruppen, sodass es zu deren »Depolitisierung« kommt (Luciani 1987: 73; Najmabadi 1987).

Ob und wie stark sich die vom Rentierstaats-Ansatz prognostizierten Wirkungen entfalten, hängt wesentlich von der Höhe des Rentenflusses ab. Lucianis (1987: 70) einflussreicher Definition zufolge erfordert die Qualifikation als Rentierstaat, dass sich das Staatsbudget zu mindestens 40% aus Renten zusammensetzt. Gregory Gause III (1995: 291) schlägt vor, zwischen Rentiers hohen und mittleren Grades zu unterscheiden: Erstere beziehen über die Hälfte ihrer Staatseinnahmen aus Rentenquellen, Letztere zu mindestens einem Fünftel. Zwar lässt sich das Problem der Willkür prinzipiell nicht vollständig befriedigend eliminieren, geht man aber von in den 1980er und 1990er Jahren erstellten Studien aus, bei denen sich die Hypothesen des Ansatzes bewährt haben, und ermittelt die quantitative Bedeutung, die der Rente

in diesen Fällen zugekommen ist, erscheint es sinnvoll, zwischen drei Typen von Rentiers zu unterscheiden: Staaten, deren Rentenanteil am Staatsbudget mindestens 40 bis 50% beträgt, sind Rentiers starker Ausprägung (insbesondere die Golfstaaten). Bei ihnen erwartet der Ansatz, dass die Thesen in vollem Umfang zutreffen. Rentiers mittlerer Ausprägung sind solche, bei denen sich der Rentenanteil am Budget auf mindestens 30 bis 40% beläuft (beispielsweise Algerien und Jordanien in den 1970er Jahren). Rentiers mittlerer Ausprägung sind zur Deckung ihrer Einnahmen partiell auf die Besteuerung der Gesellschaft angewiesen, weshalb sie begrenzte ökonomische und politische Liberalisierungen zulassen müssen, ohne damit freilich Transformationsprozesse hin zu marktwirtschaftlichen und demokratischen Systemen in Gang zu setzen. Rentiers schwacher Ausprägung weisen einen Rentenanteil am Staatsbudget von mindestens 20% auf (etwa Jordanien und Ägypten in den 1980er Jahren). Auch für diese Systeme erwartet der Rentierstaats-Ansatz die Stärkung autoritärer Herrschaftsstrukturen und ineffizienter Wirtschaftssysteme. Er geht aber auch davon aus, dass die Staatsbürokratien einer erhöhten »Gefahr« unterliegen, auf Krisen durch Reformprozesse zu reagieren, in deren Rahmen sich systemwidrige (d. h. den Hypothesen des Rentierstaats-Ansatzes widersprechende) Strukturen entwickeln können (Beck 2002: 142-146).

### *3. Das Problem abweichender Fälle aus theoretischer Perspektive*

Mithilfe des Rentierstaats-Ansatzes ist es möglich, einen substanziellen Erklärungsbeitrag zum weithin anerkannten Sonderweg des Vorderen Orients zu leisten, der sowohl von der weltweiten Demokratisierungswelle, die seit der portugiesischen »Nelkenrevolution« von 1974 beobachtbar ist, als auch von der seit den 1980er Jahren beschleunigten Globalisierung in den Bereichen Ökonomie und Kommunikation nur in geringem Maße erfasst worden ist (Beck 2003). Die empirische Relevanz des Ansatzes ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ungebrochen – weder die arabischen Länder noch Iran weichen von den Prognosen des Rentierstaats-Ansatzes ab. Dass dieser Befund vor dem Hintergrund rückläufiger Renteneinnahmen in Folge der gesunkenen Erdölpreise in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts erfolgt, stellt für den Ansatz weder in theoretischer noch empirischer Hinsicht ein substanzielles Problem dar: Zum einen waren die Rentenflüsse im Vorderen Orient auch nach 1980 im globalen Vergleich exorbitant hoch. Zum anderen bringt die Invarianz der abhängigen Variablen – die Fortexistenz autoritärer Herrschaftssysteme zum einen und wirtschaftlich ineffizienter Strukturen zum anderen – den Rentierstaats-Ansatz nicht ins Wanken: Zwar postuliert dieser, dass Rentierstaaten durch sinkende Renteneinnahmen unter Druck geraten (was im Vorderen Orient in den letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts auch der Fall war), behauptet aber nicht, dass dies zu einem Regimewandel führen muss. Dies wäre ein Fehlschluss (im Sinne einer Affirmation der Konsequenz), weil der Rentierstaats-Ansatz nicht postuliert, dass ein aktuell hoher Rentenfluss der einzige Faktor ist, der autoritäre und ökonomisch defizitäre Strukturen befördert (vgl. Luciani 1995: 211f).

Diese Bilanz enthebt den Rentierstaats-Ansatz freilich nicht der Auseinandersetzung mit fundierter theoretischer Kritik: Gerade vor dem Hintergrund der zu Beginn des 21. Jahrhunderts stark gestiegenen Erdölpreise und der damit zu erwartenden Popularisierung des Rentierstaats-Ansatzes zur Erklärung politischer und sozioökonomischer Strukturen im Vorderen Orient gilt es theoretische Arbeit zu leisten, die das sozialwissenschaftliche Fundament des Ansatzes jenseits des Auf und Ab modischer Trends stärkt. Das hier zu behandelnde gravierende theoretische Problem, dem sich der Rentierstaats-Ansatz ausgesetzt sieht, rührt daher, dass er sich bisher stark auf die Analyse positiver Fälle vor allem im Vorderen Orient konzentriert hat. Terry Lynn Karl (1997) hat ihre Studie über das Paradoxon von Ressourcenreichtum und Unterentwicklung zwar empirisch auf den lateinamerikanischen Fall Venezuelas fokussiert. Das tiefer liegende Problem der vorherrschenden Behandlung positiver Fälle ist damit aber nicht gelöst. Fruchtbare Versuche, den Rentierstaats-Ansatz aus seinem Ghetto positiver Fälle zu befreien, verdankt die Sozialwissenschaft in jüngerer Zeit vor allem Arbeiten, die auf quantitativen Methoden beruhen (Ross 2001). Dagegen herrscht ein eklatanter Mangel an qualitativer Forschung, die sich mit den in der wissenschaftlichen Literatur an prominenter Stelle erhobenen Vorwürfen auseinandersetzt, dass der Rentierstaats-Ansatz einem gravierenden Problem abweichender Fälle ausgesetzt sei.<sup>6</sup>

Der Vorwurf, dass sich der Ansatz nicht mit abweichenden Fällen beschäftigt, wiegt schwer, denn dieser ist seinem Wesen nach nicht auf die Region des Vorderen Orients beschränkt. Selbst wenn es gelingt zu zeigen, dass die vom Rentierstaats-Ansatz fokussierte unabhängige Variable mit der ökonomischen und politischen Entwicklung des Vorderen Orients korreliert, ist das kein befriedigendes Ergebnis, solange die Kritik im Raum steht, dass die Anwendbarkeit auf diese Weltregion begrenzt bleibt. Wäre dem so, läge nämlich erstens der Verdacht nahe, dass die unabhängige Variable des Rentierstaats-Ansatzes zwar mit der Entwicklung im Vorderen Orient harmoniert, diese aber nicht erklärt. Zweitens wäre der Rentierstaats-Ansatz konkurrierenden Ansätzen unterlegen, die ihre Variablen gleichsam aus Faktoren beziehen, welche den Vorderen Orient von vornherein gegenüber allen anderen Weltregionen auszeichnen. Mit anderen Worten, wenn die Vertreter und Vertreterinnen des Rentierstaats-Ansatzes nicht zeigen können, dass sich ihr Problem abweichender Fälle auf das bei sozialwissenschaftlichen Ansätzen übliche Niveau beschränkt, dann sind sie Ansätzen unterlegen, die den Islam als zentralen Erklärungsfaktor für die Entwicklung des Vorderen Orients modellieren (vgl. Gellner 1992: 7, 20f; Tibi 1985: 21, 214, 235-246). Dies gilt selbst dann, wenn dem Rentierstaats-Ansatz kaum abgesprochen werden kann, dem kulturalistischen Ansatz methodologisch prinzipiell überlegen zu sein: Unabhängige und abhängige Variable lassen sich beim Rentierstaats-Ansatz klar trennen und sind einer Quantifizierung zugänglich, sodass das Tautologieproblem vermieden sowie Schwierigkeiten der Messbarkeit der Variablen gelöst werden können (Beck 2002: 99-103).

---

6 Siehe Bromley (1994: 96); Brynen et al. (1995: 16); Davis (1991: 10); Neelsen (1997); Waterbury (1994: 29f).

Im Folgenden soll deshalb geprüft werden, ob sich der Rentierstaats-Ansatz tatsächlich einem ausgeprägten Problem abweichender Fälle ausgesetzt sieht. Die beiden Hypothesen des Rentierstaats-Ansatz sollen hierzu einem harten Test unterzogen werden, d. h. es wird darauf verzichtet, die zwei Thesen des Rentierstaats-Ansatzes bereits vor der Konfrontation mit der Empirie mutmaßlich abweichender Fälle zu relativieren. In der Literatur zum Rentierstaats-Ansatz gibt es zahlreiche Versuche, sich (implizit) die *ceteris paribus*-Klausel zunutze zu machen und die Thesen des Rentierstaats-Ansatzes unter Berücksichtigung intervenierender Variablen weicher zu formulieren, als dies hier geschieht.<sup>7</sup> Die dem vorliegenden Beitrag zugrundeliegende Forschungsstrategie besteht aber gerade darin, etwaige Probleme des Rentierstaats-Ansatzes nicht theoretisch wegzudiskutieren – vielmehr sollen auf der Basis einer Identifikation von Systemen mit hohen Renteneinnahmen, deren Entwicklung mutmaßlich von einer oder beiden der hart formulierten Hypothesen des Rentierstaats-Ansatzes abweicht, in systematischer Weise Variablen ermittelt werden, die zwischen abhängiger und unabhängiger Variable des Rentierstaats-Ansatzes intervenieren (vgl. Eckstein 1975: 127).

#### 4. Das Problem abweichender Fälle aus empirischer Perspektive

In der Literatur zum Rentierstaat im Vorderen Orient finden sich zwei prominente Argumentationen, die den Ansatz kritisieren, indem sie auf abweichende Fälle verweisen. Eine erste derartige Kritik formuliert Eric Davis (1991: 10), der moniert, dass es in einigen Systemen mit hohem Rentenfluss zu politischen Umstürzen gekommen ist, obwohl die Höhe der Rente für die Errichtung einer stabilen Herrschaft hätte ausreichen müssen (siehe Abschnitt 4.1). Rex Brynen, Bahgat Korany und Paul Noble (1995: 16) führen einen zweiten Einwand an, indem sie darauf verweisen, dass es mit Venezuela einen Fall gibt, in dem ein Erdölrentier eine demokratische Regierungsform annahm. Offensichtlich ist Israel ein weiterer Fall, der zu berücksichtigen ist, denn obwohl der jüdische Staat vor allem in den 1950er Jahren Empfänger politischer Renten in großer Höhe war, entwickelte er sich zu einer Demokratie. Auch im subsaharischen Afrika findet sich ein demokratischer Staat, dessen Einnahmen durch Renten geprägt sind: Botsuana. Deshalb erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage von Demokratisierungen rentistischer Systeme (Abschnitt 4.2). Auf der Folie der entwicklungspolitischen Diskussion springt ein dritter gegen den Rentierstaats-Ansatz gerichteter Kritikpunkt ins Auge: Mit Israel, Südkorea und Taiwan existieren drei Länder, die in den 1950er Jahren hohe politische Renten erhielten und dennoch außergewöhnliche entwicklungspolitische

---

7 Eine alternative produktive Strategie, den anstehenden Herausforderungen des Ansatzes zu begegnen, besteht in einer konzeptionellen Erweiterung, wie dies bei Elsenhans (2001, 2005) durch die Platzierung des Rentenbegriffs in der Globalisierungsdebatte und bei Rachid Ouassa (2005: 44f) durch die Verknüpfung des Begriffs der Rente mit dem des sozialen, kulturellen und symbolischen Kapitals auf der Basis der Theorie Pierre Bourdieus geschieht.

Erfolgsgeschichten schrieben, indem sie Wirtschaftssysteme ausbildeten, die zu den modernsten weltweit gehören. Auch in Botsuana wurden Renteneinnahmen für eine progressive Entwicklungspolitik genutzt. Deshalb schließt das vierte Kapitel mit einer Diskussion über ökonomische Erfolgsgeschichten rentierstaatlicher Systeme (Abschnitt 4.3).

#### 4.1. Zur Frage der Stabilität

Davis führt als Belege für seiner These, dass die Instabilität mancher rentistischer Systeme dem Rentierstaats-Ansatz widerspreche, die »Revolutionen von oben« (Trimberger 1978) im Irak (1958) und in Libyen (1969), den Umsturz in Iran (1979), der sowohl Elemente einer Revolution von oben als auch von unten aufweist, sowie die abgebrochene politische Revolution in Algerien (1991/92) an. Dies ist eine komplette Liste all jener Fälle des Vorderen Orients, bei dem es zur Revolution kam, *nachdem* der Rentenfluss bereits ein hohes Ausmaß angenommen hatte. Außerhalb des Vorderen Orients findet sich mit Venezuela ein prominenter weiterer Fall dieser Art, auf den in Abschnitt 4.2 einzugehen sein wird.

##### 4.1.1. Irak 1958: Ablösung einer traditionellen Staatsbürokratie durch eine moderne Staatsklasse

Im Irak und in Libyen wurden relativ kurz nach Beginn eines starken Rentenflusses traditionale Staatsbürokratien, die zur Anpassung ihrer Legitimationsstrategie an die Rentenflüsse unfähig waren, durch Staatsklassen abgelöst, deren Allokationspolitik alle strategischen Gruppen erfasste, wodurch der Grundstein einer aus Perspektive der herrschenden Schichten erfolgreichen Depolitisierung gelegt wurde. Dies sei exemplarisch am ebenso prominenten wie gut dokumentierten irakischen Fall demonstriert.<sup>8</sup>

Aufgrund der umfangreichen, detaillierten Studie von Hanna Batatu (1978: 106f) ist die Genese des Irak zum Rentier genau nachvollziehbar: Der Anteil der Ölrente am irakischen Staatsbudget überschritt erstmals 1949 die Marke von 10%, 1950 waren es knapp über 15%, 1951 bereits annähernd 30%, 1952 47% und 1953 fast 64%. Der Irak, dessen Erdöleinnahmen zum ersten Mal 1931 einen signifikanten Teil des Staatsbudgets ausmachten (Batatu 1978: 106), war also bereits 1951 ein Rentierstaat schwacher bis mittlerer und spätestens 1953 ein Rentierstaat starker Ausprägung.

Die irakische Monarchie war überfordert, die plötzlich in hohem Maße von außen einfließenden Ressourcen herrschaftspolitisch rational zu verwenden: Zwei Drittel der Rente flossen in den Agrarsektor, der von einer kleinen Schicht von Großgrund-

---

8 Für Libyen, das erst 1961/62 in größerem Umfang Erdöl förderte und dessen Produktion als erstes Land überhaupt in weniger als fünf Jahren auf über eine Million Fass pro Tag gesteigert wurde, vgl. Mansour El-Kikhia (1997: 81) sowie Ruth First (1980).

besitzern beherrscht wurde (Pawelka 1993: 83). Diese Gruppe war nicht in der Lage, die ländlichen Massen politisch zu kontrollieren, stattdessen setzte eine starke Landflucht ein (Farouk-Sluglett/Sluglett 1991: 41-46; vgl. Batatu 1978: 34, 282f, 1116). Die daraus resultierende Instabilität nahm 1958 eine Gruppe hochrangiger Offiziere zum Anlass, die Monarchie zu beseitigen. Die Revolutionäre etablierten ein modernes staatsbürokratisches Rentiersystem, das die Ölrente herrschaftspolitisch effektiv zur Depolitisierung der Gesellschaft einsetzte (Pawelka 1993: 83-86).

Die Revolutionen in Libyen und im Irak stellen die Thesen des Rentierstaats-Ansatzes nicht in Frage, weil dieser nicht behauptet, dass traditionale Regime notwendigerweise die Anpassungsfähigkeit besitzen, einen »plötzlichen Rentensegen« herrschaftspolitisch effektiv einzusetzen. Gegebenenfalls ist dies erst nach der Konsolidierung einer (politischen) Revolution zu erwarten, und diese Bedingung ist in den vorliegenden Fällen erfüllt.<sup>9</sup>

#### 4.1.2. *Algerien 1991/92: Systemkrise als Folge schwindender Renten*

Ganz anders als im irakischen Fall geriet in Algerien in den 1980er Jahren eine »erfahrene« Staatsklasse in eine tiefe Krise, wodurch erstmals in der Geschichte der arabischen Welt zentrale Voraussetzungen für eine mögliche Transformation eines autoritären Systems in eine Demokratie gegeben waren. Die Systemkrise konnte vom herrschenden Regime nur im Rahmen einer der blutigsten Bürgerkriege in der arabischen Geschichte, der durch die Annullierung der von der Islamischen Heilsfront (FIS) gewonnenen Wahlen von 1991 eingeleitet wurde, überwunden werden. Die Systemkrise war das mittelfristige Resultat einer umfassenden Liberalisierungspolitik, die Anfang der 1980er Jahre als rein wirtschaftliche Öffnung in Angriff genommen worden war, dann aber von Präsident Chadli Benjedid durch eine gegen die Etatisten innerhalb der Staatsklasse gerichtete politische Liberalisierung flankiert wurde. Diese Öffnungspolitik, deren Kontrolle der Staatsklasse Anfang der 1990er Jahre entglitt, war vom Regime als Krisenmanagement gegen die zu Beginn der 1980er Jahre drastisch sinkenden Erdölpreise lanciert worden. In Algerien war es infolge des massiven Rückgangs der Renteneinnahmen rasch zu einer manifesten Finanzkrise gekommen, weil die etatistischen Segmente innerhalb der Staatsklasse eine Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds torpediert hatten. Im Gegensatz zu seinen Nachbarn in Marokko und Tunesien sah sich Algerien somit gezwungen, auf dem freien Markt Kredite zu harten Konditionen aufzunehmen, und geriet so in eine Verschuldungskrise (Beck/Schlumberger 1999: 17f).<sup>10</sup>

Während in der libyschen und irakischen Revolution eine vom Rentenfluss »überforderte« Staatsbürokratie durch ein modernes staatsbürokratisches Regime abgelöst

9 Bleibt diese Konsolidierung aus, kann der Staat, wie John Mbaku und Chris Paul (1989: 73f) am Beispiel des subsaharischen Afrikas der 1950er bis 1980er Jahre zeigen, wiederholt zur Beute rentensuchender Gruppen werden.

10 Vgl. ausführlicher John Entelis (1980: 117-122), Alan Richards und John Waterbury (1996: 229-233) sowie Werner Ruf (1997: Kap. 3-4, 6).

wurde, war die Systemkrise in Algerien Folge eines massiven Rentenrückgangs, für deren Eintritt der Rentierstaats-Ansatz aber gerade keine Stabilität annimmt. Alle drei Fälle greifen also die Grundfesten des Rentierstaats-Ansatz nicht an, weshalb unter dem Aspekt der Stabilität lediglich die Iranische Revolution als Herausforderung für den Rentierstaats-Ansatz zu diskutieren bleibt: Hier wurde eine Staatsbürokratie hinweggefegt, deren herrschaftspolitische Erfahrung deutlich größer war als die der irakischen und algerischen Führung und die im Gegensatz zum nordafrikanischen Fall durch keine Rentenkrise geschwächt war.

#### 4.1.3. Iran 1979: Ablösung eines staatsbürokratischen Rentiersystems durch ein neues

Nach der Restauration des Schah-Regimes im Jahre 1953 entwickelte sich Iran rasch zu einem Rentierstaat. Gemäß der von Mahdavi (1970: 455) erhobenen und sowohl von Afsaneh Najmabadi (1987: 215) als auch Massoud Karshenas (1990: 82) bestätigten Daten machten ökonomische und politische Renten in Iran bereits 1954 ein Drittel des Staatshaushaltes aus. In der zweiten Hälfte der 1950er sowie im Verlaufe der 1960er Jahre schwankte der Rentenanteil um die 50%, ab den 1970er Jahren überschritt er diese Marge deutlich. Iran war also bereits Mitte der 1950er Jahre eindeutig ein Rentier mittlerer Ausprägung; in den 1960er Jahren begann eine Entwicklung zum Rentier starker Ausprägung, die ihre Blütephase in den 1970er Jahren hatte. Mitten in diese Phase hinein, also deutlich vor Beginn des Erdölpreisverfalls Anfang der 1980er Jahre, kam es zur Iranischen Revolution.<sup>11</sup>

Die Pahlavi-Dynastie hatte eine insbesondere auf die Oberschichten bezogene Depolitiserungsstrategie verfolgt, in deren Rahmen sie den sozialen Zusammenhalt der ehemals dominanten Schicht der Großgrundbesitzer zerstörte und das gesamte Bürgertum in eine unpolitische Klasse von Reichen verwandelte, die von finanziellen Zuwendungen des Regimes abhängig war (Najmabadi 1987: 218-222). Als eine von der Verteilungspolitik der politischen Elite diskriminierte Allianz aus islamischen Rechtsgelehrten (*Ulama*), dem alten Mittelstand (*Bazar*) und den urbanen Marginalisierten (*Mostazafin*) im Verlaufe der 1970er Jahre einen »Staat im Staate« ausbildete und ab 1978 das Regime herausforderte, stand dieses auf tönernen Füßen: Gerade aufgrund der erfolgreichen Depolitiserungsstrategie waren auch die privilegierten Schichten der Gesellschaft weder bereit noch fähig, den Staat zu verteidigen. Ebenso war das Militär einer so effektiven Depolitiserung unterzogen worden, dass es sich als überfordert erwies, die Machtübernahme durch die von Ayatollah Ruhollah Khomeini geeinte Opposition zu verhindern (Beck 1994).

---

11 Der Versuch, die Iranische Revolution auf moderate Rückgänge der Erdöleinnahmen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zurückzuführen, ist angesichts der extrem hohen Einkommensgewinne zu Beginn der 1970er Jahre wenig überzeugend und entspringt offensichtlich dem Versuch, die iranischen Empirie an die von Theda Skocpol (1979: 19-24) entwickelte Revolutionstheorie anzupassen, die eine externe Schwächung des *ancien régime* als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Revolution hervorhebt (vgl. Halliday 1988). Dies ist genauso unbillig wie der Versuch, die durch die iranische Entwicklung konstituierte Herausforderung für den Rentierstaats-Ansatz durch eine vermeintliche Rentenkrise Ende der 1970er Jahre hinwegzudiskutieren.

Diese rententheoretische Dialektik erklärt freilich nicht, weshalb die Staatsbürokratie des Pahlavi-Regimes die herrschaftspolitische Gefahr nicht erkannte, die von der Allianz aus *Bazar* und *Ulama* ausging. Neben einer – auch in der wissenschaftlichen Literatur der 1970er und frühen 1980er Jahren verbreiteten – massiven Unterschätzung der revolutionären schiitischen Rechtsgelehrten hinsichtlich ihrer politischen und organisatorischen Fähigkeiten kann ins Feld geführt werden, dass Muhammad Reza Schah Ende der 1970er Jahre den hohen Anforderungen, die das im Zuge der Depolitisierungspolitik immer stärker auf den patrimonialen Herrscher verengte Regime an dessen Kapazitäten stellte, aufgrund seines Gesundheitszustandes nicht mehr gewachsen war (Fatemi 1982; vgl. Bill 1982: 46f).

Es ist allerdings offensichtlich, dass der Rentierstaats-Ansatz selbst keine Erklärung für die Iranische Revolution bereitstellt. Gleichwohl ist zu betonen, dass die Revolution die zentralen Annahmen des Ansatzes auch nicht in Frage stellt. So spricht wenig dafür, Glenn Robinson (1997: 50f) zu folgen und aus dem iranischen Fall ad hoc die Hypothese abzuleiten, dass Rentierstaaten »Papiertiger« seien, denen es an der Fähigkeit mangle, stabile Herrschaften zu errichten. Die meisten Staatsklassen selbst von Rentierstaaten mittlerer und schwacher Ausprägung haben es bewerkstelligt, die Gesellschaft umfassend zu depolitisieren und eine dauerhafte autoritäre Herrschaft zu errichten. Dem Pahlavi-Regime ist dies nicht gelungen – doch der Rentierstaats-Ansatz reklamiert nicht, dass die Staatsbürokratien von Rentierstaaten eine besondere, unerschütterliche Stabilität aufweisen, weshalb der Niedergang einer (letztlich verblüffend) geringen Anzahl von rentenistischen Staatsklassen die Grundfesten des Rentierstaats-Ansatzes nicht angreift.

Die Fundamente des Rentierstaats-Ansatzes wären tatsächlich dann in Frage gestellt, wenn das Pahlavi-Regime durch ein demokratisches und/oder entwicklungspolitisch effektives Regime abgelöst worden wäre. Weder das eine noch das andere ist aber der Fall. Ungeachtet dessen, dass sich die neue Elite auch »islamischer« Mittel der Legitimationsbeschaffung bedient, die für Rentierstaaten nicht konstitutiv sind, ist offensichtlich, dass die Islamische Republik Iran ein Staatsklassen-Regime hervorgebracht hat. Entgegen den Absichten einiger Segmente der neuen Staatsbürokratie, sich vom kapitalistischen Weltwirtschaftssystem abzukoppeln, ist es dem neuen Regime nicht gelungen, die Abhängigkeit Irans vom Erdöllexport zu reduzieren. Ansätze einer auf die Entwicklung des Binnenmarktes orientierten ökonomischen Reformpolitik, wie sie Lutz Meyer (1985) beschreibt, wichen bald dem für Rentierstaaten typischen Primat der Verteilungspolitik, die in den 1990er Jahren durch eine noch von Revolutionsführer Khomeini kurz vor seinem Tod im Jahre 1989 eingeleitete, zaghafte Liberalisierungspolitik flankiert wurde (Fürting 1996: 9-17; Gatter 1998: Kap. 3-4). Auch Verlauf und Ausgang der Präsidentschaftswahlen im Jahr 2005 entsprechen den Erwartungen des Rentierstaats-Ansatzes: Vor dem Hintergrund gestiegener Erdölpreise und des damit verbundenen höheren Verteilungsspielraumes des Regimes konnte Mahmud Ahmadinejad seinen Wahlkampf auf eine »gerechte« Verteilung des Erdölreichtums durch den Staat ausrichten und die Öffnungspolitik der 1990er Jahre sowohl im politischen als auch im ökonomischen Bereich nach seinem Amtsantritt in Frage stellen (Fürting 2007).

#### 4.2. Demokratische Transitionen von Rentierstaaten?

In den beiden letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hatte sich (ungeachtet einiger temporärer Hochphasen) der Fluss der ökonomischen und politischen Renten im Vorderen Orient deutlich reduziert. Nicht zuletzt von einigen Vertreterinnen und Vertretern des Rentierstaats-Ansatzes ist deshalb zumindest für die Rentierstaaten mittlerer und schwacher Ausprägung eine demokratische Transition als realistisches Szenario diskutiert worden (Luciani 1995: 211f). Bei den empirischen Analysen ist allerdings häufig nicht nur vorschnell von Maßnahmen der Liberalisierung auf Demokratisierungsprozesse geschlossen, sondern auch das Beharrungsvermögen des autoritären Rentierstaates unterschätzt worden. Wie Eberhard Kienle (1998: 219f) am Fall Ägypten herausarbeitet, ließen sich im globalen »Ballungszentrum« der Rentiersysteme, im Vorderen Orient, in den 1990er Jahren sogar Trends einer neuen Phase der Deliberalisierung beobachten.

Nicht nur im Vorderen Orient, sondern auch im globalen Maßstab gibt es nur einige wenige Rentierstaaten, in denen sich Demokratien entwickelt haben. Zwar bildet Europa insofern eine Ausnahme, als dessen einziger voll ausgebildeter Rentierstaat – Norwegen<sup>12</sup> – demokratisch regiert wird.<sup>13</sup> Allerdings war der skandinavische Staat bereits vor Aufnahme der kommerziellen Erdölförderung Anfang der 1970er Jahre eine konsolidierte Demokratie und fällt somit im strengen Sinne nicht unter jene Fälle, mit denen sich der Rentierstaatsansatz beschäftigt, da dieser nach der Festigung autoritärer Strukturen durch Renten, nicht aber deren Wirkung in demokratischen Systemen fragt.<sup>14</sup> Gleichwohl gibt es drei historisch bedeutsame Fälle, in denen Staaten, deren politische Eliten Empfänger hoher Renten waren, Demokratien ausbildeten, nämlich Israel, Botsuana und Venezuela.

##### 4.2.1. Israel in den 1950er Jahren: Zeitlich begrenzter Rentenfluss und demokratische Orientierung

Israel ist in den Forschungsarbeiten des Rentierstaats-Ansatzes vernachlässigt worden, was insofern angemessen ist, als der jüdische Staat zwar zu den größten Empfängern offizieller Hilfszahlungen (pro Einwohner) gehört, deren Anteil am Staatsbudget sich aber seit Jahrzehnten weit unter dem Niveau eines Rentierstaats bewegt.

12 Der Anteil der Erdöleinnahmen am norwegischen Staatsbudget bewegte sich offiziellen Angaben des Norwegischen Finanzministeriums (2005) zufolge in den Jahren 2003 bis 2005 zwischen 27 % und 34 %.

13 Durch die gestiegenen Weltenergiepreise erscheint auch eine Analyse Russlands mithilfe von Theorien interessant, die die Kategorie der Rente in den Mittelpunkt stellen.

14 Allerdings erscheinen Vergleiche fruchtbar, wobei sich im entwicklungspolitischen Bereich die Bearbeitung der Frage aufdrängt, welche Faktoren genau dafür verantwortlich sind, dass in demokratischen Industrieländern rentenpolitische Defekte, wie sie in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als »holländische Krankheit« firmieren, beseitigt oder zumindest entscheidend gemildert werden konnten, während dies in autoritären Rentierstaaten kaum der Fall war (Beck 2002: 146f; für einen Vergleich Norwegens mit Nigeria vgl. Brandt 2005).

Zwischen 1949/50 und 1957/58 indes belief sich der Anteil der Renten am Staatsbudget stets über 20%, phasenweise sogar über 30%. Erst danach fiel der Rentenanteil am Haushalt auf deutlich unter 20% ab (Halevi/Klinov-Malul 1968: 188). Im ersten Jahrzehnt seiner Existenz erfüllte Israel also die Kriterien eines Rentierschwacher Ausprägung (Beck/Schlumberger 1999: 78f).

Bei Rentierschwacher Ausprägung ist die aus dem Rentierstaats-Ansatz ableitbare Erwartung, dass autoritäre Strukturen zementiert werden, zwar geringer als bei einem Rentier mittlerer oder gar starker Ausprägung. Gleichwohl aber ist nicht zu bezweifeln, dass die israelische Entwicklung den Rentierstaats-Ansatz vor eine Herausforderung stellt, die nur angegangen werden kann, indem nach dem Einfluss intervenierender Variablen Ausschau gehalten wird. Zwei vom Rentierstaats-Ansatz unberücksichtigte Faktoren drängen sich auf, um zu erklären, weshalb sich Israel zu einer Demokratie entwickelte. Zum einen stand für die israelischen Regierungen in den 1950er Jahren außer Frage, dass der Bezug von Renten auf hohem Niveau nicht von Dauer sein würde, weshalb ein hoher Anreiz bestand, diese in entwicklungspolitisch effektiver Weise zu verwenden, um dafür gerüstet zu sein, den Staatshaushalt in absehbarer Zeit (fast) ausschließlich über Steuern finanzieren zu müssen. Zwar waren die USA bereits seit 1949 ein Rentengeber, aber im ersten Jahrzehnt der Existenz des Staates Israels waren die Hilfs- bzw. Entschädigungszahlungen der Bundesrepublik Deutschland sehr viel bedeutender (Halevi/Klinov-Malul 1968: 163-167; Telhami 1990: 112-114; Barnett 1992: 161-164). Im Wesentlichen wurden die deutschen Zahlungen, deren temporärer Charakter nie außer Frage stand, in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre geleistet (Wolffsohn/Bokovoy 1996: 464-466). Die Rentenzahlungen aus den USA stiegen dann nach dem Sechstagekrieg 1967 exponentiell an, doch in der Zwischenzeit hatte sich Israel längst zu einem demokratischen Steuerstaat entwickelt.

Zum anderen springt ins Auge, dass der »neue Jischuw«, also die in Europa sozialisierte jüdische Gemeinde, auf der Basis der zionistischen Ideologie bereits in der Ära der britischen Mandats Herrschaft in Palästina partizipatorische Strukturen institutionalisiert hatte (Wolffsohn 1983: Kap. 1-3, 36). Trotz Bedingungen, die angesichts der imperialistischen Herrschaft Großbritanniens als widrig anzusehen sind, wurden bereits in den 1920er Jahren die wichtigsten politischen Ämter durch Wahlen bestellt (Wolffsohn/Bokovoy 1996: 55-58, 72-76). Im Unterschied zu Norwegen in den 1970er Jahren befand sich Israel in den 1950er Jahren zwar formal betrachtet wegen der erst im Rahmen des ersten israelisch-arabischen Krieges 1948/49 errungenen Staatlichkeit noch im Prozess der demokratischen Konsolidierung; die Weichen hierfür waren aber längst gestellt.

#### 4.2.2. *Botsuana: Politische Rente, Diamantenrente und Demokratie*

*Prima facie* erscheint Botsuana deshalb als ein Paradebeispiel für einen abweichenden Fall, weil der Diamantenabbau einen Rentierstaat starker Ausprägung konstituiert, der demokratischen Charakter besitzt. Die Diamantenindustrie ist nicht nur von überragender Bedeutung für den botsuanischen Export und das Bruttoinlands-

produkt, sondern auch für das Staatsbudget (Maipose 2003; Smoot 2006). In den Jahren 1995 bis 2000 übertraf jener Anteil des Staatshaushaltes, der sich aus der Diamantenförderung speiste, jährlich deutlich die Marke von 40%, 1997/98 waren es sogar über 50% (Jefferis 1999). Wie etwa M.G. Molomo (1998: 199f) und Pauline Peters (1994: 47f) herausarbeiten, hat die politische Elite freilich die Regeln des *good governance* von Anfang an und kontinuierlich seit Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1966 beachtet und die Institutionalisierung partizipatorischer Strukturen auch auf lokaler Ebene gefördert (Parson 1985: 54-56). Die kommerzielle Ausbeutung der 1967 entdeckten Diamantenvorkommen Botsuanas wurde aber erst 1971 aufgenommen. Zwar konnte das anfänglich vergleichsweise bescheiden anmutende Fördervolumen von 2,5 Millionen Karat pro Jahr rasch gesteigert werden, erst 1977 erreichte der Anteil des Diamantenerlöses am Staatsbudget mit 20% aber das Niveau eines Rentiers schwacher Ausprägung (Jefferis 1998: 301). Die Konsolidierung der Demokratie war demnach bereits weitgehend erfolgt, ehe sich Botsuana zum Diamantenrentierstaat entwickelte.

Dennoch handelt es sich aus Sicht des Rentierstaats-Ansatzes um einen abweichenden Fall, denn zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit wurden über die Hälfte der vom botsuanischen Staat verausgabten Mittel durch Hilfszahlungen aus London gedeckt (Harvey/Lewis 1990: 187f). Durch eine vom Staat vorangetriebene Dynamisierung der Binnenökonomie gelang es allerdings rasch, die externe Abhängigkeit zu senken: Mächten die vom Staat intern generierten Einnahmen im Verhältnis zu externen Hilfszahlungen zwischen 1966 und 1968 weniger als 40% aus, so waren es ab 1969 schon über 50%. Bereits im Fiskaljahr 1972/73 konnte der Staat, der seine internen Einnahmen seit der Unabhängigkeit um über 450% zu steigern vermochte, erstmals einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen (Colclough/McCarthy 1980: 99-102).

Das afrikanische Land gibt der sozialwissenschaftlichen Forschung im Allgemeinen und dem Rentierstaat-Ansatz im Besonderen interessante Rätsel auf.<sup>15</sup> Zwei in der Literatur hervorgehobene Charakteristika Botsuanas sind es, die die Abweichung von der Prognose des Rentierstaats-Ansatzes über die politische Entwicklung von Rentiers starker Ausprägung zu erklären helfen. Erstens hat sich die politische Elite stark von den partizipatorischen Werten eines indigenen, vom britischen Imperialismus weitgehend unangetasteten Kommunitarismus leiten lassen (Mogalakwe 1997: 25-28; Maipose 2003; Smoot 2006). Hierfür war u. a. entscheidend, dass aufgrund des geringen britischen Interesses an Botsuana in der Kolonialära im Gegensatz zu vielen anderen Ländern in Afrika (und im Vorderen Orient) keine moderne Schicht von Politik- und Organisationsspezialisten entstanden war, die abgehoben von den Interessen des produktiven Teils der Gesellschaft den Staat für ihre eigenen Interessen hätte instrumentalisieren können (Samatar 1999: 68f). Zweitens signali-

---

15 Der botsuanische Fall lässt sich mit Demokratietheorien, die ein hohes sozioökonomisches Niveau und/oder eine Aufklärung nach europäischem Vorbild als notwendige Voraussetzung für die Entwicklung demokratischer Strukturen betrachten, nur schwerlich in Einklang bringen, denn das Land gehörte zum Zeitpunkt des demokratischen *take off* zu den ärmsten der Welt und war kaum von westlicher Kultur durchdrungen.

sierte London mit der Entlassung Botsuanas in die Unabhängigkeit nachdrücklich, dass es nicht gewillt war, dessen Staatshaushalt dauerhaft zu finanzieren. Tatsächlich wurden die britischen Hilfszahlungen ab 1970/71 stark und 1972/73 drastisch reduziert (Colclough/McCarthy 1980: 99-103; Samatar 1999: 63). Zwar sprangen andere Geber, insbesondere Schweden, in die Bresche – dabei handelte es sich aber um eine Entwicklung, die für die politische Elite Botsuanas in den 1960er Jahren nicht vorhersehbar war und angesichts der seit den 1970er Jahren prosperierenden Diamantenökonomie von sekundärer Bedeutung für das Staatsbudget bleiben sollte (Colclough/McCarthy 1980: 103f). Ähnlich wie im nun zu diskutierenden Fall Venezuelas eröffnete die Diamantenrente in Botsuana verteilungspolitischen Spielraum, um die Demokratie zu stabilisieren – dies widerspricht jedoch den Prognosen des Rentierstaats-Ansatzes nicht.

#### *4.2.3. Venezuela 1958: Demokratischer Elitenpakt*

Eine weitere Herausforderung für den Rentierstaats-Ansatz stellt Venezuela dar. Zwar weist die Entwicklung dieses lateinamerikanischen Landes im 20. Jahrhundert durchaus einige Gemeinsamkeiten mit den orientalischen Rentierstaaten auf: So zeigt der politische Prozess Venezuelas »autoritäre Züge« und die Autonomie des »allmächtigen« Staates ist so hoch, dass er sogar in der Lage war, gesellschaftliche Gruppen zu erzeugen (Boeckh 1988: 640, 646). Weiterhin ist seit der Präsidentschaft Hugo Chávez' eine Verstärkung autokratischer Tendenzen zu beobachten. Dennoch ist nicht zu bestreiten, dass sich in Venezuela 1958 im Gegensatz zu allen arabischen Rentierstaaten eine demokratische Transition Bahn brach (Karl 1987: 63f; Boeckh/Hörmann 1995: 521).

Venezuela bildete als erstes Erdölland überhaupt einen Rentierstaat aus: 1923 machte die Erdölrente erstmals über 5% der Staatseinnahmen aus (McBeth 1983: 111). Ende der 1920er Jahre bewegte sich der Rentenanteil am Staatshaushalt bereits um die 20% (Boeckh 1980: 81; McBeth 1983: 111), und in den 1930er und 1940er Jahren entwickelte sich Venezuela dann allmählich zu einem Rentierstaat starker Ausprägung (Boeckh 1980: 81; Mommer 1983: Kap. 3; Boeckh 1988: 639f, 651). Im Jahre 1958, als es zur demokratischen Transition kam, speisten sich die Staatseinnahmen bereits zur Hälfte aus Erdöleinnahmen (Boeckh 1980: 81; Ewell 1984: 229). Karl (1987) hat in ihrer Analyse den Zusammenhang zwischen der Erdölproduktion und der demokratischen Transition in Venezuela ausführlich beleuchtet. Dabei vertritt sie die These, dass der Rentenbezug eine günstige Bedingung für die Konsolidierung der venezolanischen Demokratie bildete, denn sie ermöglichte die Etablierung einer Demokratie mit wenigen Verliererinnen und Verlierern (Karl 1987: 87). Diese Feststellung widerspricht rententheoretischen Einsichten aber ebenso wenig wie der Entwicklungsweg, den Karl sowie Andreas Boeckh (1980: 80-90) bis zum Moment der demokratischen Transition Venezuelas skizzieren – es ist das Moment der Transition selbst, das der Rentierstaats-Ansatz nicht erklären kann.

Karl (1987: 67f) zeigt zunächst, dass der hohe Rentenzufluss in Venezuela spätestens in den 1930er Jahren entwicklungspolitisch dysfunktionale Effekte zeitigte. Die Weltwirtschaftskrise wurde im Gegensatz zu Argentinien, Brasilien und Chile vom venezolanischen Regime nicht zu entwicklungspolitischen Eigenanstrengungen genutzt, d. h. in den 1930er Jahren unternahm Caracas keine systematischen Anstrengungen, die ausfallenden Exporte durch eine Strategie der Importsubstitution zu ersetzen. Wie Boeckh (1980: 84f) zeigt, kam es dann zwar unter der Regierung von General Isaias Medina Angarita zwischen 1941 und 1945 zu einer auf die Dynamisierung des Binnenmarktes fokussierten Entwicklungspolitik. Dieser steinige Weg war aber angesichts der Chancen, die die Renteneinnahmen für eine sofortige Steigerung des Lebensstandards per Verteilungspolitik boten, auf Dauer politisch nicht durchsetzbar. Die nach 1945 regierende *Acción Democrática* bildete einen Allokationsstaat heraus, weshalb in Venezuela die produktiven Sektoren keine starken sozialen Gruppen hervorbrachten: Weder entwickelte sich ein modernes Bürgertum noch eine starke Arbeiterschicht. Soweit Spannungen innerhalb der kleinen Oberschicht zwischen Agrar-, Finanz- und Industriebürgertum auftraten, wurden sie durch rentenpolitische Verteilungsaktivitäten gelöst (Boeckh 1980: 85; Karl 1987: 86f). Ungeachtet dieser, die Erwartungen des Rentierstaats-Ansatzes erfüllenden sozioökonomischen Entwicklung, kam es im politischen System zu zwei sich gegenseitig verstärkenden Defekten, an denen das Regime schließlich scheitern sollte. Zum einen war der Großgrundbesitz nicht in der Lage, die ländlichen Massen an sich zu binden, weshalb es zu einer Landflucht und zur Herausbildung einer marginalisierten Schicht in den Städten kam. Zum anderen entstand – nicht zuletzt als Folge der expandierenden Erdölbranche – eine moderne Mittelschicht. Diese brachte auch einen neuen Typus politischen Führungspersonals hervor, das die urbanen Marginalisierten organisierte. Schließlich trug die widersprüchliche Politik von General Marcos Pérez Jiménez, der nach dem Putsch von 1948 das Präsidentenamt bekleidete, zum endgültigen Niedergang des Regimes bei (Boeckh 1980: 86; Karl 1987: 70f, 76, 86f).

Diese Entwicklungslinien weisen weitgehende Parallelen zum irakischen, libyschen und iranischen Fall auf. Der entscheidende Unterschied liegt indes darin, dass die Revolutionen in den orientalischen Ländern autoritäre Staatsklassen-Regime hervorbrachten, während sich in Venezuela eine Demokratie entwickelte. Diese war aber nicht primär das Ergebnis zivilgesellschaftlichen Drucks von unten, sondern das Resultat eines Pakts zweier Elitenfraktionen, nämlich der reformorientierten Segmente der Staatsbürokratie sowie der moderaten Teile der Opposition: Im Rahmen des Pakts von Punto Fijo wurde unter Führung von Rómulo Betancourt nicht nur die kommunistische Partei an den Rand gedrängt, sondern dem Militärssektor auch Straffreiheit für seine Taten während der Militärherrschaft zugesichert (Karl 1987: 79, 83, 97f).

Zur Erklärung der venezolanischen Entwicklung muss ein Faktor herangezogen werden, der im Rentierstaats-Ansatz keine genuine Berücksichtigung findet: Der Pakt von Punto Fijo und damit der demokratische *take off* Venezuelas waren das Ergebnis einer günstigen Konstellation zwischen den regierenden und oppositionel-

len Eliten, die eine Kooperation ermöglichte, wohingegen in den orientalischen Fällen die entsprechenden Akteure einander unversöhnlich gegenüberstanden. Folgt man der Transitionstheorie Adam Przeworskis (1991: Kap. 2), muss freilich eher die venezolanische als die orientalische Entwicklung als Ausnahme angesehen werden, denn Erstere hatte zur Voraussetzung, dass sich die moderaten Kräfte sowohl innerhalb der Opposition als auch der Regierung qua Abschluss eines »Demokratischen Pakts« auf das für beide Akteure schmerzhaft und mit Unsicherheiten behaftete Experiment der Demokratie einließen. Karl (1987: 75) zufolge war ein wesentlicher Grund für die gleichsam von oben angestoßene Demokratisierung, dass die venezolanische Opposition in einer früheren Phase, nämlich von 1945 bis 1948, bereits einmal als Juniorpartner an der politischen Macht beteiligt worden war, was einen Lernprozess zugunsten einer Deradikalisierung befördert hatte.

### *4.3. Entwicklungspolitische Erfolgsgeschichten rentenbeziehender Staaten*

Es gibt weltweit nur drei Staaten, die, freilich temporär begrenzt, hohe Renten bezogen und dennoch eine signifikante entwicklungspolitische Erfolgsgeschichte schreiben, indem sie die Transformation von Entwicklungsländern zu modernen Industrie- bzw. Dienstleistungsgesellschaften bewerkstelligten: Israel, Südkorea und Taiwan. Diese Zahl erscheint absolut betrachtet eher gering, angesichts der global sehr wenigen Länder, die im 20. Jahrhundert ihre Unterentwicklung zu überwinden vermochten, stellt sie den Rentierstaats-Ansatz gleichwohl vor eine gravierende Herausforderung. Auch Botsuana schrieb eine entwicklungspolitische Erfolgsgeschichte, die es zu diskutieren gilt.

#### *4.3.1. Israel: Entwicklungsorientierung der politischen Eliten*

Durch welche Faktoren lässt sich die Entwicklung in Israel erklären? Im Unterschied zu Norwegen koinzidierten in diesem Falle nämlich Unabhängigkeit, Entwicklungsorientierung und Rentenbezug. Erstens zeichnet sich Israel wie auch Taiwan und Südkorea dadurch aus, dass die Renteneinnahmen nur in kurzen Phasen eine Höhe erreichten, die rentierstaatliche Dimensionen aufwiesen, und dies auch nur in schwacher Ausprägung. Da der zionistischen Elite der temporäre Charakter der deutschen Hilfszahlungen bewusst war, lag eine besondere Motivation vor, eine produktive Ökonomie herauszubilden. Zweitens war die jüdische Siedlungsbewegung stark von der zionistischen Ideologie geprägt, die darauf zielte, dem jüdischen Volk gerade auch im wirtschaftlichen Bereich größtmögliche Autonomie zu verschaffen (Eisenstadt 1967: Kap. 2-3). Zwar zeichnete sich die israelische Ökonomie zumindest im 20. Jahrhundert durch einige rentistische Merkmale aus – insbesondere war die bürokratische Kontrolle der Wirtschaft sowie die Lücke zwischen dem Niveau der Produktivität und dem Lebensstandard, legt man OECD-Maßstäbe zugrunde, hoch (Barkai 1984: 3-5). Der Grundstein dafür, dass Israel zu den wirt-

schaftlich am höchsten entwickelten und wohlhabendsten Ländern der Welt gehört, wurde aber durch die dynamische Binnenökonomie gelegt.

#### 4.3.2. *Republik Korea: Wirtschaftswunder infolge sinkender und konditional vergebener Renten*

Südkorea war nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges Empfänger externer Hilfsleistungen in großem Umfang. Von 1946 bis 1978 wurden Seoul von den USA fast sechs Milliarden US-Dollar an Wirtschaftshilfe gewährt, während ganz Afrika im selben Zeitraum nur annähernd sieben und Lateinamerika lediglich knapp fünfzehn Milliarden US-Dollar erhielten. Zieht man die Militärhilfe hinzu, werden die unterschiedlichen Größenordnungen noch deutlicher: Zwischen 1955 und 1978, also in der Ära nach dem Koreakrieg, flossen an Korea und Taiwan insgesamt über neun Milliarden, an Lateinamerika und Afrika zusammen dagegen lediglich etwas mehr als drei Milliarden US-Dollar an Militärhilfe (Cumings 1984: 24).

Der Großteil der über dreißig Jahre an die Republik Korea gewährten Hilfgelder floss in den 1950er Jahren, und in diesem Zeitraum liegt auch jene Phase, in der die Gelder einen gewichtigen Teil des Staatsbudgets ausmachten. Der Höhepunkt der Zahlungen durch die USA fiel in das Jahr 1957, danach kam es zu einem drastischen Rückgang. Während sich das Staatsbudget in den späten 1950er Jahren zu gut einem Drittel aus Hilfgeldern sowie ausländischen Krediten zusammensetzte, wurde das Budget seit 1965 zu über 85% aus Steuern finanziert (Menzel 1985: 74, 93).

Das »Wirtschaftswunder« der Republik Korea wurde aber erst nach dem Sturz des Rhee-Regimes 1960 unter der von 1963 bis 1979 währenden Präsidentschaft von Park Chung Hee eingeleitet. In den 1950er Jahren war das Wirtschaftswachstum Südkoreas hingegen gering (Sano 1980: 212f; Luther 1983: 123). Byung-Kook Kim (1988: 233-245) zeigt, dass sich die unter Syngman Rhee herrschende Staatsbürokratie gegenüber den USA als *rent seeker* verhielt und massiv (markt)wirtschaftliche Rationalitäten ignorierte, um in den Genuss höherer externer Zuwendungen zu kommen (vgl. Yi 1988: 133). Diese Strategie wurde von den USA allerdings nur bis 1956 toleriert. Als dann zum einen das strategische Ziel der USA, Südkorea zu stabilisieren, erreicht war, und zum anderen der Kongress gegen die Auslandshilfe mobil machte, ging die Regierung der USA dazu über, die Vergabe der politischen Renten an eine wirtschaftspolitisch effektive Verwendung zu knüpfen (Mason et al. 1980: 195-197).

Bruce Cumings (1984: 27f) betont, dass die in den 1960er Jahren einsetzende Exportorientierung Südkoreas (wie auch Taiwans) programmatisch von den USA formuliert wurde und diese auch großen Einfluss bei der Implementierung ausübten. Auch Ulrich Menzel (1985: 76f, 249) hebt die bedeutende Rolle hervor, die die USA für die Einleitung der erfolgreichen Wirtschaftspolitik der Republik Korea spielten, und stellt, wie auch Dirk Messner (1994: 178), einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Rückgang der politischen Renten und dem neuen, erfolgreichen Wirtschaftskurs her.

Die Entwicklung der Republik Korea steht also nicht im Widerspruch zu den Annahmen des Rentierstaats-Ansatzes, sondern bestätigt sie, sofern die intervenierende Variable der Konditionalität, die die freie Disponibilität der Rente aushebelt, berücksichtigt wird. In den 1950er Jahren entwickelte sich in Südkorea ein Rentierstaat, dessen entwicklungspolitische Performanz gering war. Als der Hauptrentengeber die Hilfe stark kürzte und die Verwendung außerdem an eine ökonomisch effektive Verwendung knüpfte, geriet das Land in eine Krise, die erst durch den von Park vollzogenen Politikwechsel bewältigt werden konnte (Kim 1988: 267-271; Kang 1989: 104-106). Bereits Mitte der 1960er Jahre bewegte sich das Niveau der Rentenzahlungen zugunsten des Staatsbudgets der Republik Korea deutlich unter dem für Rentierstaaten charakteristischen Niveau.

#### *4.3.3. Taiwan: Zeitlich begrenzter Rentenfluss und Konditionierungsdruck*

Zwar setzte auch in Taiwan die Ära des exportorientierten Wachstums erst in den 1960er Jahren ein, doch im Unterschied zu Südkorea wies die taiwanesische Ökonomie bereits in den 1950er Jahren ein bemerkenswert hohes, auf den Binnenmarkt orientiertes Wachstum auf (Jacoby 1966: 158f; Menzel 1985: 150, 198-200). Obwohl die wirtschaftswissenschaftliche Literatur ein eher skeptisches Urteil darüber abgibt, inwieweit die politischen Rentenzahlungen entwicklungspolitisch positive Effekte für die taiwanesische Ökonomie zeitigten (Scott 1979: 369-378; Amsden 1985: 90f), stellt sich hier doch die Frage, ob die Entwicklung in Taiwan dem Rentierstaats-Ansatz widerspricht.

Die US-Zahlungen zugunsten Taiwans waren im Vergleich zur Hilfe für die Republik Korea auf eine kurze Periode beschränkt, nämlich von 1951 bis 1965. Die größte Bedeutung für das Staatsbudget kam politischen Renten in den Jahren 1952 bis 1955 zu, als sich der Anteil der Hilfszahlungen an den Staatseinnahmen zwischen 24 und 33% bewegte. Eine zweite Hochphase war von 1960 bis 1962 zu verzeichnen, als der Rentenanteil zwischen 21 % und 27 % lag. Mit Ausnahme des Jahres 1957, als sich der Rentenanteil auf 21% belief, machten die Renten in allen anderen Jahren weniger als 20 % der Staatseinnahmen aus (berechnet nach Jacoby 1966: 93f, 283).

Wie erklären sich die Abweichungen von der Erwartung des Rentierstaats-Ansatzes, dass ein hoher Rentenbezug eine produktive ökonomische Entwicklung blockiert? Erstens war jene Periode, in der der taiwanesischer Staat über Renteneinkünfte auf dem Niveau eines Rentiers schwacher Ausprägung verfügte, zeitlich eng begrenzt. Wie schon im Falle der südkoreanischen Regierung gesehen, war zweitens auch jene Taiwans ab 1956 einem Konditionierungsdruck seitens der USA ausgesetzt, der bis dahin bei der Vergabe der Hilfe bestenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt hatte: Ab 1959 forderten die USA eine Umstellung auf eine Exportorientierung und kündigten unmissverständlich das Auslaufen der Hilfe an (Jacoby 1966: 30-33, 228-230; Ho 1978: 117-119).

#### 4.3.4. *Botsuana: Entwicklungsorientierung und zeitlich begrenzter Fluss politischer Renten durch Großbritannien*

In Botsuana war die Konsolidierung der Demokratie und die Entwicklungsorientierung der politischen Elite bereits weit fortgeschritten (wenn nicht wie im norwegischen Fall bereits abgeschlossen), ehe ein von ökonomischen Renten abhängiger Staat ausgebildet wurde (Mogalakwe 1997: 40-43). Allerdings setzte das »afrikanische Wunder« (Samatar 1999) just mit der Unabhängigkeit ein, als Botsuana ein politischer Rentier starker Ausprägung war. Wie auch im Falle Israels war für die Abweichung von den Erwartungen des Rentierstaats-Ansatz zum einen verantwortlich, dass die Hilfszahlungen zugunsten Botsuanas seitens Großbritanniens nicht auf Dauer angelegt waren. Zum anderen lag bei der politischen Elite eine starke Entwicklungsorientierung vor, was im botsuanischen Fall darauf zurückzuführen ist, dass der Staat mit der Unabhängigkeit unter Führung von Repräsentanten der Rinderökonomie, die seinerzeit das Rückgrat der Wirtschaft bildete, aufgebaut wurde. Außerdem war sich die botsuanische Elite bewusst, dass sie aufgrund der geringen Größe des Landes relative Autonomie nur wahren konnte, sofern sie die doppelte Abhängigkeit von Großbritannien und Südafrika begrenzen würde: Gelang ersteres durch die »zweite«, fiskalische Unabhängigkeit (Harvey/Lewis 1990: 53), so konnte Botsuana qua geschickter Verhandlungsführung, durch die 1969 eine günstige Neuregelung in der Südafrikanischen Zollunion erreicht wurde, seine relative Eigenständigkeit gegenüber Südafrika behaupten (Samatar 1999: 64f).<sup>16</sup>

### 5. *Die Rolle intervenierender Variablen für den Rentierstaats-Ansatz*

#### 5.1. *Drei intervenierende Variablen*

Die wirtschaftliche und politische Entwicklung Israels und Botsuanas, die ökonomische Entwicklung in Taiwan (und Südkorea) sowie die politische Entwicklung in Venezuela können in signifikanten Perioden nicht mit dem Rentierstaats-Ansatz erklärt werden. In nur einem Fall (Venezuela) trifft die Abweichung einen ökonomischen Rentierstaat starker Ausprägung, in einem weiteren einen politischen Rentier starker Ausprägung (Botsuana), während es sich bei den drei asiatischen Fällen um Rentiers schwacher Ausprägung handelt. Aufgrund der geringen »Fehlerquote« des Rentierstaats-Ansatzes und weil die beiden Hypothesen des Rentierstaats-Ansatzes nicht den Anspruch eines Gesetzes erheben, das seine Wirkung unter allen Kontextbedingungen entfaltet, kann der Ansatz in seiner Substanz als unbeschädigt und die Relevanz intervenierender Variablen anerkannt und berücksichtigt werden.

---

16 Ablesbar ist dies beispielsweise an der 1976 erfolgten Ablösung des südafrikanischen Rand durch den Pula als eigene Währung. Insbesondere im Arbeitskräftebereich blieb die Abhängigkeit Botsuanas von Südafrika allerdings bestehen (Weimer 1991: 143).

Bei der Diskussion der kritischen Fälle sind bereits einzelne intervenierende Variablen identifiziert worden: im Falle Israels und Botsuanas die demokratische Ausrichtung der politischen Elite sowie deren Orientierung an entwicklungspolitischen Werten. In Venezuela war das Vorhandensein eines Elitenpluralismus von entscheidender Bedeutung: Im Moment der Transition waren zwar weder die herrschende Staatselite noch die sie herausfordernde Opposition demokratisch. Um einen Machtkampf auf Biegen und Brechen zu verhindern einigten sie sich aber auf einen »Demokratischen Pakt«. Außerdem zeichnet sich der israelische Fall dadurch aus, dass die zeitliche Begrenzung des Rentenflusses von vornherein feststand. Dieses Charakteristikum teilt Israel mit den beiden anderen asiatischen Fällen und, hinsichtlich der vom Hauptrentengeber vermittelten Erwartungen, auch mit Botsuana. Bei den beiden ostasiatischen Fällen sticht darüber hinaus hervor, dass der Geber der Rente deren Transfer an Konditionen knüpfte. Eine weitere intervenierende Variable, die sich aus dem Vergleich der drei asiatischen Fälle aufdrängt, lässt sich aus einer Beobachtung Michael Barnetts (1992: 161-165; 1996: 124f) ableiten, der darauf aufmerksam macht, dass Israel mit Südkorea und Taiwan das Merkmal einer sicherheitspolitisch prekären Lage teilte: Auch deshalb brachten die drei Systeme Regierungen hervor, die sich gegenüber der eigenen Bevölkerung besonders verantwortlich verhielten und alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für eine effektive und effiziente ökonomische Modernisierung nutzten, um die Wehrhaftigkeit zu optimieren und damit die nationalstaatliche Autonomie zu wahren.

Bündelt man die diskutierten Faktoren, indem von den empirischen Besonderheiten der Einzelfälle abstrahiert wird, ergeben sich drei intervenierende Variable von zentraler Bedeutung: Erstens können die Wirkungen von Renten durch den Faktor »Ideen« beeinflusst werden, konkret durch tief verwurzelte Überzeugungen bei den Rentenempfängern, die eine wirtschaftlich effiziente Verwendung der Finanzmittel und/oder den Aufbau eines demokratischen Systems gebieten. Gleichsam als Schwundstufe kann ein »Demokratischer Pakt« gelten, wie er in Venezuela geschlossen wurde. Mit anderen Worten, unter sonst gleichen Bedingungen verwenden die Empfänger von Renten diese zur Selbstprivilegierung, weil sie ihnen prinzipiell zur freien Verfügung stehen – dieser Mechanismus kann aber durch tief verankerte Ideologien gebrochen werden. Zweitens kann eine äußere Bedrohung der nationalstaatlichen Autonomie die Staatsbürokratie dazu bewegen, die erhaltenen Renten effizient zu verwenden. Als Schwundstufe kann hier gelten, dass, wie im Falle Botsuanas, die nationale Autonomie gegenüber einem übermächtigen Nachbarn nur durch eigene Entwicklungsanstrengungen gewahrt werden kann. Drittens schließlich kann die normale Wirkung der freien Disponibilität von Renten auch dadurch blockiert werden, dass die Rentenempfänger diese nur unter Auflagen erhalten. Als Schwundstufe dieses Zusammenhangs ist zu betrachten, wenn der Geber der Rente von vornherein glaubhaft macht, dass die Transferzahlungen nur über einen eng begrenzten Zeitraum vergeben werden, wie dies in den drei asiatischen Fällen sowie Botsuana der Fall war. Aufgrund der mit dem dritten Aspekt verbundenen politischen Brisanz soll auf diesen Punkt im nun folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

## 5.2. Zur Konditionierung politischer Renten

Auf absehbare Zeit erscheint eine Konditionierung durch den Geber nur bei politischen, nicht aber bei ökonomischen Renten chancenreich. Die konditionale Vergabe ökonomischer Renten ist zwar logisch keinesfalls ausgeschlossen, setzt aber voraus, dass die Käufer den Markt kontrollieren. Als dies aufgrund des oligopolen, von westlichen Unternehmen dominierten Welterdölmarktes der Fall war, kam es Anfang der 1950er Jahre zu einer – unter imperialen Vorzeichen – erfolgreichen Konditionierung der Erdölrente in Iran: Als das nationalistische Regime von Mohammad Mossadegh den Erdölsektor 1951 nationalisierte, organisierten die großen transnationalen Erdölkonzerne einen Boykott iranischen Erdöls, der das Land an den Rand des Staatsbankrotts brachte, sodass das Regime 1953 keine Widerstandskräfte mehr gegen einen von der CIA unterstützten Putsch besaß, durch den das Pahlavi-Regime restauriert wurde.<sup>17</sup> Seit den 1970er Jahren ist den Konzernen aber die Kontrolle über den globalen Erdölhandel entglitten, sodass realistischerweise nur mehr die Vergabe politischer Renten an Konditionen gebunden werden kann, da diese nicht über Märkte, sondern Staatsbudgets zugewiesen werden.

Hieraus lassen sich drei Schlussfolgerungen entwickeln, die es verdienen, in der weiteren Forschung vertieft Beachtung zu finden. Erstens erscheint eine gezielte, d. h. von westlichen Akteuren planmäßig geförderte Demokratisierung der Staaten des Vorderen Orients bei den Beziehern politischer Renten sehr viel erfolgversprechender als bei den Erdölstaaten. Freilich ist, wie auch das venezolanische Beispiel lehrt, zweitens zu beachten, dass es bei Erdölstaaten chancenreich sein könnte, die Rahmenbedingungen für einen »Demokratischen Pakt« zu schaffen. Dies wirft ein interessantes Licht auf den Umgang mit dem Islamismus: Zum einen wäre die institutionelle Förderung solcher Segmente des Islamismus, die auf die Anwendung von Gewalt verzichten, im Sinne des Aufbaus eines machtpolitischen Gegengewichts zu den herrschenden Eliten eine günstige Voraussetzung für eine Demokratisierung. Zum anderen aber zeigt der algerische Fall, dass der positive Ausgang eines herrschaftspolitischen Patts keinesfalls als gesichert anzusehen ist: Sofern sich nicht sowohl bei der herrschenden Elite als auch der herausfordernden Gegenelite die moderaten Segmente durchsetzen, kann es statt zu einer Demokratisierung zu einem Bürgerkrieg kommen. Drittens schließlich stellt sich die Frage nach den Erfolgsbedingungen der Konditionierung politischer Renten: Die gelungenen Konditionierungspolitiken im Falle Südkoreas und Taiwans kontrastieren deutlich mit jüngeren Programmen des Westens, in Rentiersystemen insbesondere im Vorderen Orient Demokratisierung zu befördern. Vor dem Hintergrund der transatlantischen *Broader Middle East Initiative* stellt sich der vergleichenden Regionalforschung hier eine sowohl aus wissenschaftlicher als auch politischer Perspektive interessante Herausforderung.

---

17 Ein weiteres Beispiel liefert Mexiko in der Spätphase der Revolution: Als die mexikanische Regierung unter Lázaro Cárdenas den Erdölsektor 1938 nationalisierte, organisierten die Konzerne einen Boykott, der dazu beitrug, dass das Land seine Rolle als bedeutender Erdölexporteur für Jahrzehnte verlor (Hamilton 1982: Kap. 7).

## 6. *Resümee*

Die Analyse hat ergeben, dass sich der Rentierstaats-Ansatz in weit geringerem Maße mit abweichenden Fällen konfrontiert sieht, als dies auf den ersten Blick den Anschein hat. Entgegen einer in negativen Kritiken des Rentierstaats-Ansatzes häufig vertretenen Position haben sich unter sonst gleichen Bedingungen die Hypothesen des Ansatzes bewährt. Es ist lediglich ein Fall ermittelt worden, bei dem eine konsolidierte Staatsklasse gestürzt wurde, ohne dass sich das Regime mit einer Rentenkrise konfrontiert sah: Iran 1979. Die Iranische Revolution brachte freilich neuerlich ein staatsbürokratisches Rentiersystem hervor, weshalb kein Widerspruch zu den Prognosen des Rentierstaats-Ansatzes besteht.

Da es keine These des Ansatzes ist, dass die Regime von Rentierstaaten eine gegenüber nicht-rentistischen Systemen der Dritten Welt überdurchschnittlich hohe Stabilität aufweisen, stehen die Revolutionen im Irak 1958, in Libyen 1970 sowie in Iran 1979 nicht im Widerspruch zu den Hypothesen des Rentierstaats-Ansatzes. Zwar wurden hier Staatsbürokratien, die über hohe Renteneinnahmen verfügten, von der Macht verdrängt, dabei aber jeweils von politischen Eliten abgelöst, die neuerlich Systeme etablierten, deren Ausformung die Hypothesen des Rentierstaats-Ansatzes bestätigt. Die gescheiterte Revolution in Algerien wiederum war Folge einer Rentenkrise, und für eine solche prognostiziert der Ansatz ausdrücklich keine Stabilität.

Es ist aber auch gezeigt worden, dass es mit Botsuana, Israel und Venezuela drei Fälle in der Geschichte gibt, bei denen Rentiers eine demokratische Entwicklung nahmen. Im Falle Israels und Botsuanas konnte dieser Befund mit der vom Geber glaubhaft vermittelten kurzen Dauer des Rentenflusses sowie der partizipatorischen Orientierung der politischen Elite plausibel gemacht werden. Im venezolanischen Fall konnte gezeigt werden, dass dessen demokratische Transition auf eine spezifische Konstellation zurückzuführen war, in der die moderaten Segmente zweier um die Herrschaft konkurrierender, nicht-demokratischer Eliten aus pragmatischen Gründen einen »Demokratischen Pakt« schlossen. Politisch verweist der Fall Venezuela vor dem Hintergrund des seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 prominenten Ziels der Demokratisierung des Vorderen Orients darauf, dass die bisherige Forschung zum Rentierstaats-Ansatz die theoretische Möglichkeit unterschätzt hat, dass sich Demokratien aus einem Elitenpakt heraus entwickeln, an dem keine überzeugten Demokraten und Demokratinnen beteiligt sein müssen.

Vier Staaten schrieben entwicklungspolitische Erfolgsgeschichten, obwohl sie temporär über hohe Rentenflüsse verfügten: Botsuana, Israel, Südkorea und Taiwan. Jeweils konnten mächtige intervenierende Variable identifiziert werden: In Israel und Botsuana war die Entwicklungsorientierung der Elite ausgeprägt, und in den beiden ostasiatischen Fällen konnte gezeigt werden, dass die USA die Vergabe der Hilfszahlungen in kritischen Phasen daran banden, dass sie in entwicklungspolitisch effektiver Weise verwendet wurden. In den drei asiatischen Fällen sahen sich die Regierungen starken sicherheitspolitischen Bedrohungen ausgesetzt, die hohe Anreize für eine effektive Ressourcenverwendung setzten. Auch die Betrachtung

rentenbeziehender Staaten, die entwicklungspolitische Erfolgsgeschichten schrieben, stellt den Rentierstaats-Ansatz demnach nicht vor gravierende Probleme, verweist aber auf die Relevanz intervenierender Variablen, die besondere Beachtung verdienen. So hat die Analyse von Südkorea und Taiwan gezeigt, dass die Konditionierung der Rentenvergabe einen erheblichen Einfluss auf die Systementwicklung nehmen kann. Damit ist auch der Bogen zu einer politisch brisanten Frage geschlagen: Inwieweit ist die Konditionierung politischer Renten ein Mittel, durch dessen Anwendung westliche Akteure das weithin geteilte Ziel der Demokratisierung des Vorderen Orients fördern könnten?

### Literatur

- Amsden, Alice H.* 1985: The State and Taiwan's Economic Development, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): Bringing the State Back In, Cambridge, 78-106.
- Barkai, Haim* 1984: The Israeli Economy in the Past Decade, in: The Jerusalem Quarterly 32, 3-15.
- Barnett, Michael N.* 1992: Confronting the Costs of War: Military Power, State, and Society in Egypt and Israel, Princeton, NJ.
- Barnett, Michael N.* 1996: Israel in the World Economy, in: Barnett, Michael N. (Hrsg.): Israel in Comparative Perspective: Challenging the Conventional Wisdom, Albany, NY, 107-140.
- Basedau, Matthias* 2005: Context Matters – Rethinking the Resource Curse in Sub-Saharan Africa (GIGA Working Papers Global and Area Studies Nr. 1), in: www.giga-hamburg.de/workingpapers; 31.10.2006.
- Batatu, Hanna* 1978: The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq: A Study of Iraq's Old Landed and Commercial Classes and of Its Communists, Ba' thists, and Free Officers, Princeton, NJ.
- Beblawi, Hazem/Luciani, Giacomo* (Hrsg.) 1987: The Rentier State, London.
- Beck, Martin* 1994: Die Iranische Revolution und das Pahlavi-Regime, in: Asien, Afrika, Lateinamerika 22: 1, 1-16.
- Beck, Martin* 2002: Friedensprozeß im Nahen Osten. Rationalität, Kooperation und politische Rente im Vorderen Orient, Wiesbaden.
- Beck, Martin* 2003: Resistance to Globalization and Limited Liberalization in the Middle East, in: Barrios, Harald/Beck, Martin/Boeckh, Andreas/Segbers, Klaus (Hrsg.): Resistance to Globalization: Political Struggle and Cultural Resilience in the Middle East, Russia, and Latin America, Münster, 14-33.
- Beck, Martin/Schlumberger, Oliver* 1999: Der Vordere Orient – ein entwicklungspolitischer Sonderfall?, in: Pawelka, Peter/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, Opladen, 57-79.
- Bill, James A.* 1982: Power and Religion in Revolutionary Iran, in: Middle East Journal 36: 1, 22-47.
- Boeckh, Andreas* 1980: Grundrente und Staat. Argentinien und Venezuela im 19. und 20. Jahrhundert, in: Hanisch, Rolf/Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): Historische Konstitutionsbedingungen des Staates in Entwicklungsländern, Frankfurt a. M., 47-98.
- Boeckh, Andreas* 1988: Die Schuldenkrise und die Krise des bürokratischen Entwicklungsstaates in Venezuela, in: Politische Vierteljahresschrift 29: 4, 636-655.
- Boeckh, Andreas/Hörmann, Marion* 1995: Venezuela, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 2: Südamerika, 3. Auflage, Bonn, 516-543.
- Boeckh, Andreas/Pawelka, Peter* (Hrsg.) 1997: Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen.

- Brandt, Hubertus 2005: Rohstoffreichtum – Fluch oder Segen?, in: *IW-Trends* 32: 1, 33-43.
- Bromley, Simon 1994: *Rethinking Middle East Politics: State Formation and Development*, Cambridge.
- Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul 1995: Introduction: Theoretical Perspectives on Arab Liberalization and Democratization, in: Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (Hrsg.): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 1: Theoretical Perspectives, Boulder, CO, 3-28.
- Buchanan, James M. 1980: Rent Seeking and Profit Seeking, in: Buchanan, James M./Tollison, Robert D./Tullock, Gordon (Hrsg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, TX, 3-15.
- Chatelus, Michel/Schemeil, Yves 1984: Towards a New Political Economy of State Industrialization in the Arab Middle East, in: *International Journal of Middle East Studies* 16, 251-265.
- Colclough, Christopher/McCarthy, Stephen 1980: *The Political Economy of Botswana: A Study of Growth and Distribution*, Oxford.
- Cumings, Bruce 1984: The Origins and Development of the Northeast Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences, in: *International Organization* 38: 1, 1-40.
- Davis, Eric 1991: Theorizing Statecraft and Social Change in Arab Oil-Producing Countries, in: Davis, Eric/Gavrielides, Nicolas (Hrsg.): *Statecraft in the Middle East: Oil, Historical Memory, and Popular Culture*, Miami, FL, 1-35.
- Delacroix, Jacques 1980: The Distributive State in the World System, in: *Studies in Comparative International Development* 15: 3, 3-21.
- Eckstein, Harry 1975: Case Study and Theory in Political Science, in: Greenstein, Fred I./Polsky, Nelson W. (Hrsg.): *Handbook of Political Science*, Band 7: *Strategies of Inquiry*, Reading, 79-137.
- Eisenstadt, S. N. 1967: *Israeli Society*, London.
- El-Kikhia, Mansour O. 1997: *Libya's Qaddafi: The Politics of Contradiction*, Gainesville, FL.
- Elsenhans, Hartmut 1981: *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt a. M.
- Elsenhans, Hartmut 2001: *Das Internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente*, Münster.
- Elsenhans, Hartmut 2005: Globalisierung von Profit oder Globalisierung von Rente, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 55: 3, 263-289.
- Entelis, John P. 1980: *Comparative Politics of North Africa: Algeria, Morocco and Tunisia*, Syracuse, NY.
- Ewell, Judith 1984: *Venezuela: A Century of Change*, Stanford, CA.
- Farouk-Sluglett, Marion/Sluglett, Peter 1991: *Der Irak seit 1958. Von der Revolution zur Diktatur*, Frankfurt a. M.
- Fatemi, Khosrow 1982: Leadership by Distrust: The Shah's Modus Operandi, in: *Middle East Journal* 36: 1, 48-61.
- First, Ruth 1980: Libya: Class and State in an Oil Economy, in: Nore, Petter/Turner, Terisa (Hrsg.): *Oil and Class Struggle*, London, 119-141.
- Fürtig, Henner 1996: *Liberalisierung als Herausforderung. Wie stabil ist die Islamische Republik Iran?*, Berlin.
- Fürtig, Henner 2007: Iranischer Antisemitismus unter Ahmadinejad. Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Wetzel, Juliane/Benz, Wolfgang (Hrsg.): *Antisemitismus. Geschichte und Strukturen*, Band 4: *Antisemitismus und radikaler Islamismus*, Berlin, i. E.
- Gatter, Peer 1998: *Khomeinis Erben. Machtpolitik und Wirtschaftsreformen in Iran*, Münster.
- Gause III, F. Gregory 1995: Regional Influences on Experiments in Political Liberalization in the Arab World, in: Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (Hrsg.): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 1: *Theoretical Perspectives*, Boulder, CO, 283-306.
- Gellner, Ernest 1992: *Der Islam als Gesellschaftsordnung*, Stuttgart.

- Halevi, Nadav/Klinov-Malul, Ruth* 1968: The Economic Development of Israel, New York, NY.
- Halliday, Fred* 1988: The Iranian Revolution: Uneven Development and Religious Populism, in: Halliday, Fred/Alavi, Hamza (Hrsg.): State and Ideology in the Middle East and Pakistan, Houndmills, 31-63.
- Hamilton, Nora* 1982: The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico, Princeton, NJ.
- Harvey, Charles/Lewis, Stephen R. jun.* 1990: Policy Choice and Development Performance in Botswana, Houndmills.
- Ho, Samuel P. S.* 1978: Economic Development of Taiwan, 1860-1970, New Haven, CT.
- Jacoby, Neil H.* 1966: U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development, New York, NY.
- Jefferis, Keith* 1998: Botswana and Diamond-Dependent Development, in: Edge, W. A./Lekorwe, M. H. (Hrsg.): Botswana: Politics and Society, Hatfield, 300-318.
- Jefferis, Keith* 1999: The 1999 Botswana Budget, in: BIDPA (Botswana Institute for Development Policy Analysis) Special Briefing Nr. 2 ([http://www.bidpa.bw/docs/bidpa\\_briefing/BUDGET%20BRIEFING%201999\\_00.pdf](http://www.bidpa.bw/docs/bidpa_briefing/BUDGET%20BRIEFING%201999_00.pdf); 16.01.2007).
- Kang, Chong-Sook* 1989: Süd-Korea. Militärregime und weltmarktorientierte Industrialisierung im Schutz US-amerikanischer Interessen, in: Steinweg, Reiner (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt a. M., 104-120.
- Karl, Terry Lynn* 1987: Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela, in: Latin American Research Review 22: 1, 63-94.
- Karl, Terry Lynn* 1997: The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States, Berkeley, CA.
- Karshenas, Massoud* 1990: Oil, State and Industrialization in Iran, Cambridge.
- Kienle, Eberhard* 1998: More than a Response to Islamism: The Political Deliberalization of Egypt in the 1990s, in: Middle East Journal 52: 2, 219-235.
- Kim, Byung-Kook* 1988: Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico, Ann Arbor, MI.
- Korany, Bahgat* 1986: Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967-1983, in: Journal of Asian and African Studies 21: 1-2, 66-80.
- Luciani, Giacomo* 1987: Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework, in: Beblawi/Luciani 1987, 63-82.
- Luciani, Giacomo* 1995: Resources, Revenues and Authoritarianism in the Arab World: Beyond the Rentier State, in: Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (Hrsg.): Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Band 1: Theoretical Perspectives, Boulder, CO, 211-227.
- Luther, Hans U.* 1983: Republik Korea (Südkorea), in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 8: Ostasien und Ozeanien. Unterentwicklung und Entwicklung, 2. Auflage, Hamburg, 115-142.
- Mahdavi, Hossein* 1970: Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran, in: Cook, M. A. (Hrsg.): Studies in the Economic History of the Middle East: From the Rise of Islam to the Present Day, London, 428-467.
- Maipose, Gervase S.* 2003: Economic Development and the Role of the State in Botswana, in: DPMN (Development Policy Management Network) Bulletin 10: 2 ([www.dpmf.org](http://www.dpmf.org); 02.01.2007).
- Mason, Edward S./Kim, Mahn Je/Perkins, Dwight H./Kim, Kwang Suk/Cole, David S.* (mit Jones, Leroy/Sakong, Il/Snodgrass, Donald R./McGinn, Noel F.) 1980: The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea, Cambridge, MA.
- Mbaku, John/Paul, Chris* 1989: Political Instability in Africa: A Rent-Seeking Approach, in: Public Choice 63, 73-78.
- McBeth, B. S.* 1983: Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela, 1908-1935, Cambridge.
- Menzel, Ulrich* 1985: In der Nachfolge Europas. Autozentrierte Entwicklung in den ostasiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan, München.

- Messner, Dirk 1994: Republik Korea (Südkorea), in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt*, Band 8: Ostasien und Ozeanien, 3. Auflage, Bonn, 168-211.
- Meyer, Lutz 1985: Die Islamische Republik Iran – ein Beispiel für autozentrierte Entwicklung und Dissoziation?, in: *Orient* 26: 3, 389-406.
- Mogalakwe, Monageng 1997: The State and Organised Labour in Botswana: »Liberal Democracy« in Emergent Capitalism, Aldershot.
- Molomo, M. G. 1998: The Role and Responsibilities of Members of Parliament in Facilitating Good Governance and Democracy, in: Edge, W. A./Lekorwe, M. H. (Hrsg.): *Botswana: Politics and Society*, Hatfield, 199-212.
- Mommer, Bernard 1983: Die Ölfrage. Die Bedeutung der Grundrente in der Petroleumproduktion, Baden-Baden.
- Najmabadi, Afsaneh 1987: Depoliticisation of a Rentier State: The Case of Pahlavi Iran, in: Beblawi/Luciani 1987, 211-227.
- Neelsen, John P. 1997: Rente und Rentierstaat in der internationalen Politik. Konzept – Empirie – Kritik, in: Boeckh/Pawelka 1997, 121-155.
- Norwegisches Finanzministerium 2005: The Revised National Budget 2005, in: <http://www.statsbudsjettet.dep.no/Revidert-2005/English/>; 30.11.2006.
- Ouaissa, Rachid 2005: Staatsklasse als Entscheidungsakteur in den Ländern der Dritten Welt. Struktur, Entwicklung und Aufbau der Staatsklasse am Beispiel Algeriens, Münster.
- Parson, Jack 1985: The »Labor Reserve« in Historical Perspective: Toward a Political Economy of the Bechuanaland Protectorate, in: Picard, Louis A. (Hrsg.): *The Evolution of Modern Botswana*, London, 40-57.
- Pawelka, Peter 1993: *Der Vordere Orient und die Internationale Politik*, Stuttgart.
- Peters, Pauline E. 1994: *Dividing the Commons: Politics, Policy and Culture in Botswana*, Charlottesville, VA.
- Przeworski, Adam 1991: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge.
- Richards, Alan/Waterbury, John 1996: *A Political Economy of the Middle East*, 2. Auflage, Boulder, CO.
- Robinson, Glenn E. 1997: The Growing Authoritarianism of the Arafat Regime, in: *Survival* 39: 2, 42-56.
- Ron, James 2005: Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War, in: *Journal of Conflict Resolution* 49: 4, 443-450.
- Ross, Michael L. 2001: Does Oil Hinder Democracy?, in: *World Politics* 53, 325-361.
- Ross, Michael L. 2004: What Do We Know About Natural Resources and Civil War?, in: *Journal of Peace Research* 41: 3, 337-356.
- Ruf, Werner 1997: *Die algerische Tragödie. Vom Zerschlagen des Staates in einer zerrissenen Gesellschaft*, Münster.
- Samatar, Abdi Ismail 1999: *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana*, Portsmouth, NH.
- Sano, John R. 1980: Foreign Capital and Investment, in: Park, Sung-Jo/Shin, Taiwhan/Zo, Ki Zun (Hrsg.): *Economic Development and Social Change in Korea*, Frankfurt a. M., 212-229.
- Schmid, Claudia 1991: *Das Konzept des Rentier-Staates. Ein sozialwissenschaftliches Paradigma zu Analyse von Entwicklungsgesellschaften und seine Bedeutung für den Vorden Orient*, Münster.
- Scott, Maurice 1979: Foreign Trade, in: Galenson, Walter (Hrsg.): *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*, Ithaca, NY, 308-383.
- Skocpol, Theda 1979: *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge.
- Smoot, Kaitlyn 2006: The Gem of Africa: A First-Hand Look into Botswana's Economic Development, in: [www.wm.edu/charlescenter/?id=6644](http://www.wm.edu/charlescenter/?id=6644); 16.1.2007.

- Telhami, Shibley* 1990: *Power and Leadership in International Bargaining: The Path to the Camp David Accords*, New York, NY.
- Tibi, Bassam* 1985: *Der Islam und das Problem der kulturellen Bewältigung sozialen Wandels*, Frankfurt a. M.
- Trimberger, Ellen Kay* 1978: *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, New Brunswick, NJ.
- Waterbury, John* 1994: *Democracy Without Democrats? The Potential for Political Liberalization in the Middle East*, in: Salamé, Ghassan (Hrsg.): *Democracy Without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London, 23-47.
- Weimer, Bernhard* 1991: *Botswana. Afrikanisches Wirtschaftswunder oder unterentwickeltes Quasi-Homeland Südafrikas?*, in: Altheimer, Gabriele/Hopf, Veit Dietrich/Weimer, Bernhard (Hrsg.): *Botswana. Vom Land der Betschuanen zum Frontstaat. Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*, Münster, 131-152.
- Wolffsohn, Michael* 1983: *Politik in Israel. Entwicklung und Struktur des politischen Systems*, Opladen.
- Wolffsohn, Michael/Bokovoy, Douglas* 1996: *Israel. Geschichte – Politik – Gesellschaft – Wirtschaft (1882-1996)*, 5. Auflage, Opladen.
- Yi, Guk-Yueng* 1988: *Staat und Kapitalakkumulation in ostasiatischen Ländern. Ein Vergleich zwischen Korea und Taiwan*, Saarbrücken.
- Zekri, Sonja* 2006: *Staaten in Rente*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 1.2.2006 ([www.sueddeutsche.de/tt4m2/kultur/artikel/361/69292/](http://www.sueddeutsche.de/tt4m2/kultur/artikel/361/69292/); 26.02.2006).

## Islam und die Legitimität von Herrschaft

Erkenntnisse aus der konzeptionellen Heterogenität des Islams in Indonesien für Demokratie und Systemtransformation

*Der vorliegende Aufsatz analysiert die Beziehung von Islam und Demokratie. Das Beispiel Indonesiens – des größten mehrheitlich von Muslimen bewohnten Landes der Erde – zeigt, dass verbreitete Inkompatibilitätsszenarien in ihrer analytischen Tiefe Defizite aufweisen. Wer über das Verhältnis von Islam und Demokratie spricht, darf über Indonesien nicht schweigen. Zur Versachlichung und Erweiterung der theoretisch-systematischen Debatte und deren Verbindung mit empirisch-analytischen Ansätzen müssen die Ursachen identifiziert werden, die zum weitgehend erfolgreichen Zusammenspiel von Islam und Demokratie geführt haben. Parallel hierzu gilt es, den Einfluss von islamistischen Gruppen zu evaluieren, die Indonesiens noch junge Demokratie zu unterminieren versuchen. Die konzeptionelle Heterogenität des indonesischen Islams gibt wertvolle Hinweise zum generellen Verhältnis von Islam und Demokratie: Es ist nicht der Islam, sehr wohl jedoch der Islamismus, der mit der Demokratie inkompatibel ist. Die Schlüsselvariable zum Verständnis des Islamismus wiederum liegt nicht in der Bereitschaft zur Gewaltanwendung, sondern in der spezifischen Vorstellung der Legitimität von Herrschaft.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Zehn Jahre nach Erscheinen der ersten Ausgabe der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB) wurde im Rahmen eines »Geburtstags-symposiums« eine kritische »Selbstreflexion« vorgenommen. Dabei bemerkten Gunther Hellmann und Harald Müller, »im Kern des Faches funktioniert die Zeitschrift offensichtlich am besten. Weit weniger günstig ist die Bewertung, wenn der Blick [...] auf Länder und Regionen außerhalb der OECD-Welt [...] fällt« (Hellmann/Müller 2004: 275). In der gleichen Ausgabe bestätigte Jürgen Rüland diese Einschätzung und erklärte: »Wird dieses Defizit nicht angegangen, läuft die ZIB Gefahr, einen parochialen Grundzug der deutschen Politikwissenschaft zu reproduzieren, von dem sich diese nach dem Zweiten Weltkrieg [...] nie so recht zu lösen vermochte« (Rüland 2004: 308). Dabei

---

1 Ich danke vier anonymen Gutachterinnen und Gutachtern, der Redaktion der ZIB sowie meinen Kolleginnen und Kollegen der *Indonesia Research Unit* (IRU) für die wertvolle Kritik an der Erstfassung dieses Aufsatzes. Auch möchte ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen der Yale-University, New Haven, CT/USA bedanken, die bereit gewesen sind, mir im Anschluss an einen Vortrag über diese Thematik wichtige Rückmeldungen zu geben. Ganz besonderer Dank gebührt der DFG, die mir die Möglichkeit gegeben hat, mich in einem zweijährigen *Postdoc*-Forschungsstipendium (2005/06) mit diesen Forschungsfragen zu befassen.

kann der Fokus auf die »Peripherie« durchaus zu einem vielversprechenden Erkenntnisgewinn für die Disziplin der Internationalen Beziehungen beitragen; etwa hinsichtlich der politikwissenschaftlich wie politisch wichtigen Fragestellung nach dem Zusammenspiel von Islam und Demokratie. Auch eine solche Diskussion kommt ohne theoretisch-systematische Überlegungen nicht aus; diese müssen aber zusätzlich durch eine fundierte empirisch-analytisch und durchaus auch regional ausgerichtete Forschung ergänzt werden, bei der die »peripheren« Regionen nicht ausgespart werden dürfen. Zu Recht bemerkte der Islamwissenschaftler Mohammed Arkoun (2001: 145): »Die Spaltung zwischen Verfechtern des religiösen Modells und [...] der laizistischen Demokratie [...] muss differenziert dargestellt werden, [...] und zwar durch nachdrücklichere soziologische und kulturelle Analysen, als sie uns bisher vorliegen«. Eine solche systematische Kombination von Theorie und Empirie soll im vorliegenden Aufsatz unter schwerpunktmäßiger Berücksichtigung des indonesischen Beispiels vollzogen werden.

Aus drei Gründen muss es als besonders vielversprechend erachtet werden, das indonesische Fallbeispiel näher zu untersuchen, wenn die Frage nach dem Zusammenspiel von Islam und Demokratie aufgeworfen wird: *Erstens* können die Erfahrungen Indonesiens einen wichtigen Beitrag zur Erweiterung und Versachlichung der theoretisch-systematischen Debatte leisten, da sich die aus der Studie Indonesiens resultierenden Erkenntnisse zur internen Heterogenität des Islams durchaus generalisieren lassen. *Zweitens* nimmt Indonesien eine Vorreiterrolle ein, wenn es um die Zusammenführung zweier vielfach als unvereinbar geltender Wertevorstellungen geht, findet doch in diesem Staat seit 1998 ein Demokratisierungsprozess statt, der vor allem im elektoralen Bereich beachtliche Fortschritte aufweist (siehe dazu Rüländ et al. 2005; Wessel 2005; Hadiwinata/Schuck 2007). Der politikwissenschaftliche, aber auch der politische, Nutzen eines solchen Beispiels und die von ihm ausgehende Signalwirkung darf nicht unterschätzt werden. *Drittens* schließlich handelt es sich bei Indonesien allein aufgrund seiner Territorial- und Einwohnergröße nicht um einen marginalen Sonderfall, sondern – als dem größten mehrheitlich von Muslimen bewohnten Land der Welt<sup>2</sup> – um einen Staat, dem sowohl regional als auch zunehmend global eine erhebliche Relevanz zugesprochen werden muss.

Der vorliegende Aufsatz ist in drei Teile untergliedert. Im ersten wird zunächst beleuchtet, weshalb sich in Indonesien eine vielfach als tolerant und integrativ beschriebene Variante des Islams etabliert hat und weshalb sich die Staatskonzeption mit Beginn der Unabhängigkeit so stark von der vieler anderer Staaten – z. B. des Mittleren Ostens – unterscheidet.<sup>3</sup> Dabei soll es nicht darum gehen, die bereits

2 Indonesien hat etwa 220 Millionen Einwohner, davon sind rund 90% Muslime.

3 Es ist bereits an dieser Stelle notwendig, darauf hinzuweisen, dass es *den* Islam als eine in sich homogene Religion ebenso wenig gibt wie eine einzige Form des Christen- oder Judentums oder anderer Religionen. Religionen sind grundsätzlich »multivocal« (Stepan/Robertson 2003: 40). Welche Sichtweise der des »wahren« Islams entspricht, ist folglich auch unter Muslimen hochgradig umstritten. Aus diesem Grund soll und kann an dieser Stelle keine ausdifferenzierte Definition des Islams vorgenommen werden. Für eine prägnant gehaltene Einführung in seine Charakteristik siehe die Ausarbeitungen von Bernhard Lewis (2003: 3-25), für eine mit speziellem Bezug zu Südostasien Azra (2005: 3-22).

bestehenden Theorien zur Islamisierung Indonesiens streng getrennt zu rezensieren (vgl. Effendy 2005: 4-26) oder die verschiedenen Strömungen nach dem bekannten Schema – traditionalistisch-modernistisch-neomodernistisch – zu ordnen (vgl. Ramage 1995: insb. 10-75; Woodward 2001). Vielmehr wird eine zielgerichtete Ursachenanalyse angestrebt, die historische und gegenwärtige Entwicklungen systematisch verbindet und Aufschluss darüber gibt, weshalb der von John Rawls ange-mahnte Leitsatz »to take the truth of religion off the political agenda« (Rawls 1993: 151) in Indonesien in vielen Fällen auch nach Wegfall der Diktatur noch Anwendung findet.

Im zweiten Teil wird der Einfluss von Islamisten diskutiert, der nicht übersehen werden darf, wenn über den in Indonesien vorherrschenden »Civil Islam« (Hefner 2000) gesprochen wird.<sup>4</sup> Bei der Definition von »Islamismus« folge ich prinzipiell der Einschätzung Bassam Tibis, den Islamismus in eine »gemäßigte, institutionelle Spielart«, die sich mitunter als demokratisch tarne, und eine militante »dijhadistische« Strömung zu unterteilen. Gemeinsam hätten beide, so Tibi, dass es sich um eine »religiös begründete [...] Ideologie« handele, die »eine Weltansicht mit dem Anspruch zum Ausdruck bringt, für alle Lebensbereiche zu gelten sowie jede Linie zwischen öffentlicher und privater Sphäre vehement zurückweis[t]« (Tibi 2004: 74f). Diese beiden Variationen, deren Akteure ich als »Pseudodemokraten« bzw. »Wahhabitische Djihadisten« bezeichne, werden von mir noch um eine weitere Gruppe ergänzt, die weder einen institutionalisiert-modernistischen noch einen militant-dijhadistischen, sondern einen stark traditionalistischen, im institutionellen Sinn unpolitischen und somit *rein* salafistischen Charakter aufweist. Die Anhänger einer solchen Geisteshaltung summiere ich unter dem Begriff »neotraditionelle Salafisten«.<sup>5</sup> Sie verfolgen das Ziel, eine Gesellschaft zu etablieren, die der des Propheten Mohammed und den ersten Generationen der muslimischen Gemeinschaft (der *salafi*) mit möglichst hoher Übereinstimmung entspricht.<sup>6</sup> Bei der Diskussion des in Indonesien zu beobachtenden Islamismus geht es mir dabei weniger darum, die einzelnen Gruppen vorzustellen (vgl. dazu Hadiwinata 2006: 107-47; Jamhari/Jahroni 2004: 47-205) oder ihr Aktivitätsprofil nachzuskizzieren (dazu vor allem die Studien der *International Crisis Group*). Vielmehr gilt es, eine Strukturierung islamistischer Strömungen vorzunehmen, eine Einbettung ihrer Aktivitäten in Ideologieströmungen zu vollziehen, ihre internationale Handlungsdimension zu erörtern und ihren Einfluss auf Demokratie und Systemtransformation zu evaluieren.

---

4 Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein politikwissenschaftliches Feld, das nicht ausreichend erforscht worden ist. Zurecht bemerkte Rüland vor kurzem: »Although this subject is extremely difficult given its secretive nature, a more sober analysis of the diverse Islamist groupings and their relationship with terrorism is direly needed«; Rüland (2006: 91f).

5 In der Fachliteratur ist die Definition von »Islamismus« umstritten. Einige Autoren wie Jason Burke (2004: 70) vertreten die Auffassung, dass reine Salafisten aufgrund ihrer Ablehnung des modernen Staates im streng theoretischen Sinn keine Islamisten seien.

6 Vereinzelt werden seitens der Salafisten Ausnahmen von dieser Vorgabe akzeptiert, falls diese »dem Ziel« dienen. Hierzu zählt z. B. die Nutzung moderner Transportsysteme oder des Internets – daher auch das Attribut »neotraditionell«.

Im dritten Teil wird das Problem vom Einzelfall Indonesien abstrahiert und gezielt in einen weiter gefassten theoretisch-systematischen Kontext eingegliedert. Unter Berücksichtigung aktueller Erkenntnisse der Demokratie- und Transformationsforschung wird die Frage diskutiert, welche Rückschlüsse der in Indonesien zu beobachtende Islam für das generelle Verhältnis von Islam und Demokratie zulässt. Hinsichtlich einer Demokratiedefinition greife ich auf das von Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant und anderen vorgelegte, in sich stimmige und zwischen normativem Anspruch und Operationalisierbarkeit gut ausbalancierte Konzept der »embedded democracy« zurück. Die Grundidee dieses Demokratiemodells besteht darin, ein demokratisches Gesamtkonzept in interagierende Teilregime zu untergliedern, die anhand herausgearbeiteter Variablen auf ihre jeweilige Funktionstüchtigkeit empirisch untersucht werden können. Demokratische Defekte in den einzelnen Teilregimen führen dabei zu »Defekten Demokratien«, die wiederum anhand ihrer spezifischen demokratischen Schwächen in separate Unterkategorien klassifiziert werden können (Merkel et al. 2003: 39-65).

Aus der Existenz des von Islamisten und weitgehend säkularen (meist auch muslimischen) Nationalisten<sup>7</sup> noch immer – und sogar seit 1998 mit verstärkter Intensität – geführten Kampfes um die Seele des indonesischen Staates ergibt sich die zentrale Hypothese des Aufsatzes, deren Gültigkeit ich ganz bewusst nicht auf Indonesien begrenze: Es ist nicht der Islam, sehr wohl jedoch der Islamismus, der mit der Demokratie inkompatibel ist. Hinsichtlich des Islamismus ist dabei nicht die »Bereitschaft zur Gewaltanwendung« die entscheidende Variable, sondern die spezifische Vorstellung über die »Legitimität von politischer Herrschaft«.

## 2. *Islam und Demokratie in Indonesien: Eine Ursachenanalyse zum weitgehend erfolgreichen Zusammenspiel*

Insbesondere mit Blick auf die Kämpfe zwischen Sunniten und Schiiten im Irak ist in der letzten Zeit die interne Heterogenität des Islams sichtbar geworden. Doch auch innerhalb dieser beiden großen islamischen Strömungen existieren erhebliche Unterschiede. Sunnitische Bevölkerungsmehrheiten können beispielsweise sowohl in Staaten wie Saudi-Arabien mit stark wahhabitischem Einfluss (siehe dazu das dritte Kapitel des Aufsatzes), umfassender Verbindung von Politik und Religion und strenger Auslegung der Shari'ah festgestellt werden als auch in Ländern wie Indonesien, in denen sich die Rolle des Islams durch ein hohes Maß an Toleranz und Inklusivität, Diskursbereitschaft und einer weitgehenden Nichteinmischung in die administrative Politik sowie das Rechtssystem auszeichnet.<sup>8</sup> Dabei ist auch der

---

7 Zum Verständnis dieses Konfliktes empfiehlt sich der Rückgriff auf Originaldokumente der involvierten Gruppen. Dazu: Fealy/Hooker (2006) und Feith/Castles (1970).

8 Davon ausgenommen ist Aceh (vgl. Reid 2006); den Bewohnern Acehs wurde zugestanden, Elemente der Shari'ah anzuwenden. Seit einiger Zeit gilt das auch für einzelne weitere Provinzen, die von einer weitreichenden Dezentralisierungspolitik profitieren und eigeninitiativ Komponenten der Shari'ah eingeführt haben.

sunnitische Islam in Indonesien durch große Diversität gekennzeichnet (vgl. Nathan/Kamali 2005a: xvi). Ergiebiger als eine bloße Deskription der außergewöhnlichen Erscheinungsmerkmale des Islams in Indonesien, über die in der Fachliteratur durchaus Konsens besteht, ist eine Analyse der Gründe, die diese geprägt haben und die das politisch-religiöse Verhältnis bis heute beeinflussen. Sie unterstreichen, dass die, wie Douglas E. Ramage es ausdrückt, »ideology of tolerance« (Ramage 1995) letztlich eine historisch gewachsene und bis in die Gegenwart gepflegte Form des indonesischen Identitäts- und Islamverständnisses ist. Vier wesentliche Ursachen können in diesem Zusammenhang herausgearbeitet werden:

*Erstens* spielte eine entscheidende Rolle, wie der Islam sich in Indonesien verbreitete. Durch muslimische Seefahrer, die auf ihren Handelsreisen zwischen Arabien, Indien und dem Süden Chinas die Inseln Java und Sumatra passierten, wurde ab dem 12. Jahrhundert der Kontakt zu den bis dahin hauptsächlich hinduistischen bzw. animistischen Bewohnern des großen Inselgebietes hergestellt. Die damit verbundene Ausbreitung des Islams verlief über einen langen Zeitraum und war in den Gebieten des inneren Javas erst im 17. bis 18. Jahrhundert abgeschlossen (Barton 2002: 65; Reinkowski 2006: 26). Statt durch die auch aus der christlichen Seefahrt bekannten Zwangsmisionierungen vollzog sich die Annahme des Islams in Indonesien auf freiwilliger Basis, wozu die Involvierung der sufistischen Strömung des Islams beitrug: »Islam was introduced mainly by wandering Sufi teachers who tended to be very accommodating and inclusive, by accepting pre-Islamic beliefs and practices that continued to hold sway among newly converted Muslims« (Azra 2005: 12). Als zusätzlich begünstigend für die Islamisierung erwies sich, dass der Islam keine individuelle Ungleichheit, wie etwa die des hinduistisch geprägten Kastensystems, vorsah. Dies stellte für die bis dato Unterprivilegierten eine vielversprechende Chance dar, sich in der Gesellschaft besser zu positionieren. Für die anderen wurde die Konvertierung zum Islam als religiöses »upgrade« verstanden, als eine Verbindung zu einer »higher civilization and a spiritually more potent form of religion« (Barton 2002: 65).

Eine wesentliche und bis heute sehr wichtige Folge dieser sanften Ausbreitung des Islams bestand darin, dass sich eine überwiegend auf Toleranz basierende Koexistenz zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen ergab und auch solche Menschen akzeptiert wurden, deren Religionspräferenz durch Synkretismus geprägt waren. Diese Entwicklung führte zu einer religiösen Heterogenität des heutigen Indonesiens und insbesondere auch der im Land lebenden Muslime. Clifford Geertz hat in seinem bekannten Werk *The Religion of Java* eine Unterteilung der javanischen Gesellschaft (der bevölkerungsmäßig größten Indonesiens) in *santri* und *abangan* vorgenommen (Geertz 1960: insb. 121-31),<sup>9</sup> die auch heute noch regelmäßig Anwendung findet. Obwohl der statische Charakter dieses als *aliran*-Konzept<sup>10</sup> bekannten Bildes Javas mitunter kritisiert wurde (Azra 2004: 143f; Pranowo

9 Geertz' dritte Kategorie ist die Gruppe der *priyayi*. Diese javanische Adelsgruppe ist hier jedoch von untergeordneter Bedeutung.

10 *Aliran* bedeutet Strömung.

2005: 40f), kann es nach wie vor zum Verständnis der javanischen Gesellschaft beitragen. Während die Gruppe der *santri* Muslime mit einem eher orthodoxen Islamverständnis umfasst, kombinieren die in deutlicher Mehrheit befindlichen *abangan* ihren islamischen Glauben mit einem lokal-traditionellen, häufig spirituell-animistisch geprägten Verhaltenssystem. Diese Form des Synkretismus hat entscheidend zu dem hohen Grad der Inklusivität der indonesischen Islamvariation beigetragen.<sup>11</sup>

*Zweitens* teilte die Mehrheit der Indonesier im Kontext des Unabhängigkeitskampfes und der Staatsgründung ein konzeptionelles Verständnis, das die Relevanz eines *einheitlichen* Staates über die eines islamischen Staates stellte (klassisch hierzu: Dahm 1966; Legge 2003). Dies bedeutete bereits einen frühen Sieg der Nationalisten über die Islamisten, die als die beiden wichtigsten Strömungen des Landes (vgl. Schuck 2003: 52; Ufen 2005: 12) stets um die Vorherrschaft konkurrierten. Die Entscheidung, anstelle eines islamischen einen religiös-pluralistischen Staat zu schaffen, wurde in der Staatsphilosophie (*falsafah negara*) Indonesiens, der *Pancasila*, verankert, die trotz erheblicher Diskreditierung in der Ära Suharto – *Pancasila* wurde dort als Machtlegitimationsinstrument missbraucht – auch heute noch den Status einer zentralen Leitlinie innehat. Sie fungiert nach wie vor, wie auch der indonesische Philosoph Franz Magnis-Suseno im Interview mit dem Verfasser unterstrich, als formaler Garant eines (politisch) nicht-islamischen Indonesiens.<sup>12</sup>

Der Proklamation der nicht-islamischen Republik Indonesien waren allerdings zu Beginn des *nation-building*-Prozesses erbitterte Diskurse über die angemessene Staatskonzeption vorausgegangen. Begünstigt durch den Unabhängigkeitskampf gegen die (christlichen) Holländer, in dem der Islam eine starke identitätsstiftende und abgrenzende gesellschaftliche Funktion übernahm, waren zu Beginn des *nation-building*-Prozesses die Stimmen derjenigen stark, die sich für eine strukturelle Verbindung von Islam und Politik aussprachen. Sukarno, ein charismatischer Führer der Unabhängigkeitsbewegung und Indonesiens erster Präsident, befürchtete dagegen, eine Festlegung auf einen islamischen Staat würde das Streben nach einem einheitlichen Staat (*kesatuan negara*) unterminieren, da ja nicht alle Menschen auf dem Gebiet, das einmal Indonesien sein sollte, Muslime waren. Er schlug daher vor, in der Präambel zur Konstitution lediglich festzulegen, dass Indonesien auf dem Glauben an einen Gott (*ketuhanan yang maha esa*) basiere. In zahlreichen

11 Maurus Reinkowski hat vor kurzem vollkommen zu Recht darauf hingewiesen, dass der Begriff Synkretismus auch »zweifelhafte Eigenschaften« aufweise, da er stets von außen auf eine Bevölkerungsgruppe projiziert werden würde. Auch könne ihm neben der eigentlich positiven eine »abwertende Bedeutung« zukommen, wenn damit eine »unvollständige Form der Konversion oder sogar auch einer Religion« zum Ausdruck gebracht werde (Reinkowski 2006: 29). Genau in diesem Sachverhalt sieht Azyumardi Azra die Gefahr, dass gerade die von ausländischen Beobachtern als *abangan* bezeichneten Muslime dahingehend diskreditiert werden könnten, dass es sich bei ihnen nicht um richtige oder wahre Muslime handle: »The first myth/misperception, which is still strong among Western scholars and observers, is that Southeast Asia Islam is not real Islam« (Azra 2004: 143f).

12 Franz Magnis-Suseno im Gespräch mit dem Verfasser, Bandung, Februar 2006.

Reden unterstrich Sukarno emphatisch den seiner Meinung nach elementaren Stellenwert eines geeinten Indonesiens, das nur durch Berücksichtigung des Prinzips der Einheit in der Vielfalt (*bhinneka tunggal ika*) Erfolg haben könne, und die Gefahr, die durch die islamistische Variante drohen würde: »I am not prohibiting any person from propagating his ideology. But remember, absolute unity, absolute unity, absolute unity, put the emphasis on unity. Do not throw it into jeopardy« (Sukarno 1953: 169). Zutreffend bemerkt daher auch Peter Kreuzer, unter Sukarno sei es erstes Ziel gewesen, »ethno-kulturelle Identitäten zu depolitisieren und sie im politischen Raum durch die Blackbox der indonesischen Identität zu ersetzen« (Kreuzer 2004: 17).

*Drittens* haben in Indonesien seit der Unabhängigkeit überwiegend diejenigen Akteure einen dominierenden Einfluss ausgeübt, die einer Islamisierung der Politik mit Ablehnung begegneten. Auch wenn deren Haltung keineswegs unumstritten gewesen und zum Teil auf heftigen, ja militanten Widerstand von Islamisten gestoßen ist,<sup>13</sup> kann dennoch konstatiert werden, dass sich letzten Endes – bis in die Gegenwart – stets die durchsetzten konnten, die die einheitsstaatliche, nationalistische gegenüber der islamistischen Variante bevorzugten. Diese Gruppe stellte bisher alle sechs Präsidenten des Landes<sup>14</sup> und ihr kann der größte Teil des traditionell mächtigen Militärs zugeordnet werden. Anders als beispielsweise in Malaysia, bemerkt Azyumardi Azra, behaupte der indonesische Staat auch nicht den Anspruch, sich direkt in religiöse Angelegenheiten einzumischen:

»As far as Islam and the other religions in Indonesia are concerned, the role of the state is confined to administrative matters rather than interfering in theological and doctrinal issues of any religion [...] There is no institution or Muslim group and organization that can claim to have the most valid interpretation of Islam« (Azra 2005: 9f).

Die vor allem auf der mit Abstand bevölkerungsreichsten Insel Java dominierende traditionalistische Strömung innerhalb des indonesischen Islams, der die von Geertz als *abangan* bezeichneten Muslime zugeordnet werden können, erkennt darüber hinaus explizit die Möglichkeit von Inspiration aus nicht-islamischen Traditionen an: »Unless something is expressly proscribed in the Qur'an and the Sunnah«, schreibt Greg Barton, »then it is permissible as long as it is consistent with the principles and values laid down in the Qur'an and the Sunnah« (Barton 2002: 67). Zahlreiche muslimische Intellektuelle Indonesiens – wie etwa Azra, Abdurrahman Wahid oder der kürzlich verstorbene Nurcholish Madjid (2004: 75), der im Islam einen »noble spirit of humanitarianism« sah, – teilen diese Auffassung und haben zu

---

13 Besonders wurde Sukarno von diesen verübelt, dass er einen im Juni 1945 zwischen Nationalisten und Islamisten ausgehandelten Kompromiss ignorierte, der vorsah, den Leitsatz vom »Glauben an einen Gott« durch die so genannten »sieben Wörter« zu ergänzen, die es einem jeden indonesischen Muslim zur verfassungsverankerten Pflicht gemacht hätten, die Gesetze des Islams, die Shari'ah, zu befolgen (*dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*). Dies wird als Jakarta-Charta (*pigam* Jakarta) bezeichnet. Für weitere Details siehe Anshari (1997: insb. 13-63, 159f) und vor allem das Referenzwerk von Fealy/Hooker (2006: insb. 109f).

14 Eine wichtige Ausnahme ist hier die Endphase der *Orde Baru*, als Suharto aus machtpolitischen Gründen eine Islamisierung der Politik betrieb. Dies und die daraus resultierenden Konsequenzen werden im Folgenden noch diskutiert.

ihrer Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung beigetragen. So betonte Wahid im Gespräch mit dem Verfasser, dass er die feste Überzeugung vertrete, dass islamische Leitlinien sehr wohl mit demokratiekonformen Handlungsmaximen korrelierten, wobei er auf Gemeinsamkeiten in den Bereichen Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit und hinsichtlich des Willens zur Debatte verwies. Zwar würde auch er zustimmen, dass im Islam der Stellenwert des Kollektivs ein ganz besonderer sei. In diesem Sachverhalt, der auch und gerade für Indonesien gelte, läge jedoch kein Ausschlusskriterium für stärker individualisierte Demokratiekonzepte, da man dafür Sorge tragen könne, dass spezielle Merkmale, etwa die Beratung (*musyawarah*), das Streben nach kollektiven Konsensentscheidungen (*mufakat*) und die Implementierung von Gerechtigkeit (*keadilan*) mit diesem kombiniert würden.<sup>15</sup>

*Viertens* lehnt auch der überwiegende Teil der indonesischen Gesellschaft eine Islamisierung der Politik ihres Landes ab. Nachdem Islamisten nahezu fünf Jahrzehnte lang von den autokratischen Systemen Sukarnos und Suhartos zum Teil gewaltsamen Repressionen ausgesetzt waren,<sup>16</sup> bestand in diesen Kreisen eine augenscheinlich nicht unberechtigte Hoffnung, man könne in der Ära demokratischer Reformen und freier Wahlen nun erheblich an Einfluss gewinnen. Diese Erwartung scheiterte. Sowohl bei den *founding elections* 1999 als auch bei den Folgeabstimmungen im Jahr 2004 verweigerten die Indonesierinnen und Indonesier stärker islamisch orientierten Parteien die von diesen erhoffte und erwartete Unterstützung.<sup>17</sup> Dies führte 1999 dazu, dass mit der *Indonesischen Demokratischen Partei des Kampfes* (*Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan*, PDI-P) und *Golkar* zwei nationalistische Parteien die Wahl deutlich gewannen.<sup>18</sup> Auch wenn es durch die Bildung einer kurzfristigen und sehr brüchigen Koalition mit der Bezeichnung *poros tengah* (Mittelachse) den stärker islamisch ausgerichteten Parteien zunächst gelang, Megawati als (nationalistische) Präsidentin zu verhindern, muss diese Initiative doch als ein verzweifelter, aus Enttäuschung über das Wahlverhalten der Indonesier resultierender Schritt gewertet werden, der zu keinem Zeitpunkt Aussicht auf nachhaltigen Erfolg hatte. Die Tendenz einer von den Menschen nicht gewünschten Islamisierung der indonesischen Politik bestätigte sich bei den Wahlen 2004. Erneut waren es *Golkar* und die PDI-P, die am meisten Stimmen erhielten (die stärkste eindeutig dem islamischen Spektrum zuzuordnende Partei, die Vereinigte Entwicklungspartei (*Partai Persatuan Pembangunan*, PPP) erhielt kaum mehr als 8% der

15 Abdurrahman Wahid im Gespräch mit dem Verfasser, Jakarta, Juli 2006. Der Malaysier Anwar Ibrahim (2006: 7, 12) sprach jüngst gar von »Muslims with a storehouse of democratic ideas«, die in eine »Muslim wave of democracy« münden könnten. Dies scheint sehr optimistisch zu sein; dass es dagegen tatsächlich zahlreiche Überschneidungspunkte von Islam und Demokratie gibt, ist offensichtlich und wurde bereits in wissenschaftlichen Abhandlungen thematisiert, siehe z. B. Gülen (2001: insb. 134f).

16 Eine Ausnahme stellen die letzten Jahre des Suharto-Regimes dar, als dieser den strategischen Kontakt zu Islamisten suchte (siehe unten).

17 Eine Ausnahme dazu stellte 2004 die PKS, die etwa 7% der Stimmen erhielt und in den Metropolen Javas zum Teil stärkste Kraft wurde, dar. Ich werde im Folgenden noch auf diese Partei zurückkommen.

18 Mittlerweile sind innerhalb von *Golkar* allerdings auch stärker islamisch ausgerichtete Gruppierungen etabliert.

Stimmen),<sup>19</sup> und bei den erstmals direkt abgehaltenen Präsidentenwahlen siegte mit Susilo Bambang Yudhoyono ein Politiker, der eine dominante Rolle des Islams in der politischen Landschaft Indonesiens ablehnt.<sup>20</sup>

Diese vier Punkte erklären, weshalb es Islamisten in Indonesien stets schwer hatten, flächendeckend Fuß zu fassen. Dass dieser Sachverhalt jedoch nicht zu deren Resignation führte, findet zunehmend auch im Westen Beachtung. Neben der detaillierten Berichterstattung über die Baliattentate wurde beispielsweise auch in der deutschen Presse der Erlass von elf *fatwa* (islamischen Rechtsgutachten) durch den konservativen Rat der indonesischen Islamgelehrten (*Majelis Ulama Indonesia*, MUI) thematisiert, im Rahmen derer Pluralismus, Liberalismus und Säkularisierung als unislamisch und daher als verboten (*haram*) gebrandmarkt wurden. Auch führten die von der *Islamischen Verteidigungsfront* (*Front Pembela Islam*, FPI) durchgeführten z. T. gewalttätigen Protestkundgebungen gegen die amerikanische Irakpolitik, gegen Muslime, die sich während des Ramadan nicht an das Fastengebot halten, sowie jüngst gegen den Verkauf des Magazins *Playboy* zur Sorge auch in Europa, der Islam in Indonesien würde sich zunehmend radikalisieren. Verstärkt wird dieses Empfinden durch eine »schleichende« Islamisierung von einzelnen Provinzen, die von den neuen Möglichkeiten der Dezentralisierungspolitik Gebrauch machen und Elemente der islamischen Rechtsprechung eingeführt haben (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.8.06). Auch wenn diese Entwicklung nicht dazu führen wird, dass Indonesien in absehbarer Zeit ein islamischer Staat werden wird, wäre es gleichsam aus wissenschaftlicher wie aus politischer Sicht unangemessen, die problembehafteten Komponenten der Beziehung zwischen Islam und Demokratie in Indonesien auszuklammern. Dies stellt den zweiten Teil der Analyse dar, welche die innere Heterogenität des (indonesischen) Islams akzentuiert.

### 3. *Islamismus als Bedrohung für die junge indonesische Demokratie*

Trotz des verstärkten Auftretens islamistischer Akteure in den letzten Jahren kann Islamismus in Indonesien nicht als ein ausschließliches Phänomen der post-Suharto Zeit angesehen werden, verfügt er doch über unübersehbare historische Wurzeln,

---

19 Die *Partei des Volkserwachens* (*Partai Kebangkitan Bangsa*, PKB), die zwar der größten muslimischen Organisation des Landes, Nadhlatul Ulama (NU) nahe steht und gut 10% der Stimmen gewann, kann, auch wenn islamische Einflüsse unübersehbar sind, nicht als islamische Partei kategorisiert werden. Sie versteht sich als inklusive, allen Konfessionen offen stehende Partei und lehnt die Einführung der Shari'ah ab. Ihr langjähriger Vorsitzender, der Islamgelehrte Abdurrahman Wahid, ist der Inbegriff für einen liberalen und demokratiekompatiblen Islam. Ähnliches gilt, wenn auch mit gewissen Abstrichen, für die der *Muhammadiyah* nahestehende *Partei des Nationalen Mandates* (*Partai Amanat Nasional*, PAN) und ihres Gründers und langjährigen Vorsitzenden Amien Rais.

20 Diese Tendenz ist – wie auch dem Verfasser zu dieser Zeit vor Ort deutlich wurde – durch die Bali- und Jakartaattentate zusätzlich gestärkt worden. Sie riefen in der Bevölkerung Abscheu hervor und stärkten die ohnehin verbreitete Distanzierung zu Islamisten zusätzlich. Diese Entwicklung wurde durch den Irakkrieg und die Mohammad-Karikaturen jedoch in letzter Zeit wieder relativiert.

die bis in die Kolonialzeit und die Anfangsphase des *nation-building*-Prozesses – als eine gezielte Politisierung des Islams als identitätsstiftendes und Klassenzugehörigkeiten überdeckendes Gegengewicht zu den christlichen Besitzern stattfand – zurückreichen.<sup>21</sup> Im Kontext der Proklamation der Republik Indonesien am 17. August 1945 versuchten Islamisten dann durch die Zugrundelegung der Jakarta-Charta (*piagam Jakarta*) sicherzustellen, dass Muslime im Einklang mit der Shari'ah zu leben hätten. Als dieses Ansinnen scheiterte, kam es bis zum Jahr 1962 zu islamistisch motivierten Sezessionsbewegungen des *Darul-Islam*, die von Sukarno nur mit größter Mühe eingedämmt werden konnten (vgl. Jamhari/Jahroni 2004). Unter der Präsidentschaft Suhartos wurden bis Anfang der 1990er Jahre islamistische Strömungen bekämpft, da er sie als Bedrohung für seine Herrschaft ansah. In den letzten Jahren der Diktatur jedoch wandelte sich Suhartos Verhältnis zu den Islamisten von ursprünglich feindselig zu benevolent.<sup>22</sup> Die fortan stattfindende strategische Begünstigung von Islamisten durch das Regime lag in der Motivation begründet, neue Verbündete gegen die sich formierende Oppositionsbewegung zu gewinnen – ein solches Verhalten habe ich an anderer Stelle in den Kontext von Transformationstheorien gesetzt und unter dem Begriff »instrumentalized liberalization« weiterentwickelt (Schuck 2007: insb. 159-163). Suharto stellt so ein bisher weitgehend ignoriertes Beispiel für eine typische Verhaltensweise von Diktatoren dar, die sich in ihrer Machtfülle bedroht gesehen haben. In ihrer Verzweiflung haben viele von ihnen ein gewisses Maß an Liberalisierung erlaubt und gehofft, dass sich damit die Oppositionsbewegung zufrieden geben würde. Transformationsforscher, wie etwa Adam Przeworski (1986: 56), haben in ihren Studien nachgewiesen, dass diese Strategie in der Regel (z. B. in Griechenland 1974 oder den Philippinen 1986) wenig erfolgreich gewesen ist, denn »once liberalization is initiated, [...] once the signal is given, a wave of popular mobilization often ensues.«<sup>23</sup>

In Indonesien resultierten aus dieser Strategie zwei wichtige Konsequenzen, die aus demokratietheoretischer Sicht eine janusköpfige Gestalt<sup>24</sup> angenommen haben: Zum einen trug Suhartos instrumentalisierte Liberalisierung zu einer Schwächung

21 Dies ist bemerkenswert: In der Phase *vor* der Unabhängigkeit hat der Islamismus zum *nation-building*-Prozess beigetragen, in der Phase *nach* der Unabhängigkeit – insbesondere während des Demokratisierungsprozesses – gefährdet Islamismus das wieder stärker gewordene Problem einer »Neo-Konsolidierung« des *nation-buildings* (siehe unten).

22 Dies kann exemplarisch an drei Sachverhalten verdeutlicht werden: *erstens* an einer allgemeinen gesellschaftlichen Islamisierung (z. B. Gestattung des Tragens eines Kopftuches an öffentlichen Schulen, Stärkung islamischer Elemente in der Rechtsprechung, eigene Pilgerreise nach Mekka usw.), *zweitens* an einer Islamisierung des Militärs (Absetzung des katholischen Generals Murdani, Stärkung des islamistischen Flügels um Try Sutrisno und Feisal Tandjung) und *drittens* an der staatlich angeordneten Gründung der »Vereinigung muslimischer Intellektueller« (*Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia* oder ICMI), die das Ziel verfolgte, politisch ambitionierte Muslime in das *Orde Baru* Regime zu integrieren; siehe Schuck (2007: 159-163).

23 Das indonesische Beispiel unterscheidet sich jedoch von anderen Fällen dahingehend, dass die »instrumentalized liberalization« nicht auf die demokratiefordernde Opposition, sondern auf eine bis dahin unterdrückte und ebenso wie das Regime demokratieablehnende Gruppe (die Islamisten) projiziert wurde.

24 Diesen sehr treffenden Begriff verdanke ich dem Hinweis eines anonymen ZIB-Gutachtens.

der Kohärenz des *ancien régime* durch eine verstärkte gesellschaftliche Fragmentierung bzw. »ideologische Polarisierung« (Merkel 1999) bei – und damit erst zu einer Ermöglichung des Demokratisierungsprozesses:<sup>25</sup> Die meisten Islamisten widerstanden Suhartos Einbindungsversuchen, was nichts an dem Sachverhalt änderte, dass allein durch Suhartos Politik der Islamisierung die in ihrer Botschaft gesellschaftlich homogenisierend und territorial stabilisierend wirkende *Pancasila*-Philosophie erheblich diskreditiert wurde. Zum anderen können die Folgen von Suhartos instrumentalisierter Liberalisierung in Form einer gestärkten Positionierung von Islamisten bis heute beobachtet werden. Seine »dangerous new policy on Islam« (Hefner 2000: 167) führte zu einem Sachverhalt, den Adam Schwarz (2000: 162) zutreffend mit den Worten »Islamists were let in from the cold« beschreibt und der ein nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotential mit Blick auf den aktuellen Demokratisierungsprozess aufweist.<sup>26</sup> Grund dafür ist, dass die Zielsetzung indonesischer Islamisten – die Etablierung eines islamischen Staates – trotz veränderter politischer Rahmenbedingungen eine mehr als 60 Jahre andauernde Kontinuität aufweist. Durch Suhartos instrumentalisierte Liberalisierung und den anschließenden Demokratisierungsprozess hat sich das politische Klima für Islamisten jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, erheblich verbessert.

Um den gegenwärtig in Indonesien und darüber hinaus operierenden Islamismus politikwissenschaftlich analysieren zu können, ist zunächst jedoch eine regionsunabhängige Operationalisierbarkeit des Begriffs »Islamismus« herzustellen. Ein Blick auf die übergeordneten Ziele des Islamismus ist dazu ebenso dienlich wie eine Berücksichtigung wichtiger Akteursvariationen und deren Mittelwahl (siehe Abbildung 1). Die Gemeinsamkeiten sämtlicher Islamisten manifestieren sich in einer spezifischen Vorstellung von Herrschaftslegitimität, die sich an einer eng gefassten, wörtlichen Auslegung des Korans und den Überlieferungen der Aussagen des Propheten (*hadith*) orientiert. Islamisten kommen zu dem Schluss, dass Verhaltens- und Herrschaftsnormen von Gott vorgegeben und daher weder verhandelbar noch mehrheitsbeschlussfähig seien. Aus diesem Grund müsse die Shari'ah, das Gesetz des Islams, anstelle von legislativ beschlossenen Gesetzen, wie es in Demokratien üblich ist, zur Geltung gebracht werden. Dieser zentrale Punkt wird von Sayyid Qutb in dem Buch *Milestones*, dem »Manifest des politischen Islam« (Burke 2004: 86), folgendermaßen ausgeführt:

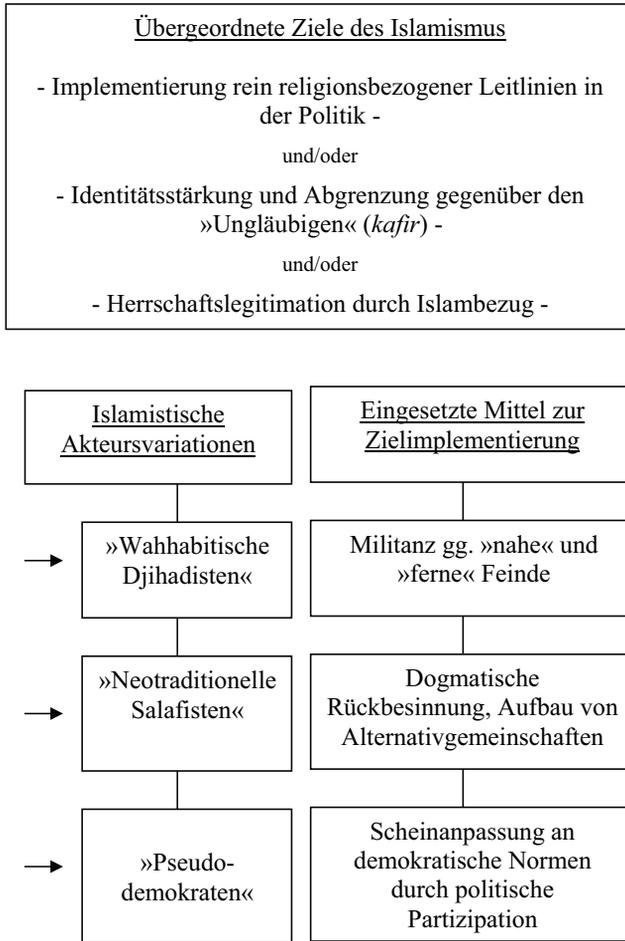
»One should accept the Shari'ah without any question and reject all other laws in any shape or form. This is Islam. There is no other meaning of Islam. The entire universe is under the authority of God. [...] Man should not cut himself off this authority to develop a separate system and a separate scheme of life« (Qutb 1964: 36, 45f).

---

25 Vgl. zur Korrelation von systempolitischer Stabilität und gesellschaftlicher Fragmentierung Merkel (1999: 157f). Hinsichtlich der Erkenntnisse der Stabilitätsforschung über politische Systeme bietet sich der Rückgriff auf Garzon Valdes (1998) an. Für Details zum indonesischen Beispiel vgl. Bertrand (2004).

26 So kann etwa davon ausgegangen werden, dass die Existenz der islamistischen Gruppe *Laskar Jihad* (siehe unten) ein direktes Resultat der systematischen Begünstigung der *fraksi hijau* (der grünen, d. h. islamistischen Fraktion) des indonesischen Militärs durch Suharto gewesen ist; vgl. Mietzner (2002: 78f).

Abbildung 1: Ziele, Variationen und Mittelwahl islamistischer Akteure



Die aus diesen Verhaltensanweisungen resultierenden Schlussfolgerungen unterstellen nicht nur die Unverträglichkeit des Islamismus mit pluralistischen Staatskonzeptionen, sondern ebenso mit autokratischen Ordnungsformen, die auf dem Prinzip des Laizismus basieren. Robert Hefner ist zuzustimmen, wenn er bemerkt, »for these Muslims, secularization and secularism were the antithesis of Islam's most hallowed truth« (Hefner 2000: 116). Auch Wahab Chasbullah wies auf diesen Sachverhalt hin, indem er pointiert bemerkte, »if someone is able to separate sugar from its sweetness, he will be able to separate Islamic religion from politics« (Chasbullah, zitiert nach: Schwarz 2000: 162). Mit anderen Worten: Sowohl eine wie auch immer ausgestaltete Demokratie als auch eine »unislamische« Diktatur wie die Sukarnos und Suhartos in Indonesien sind mit islamistischen Vorstellungen inkompatibel.

Nun wäre es allerdings unzutreffend anzunehmen, dass Islamisten in ihrem Verhalten *ausschließlich* von rein religionsbezogenen Motivlagen beeinflusst sind. Neben des außerordentlich eng gefassten Religionsverständnisses, d. h. wörtliche Auslegung des Korans mit universellem Gültigkeitsanspruch und dem Streben nach inhaltlich und territorial umfassender Implementierung, müssen mindestens zwei weitere Beweggründe – die zusätzlich oder isoliert auftreten können – identifiziert werden: Hier ist *erstens* die identitätsstiftende Wirkung des Islamismus mit dem Ziel der Stärkung des Zusammenhaltes der *umma* (Gemeinschaft der Muslime) durch eine strenge Abgrenzung zum »dekadenten« Westen zu nennen; Benjamin R. Barber (1995: 8) bemerkte zutreffend, »Jihad pursues a bloody politics of identity«. Aus dieser Perspektive kann Islamismus durchaus auch als eine Revolte gegen die, wie es John W. Meyer (2005) jüngst ausdrückte, Durchdringung der Welt mit westlichen Prinzipien und als eine heroische Aufbegehrung eines islamischen Davids gegen einen übermächtigen westlichen Goliath verstanden werden. Der für Muslime entscheidende Leitsatz, das Gute zu begünstigen und das Schlechte zurückzuweisen (*amar ma'ruf nahi mungkar*), wird dahingehend simplifiziert, dass das »Schlechte« all das sei, was mit der eigenen enggefassten Sichtweise nicht kompatibel ist – ein gutes Beispiel dafür stellt die FPI in Indonesien dar, die sich in Bezug auf ihre Identität als moralische Instanz definiert und zur Selbstjustiz gegen alles »Unislamische« neigt. *Zweitens* wird mitunter, wie die Beispiele der Dynastie der al-Sauds in Saudi-Arabien, das Verhalten Saddam Husseins in allen drei Irakkriegen oder zunehmend auch die Diktatur Baschar al-Assads in Syrien verdeutlicht haben, eine systematische Instrumentalisierung des Islams vorgenommen, um den eigentlich durchaus profanen, z. T. auf Erbfolgen aufbauenden Machtanspruch der Herrschenden religiös-absolutistisch zu legitimieren.<sup>27</sup>

Ebenso heterogen wie die Motivlagen verschiedener Islamisten gestalten sich deren Untergruppen und auch die Wahl der Mittel, um ihre Zielsetzungen zu erreichen. Interessant dabei ist, dass sich die verschiedenen Strömungen der Islamisten – und das gilt auch für Indonesien – häufig ausgesprochen konkurrierend gegenüberstehen und einander bezichtigen, einen falschen Weg eingeschlagen zu haben.

Die aufgrund ihrer eindeutigen Gewaltbejahung am trennschärfsten herauszuarbeitende Variation umfasst die Gruppe der wahhabitischen Djihadisten. Anhänger dieser Gruppe pflegen einen engen ideologischen Bezug zu Ibn Taimiyya (1263-1328), der in seinem Werk *al-Siyasa al-Shar'iyya* eine – wie man heute sagen würde – »innere Immigration« von Muslimen als den falschen Weg des Protestes bezeichnete und stattdessen zu einem aktiven und organisierten Kampf auch innerhalb der muslimischen Gemeinschaft aufrief, wenn die Herrschenden, wie im damaligen Kontext die Mamluk-Sultane, vom rechten Pfad des Islams abgewichen seien (vgl. Kepel 1985: 197f). Diese Konzeption wurde dann von Muhammad ibn Abd al-Wahhab (1703-1792) aufgegriffen und ausdifferenziert. Die daraus resultierende

---

27 Dieser zum thematischen Gesamtverständnis wichtige Punkt ist allerdings hinsichtlich Indonesiens von sekundärer Bedeutung und soll daher an dieser Stelle nicht weiter elaboriert werden.

Lehre – *Wahhabiya* – verweist nicht nur auf die Notwendigkeit einer vollständigen Rückbesinnung auf die Ursprünglichkeit des Korans – d. h. ohne jegliche Form menschlicher Interpretation (*ijtihad*) oder Anpassung an veränderte Zeiten<sup>28</sup> – sondern verfolgt auch das Ziel, konkurrierende Strömungen innerhalb des Islams, vor allem Schia und Sufismus, zu bekämpfen.<sup>29</sup> Das Schlüsselereignis, das als endgültiger Hinweis auf die massiv zunehmende Relevanz der wahhabitisch-djihadistischen Gruppe angesehen werden kann, war die Ausrufung eines militant-islamistischen Strategiewandels, der von Anhängern dieser Gruppe am 23. Februar 1998 erfolgte. In dem als *fatwa* deklarierten Manifest mit dem Titel »International Islamic Front against the Jews and Crusaders« erklären führende Islamisten, allen voran Osama Bin-Laden und Ayman al-Zawahiri, dass »the ruling to kill the Americans and their allies – civilians and military – is an individual duty for every Muslim who can do it in any country in which it is possible to do it« (Bin-Laden et al. 1998).<sup>30</sup> Dieser Zielwandel vom nahen<sup>31</sup> zum fernen Feind wurde 2001 von al-Zawahiri selbst noch einmal theorieorientiert gestärkt. In seinem Buch *Knights under the Prophet's Banner* (*Fursan Taht Rayah Al-Nabi*), das *Al-Sharq al-Awsat* in Auszügen veröffentlichte, wird beschrieben, dass »the stage of the global battle« dazu geführt habe, dass »forces of the disbelievers have united against the mujahidin [...] The battle today cannot be fought on a regional level without taking into account the global hostility towards us« (Al-Zawahiri 2001).<sup>32</sup>

- 
- 28 Hierbei handelt es sich auch um einen zentralen Unterschied zur Muslimbrüderschaft, die einen stark modernistischen und staatsfokussierten Charakter aufweist.
- 29 Dies kann zurzeit im Irak sehr deutlich beobachtet werden. Unter der Überschrift »The jihad now is against the Shias, not the Americans« wurde im *Guardian* (13.1.2007) detailliert beschrieben, dass sunnitische Islamisten – die den Kriterien der Gruppe der wahhabitischen Djihadisten klar entsprechen – sich immer mehr auch auf den Kampf gegen schiitische Muslime konzentrieren würden. Diese Entwicklung ist Resultat der Grundannahme wahhabitischer Djihadisten, Schiiten seien von den Lehren des wahren Islam abgewichen; siehe <http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,,1989397,00.html>; 14.1.2007.
- 30 Aus solchen Entwicklungen resultiert dann eine hochdynamische Ablösung klassischer Staatenkriege nach Clausewitzischem Verständnis zugunsten des Phänomens, das Herfried Münkler vor einiger Zeit als die *Neuen Kriege* bezeichnet hat. In diesen sei der Staat nicht länger »Monopolist des Krieges« (Münkler 2004: 9).
- 31 Der nahe Feind umfasst die durch Ignoranz des wahren Glaubens (*jahili*) gekennzeichneten muslimischen Staatsoberhäupter, die es zu stürzen oder zu eliminieren gelte. Klassische Beispiele sind die Ermordung Sadats in Ägypten (Oktober 1981), die Aufstände in Hama, Syrien, im Jahr 1982 oder Osama Bin-Ladens empathisch geführter Kampf gegen die Herrscherfamilie der al-Saud in Saudi-Arabien. Hier sei ergänzt, dass beim Kampf gegen die »nahen Feinde« eine deutliche ideologische Bezugnahme auf die aus Ägypten stammende und von Hasan al-Banna im Jahr 1928 gegründete *al-Ikhwan al-Muslimun* (Muslimbrüderschaft) beobachtet werden kann, der sich der bereits zitierte Sayyid Qutb zugehörig fühlte. Auch sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass die islamistischen Texte von Hasan al-Banna, Sayyid Qutb und Abdul Ala al-Mawdudi auflagenstark ins Indonesische übersetzt worden sind.
- 32 Siehe dazu und hinsichtlich der Gründe des Strategiewandels auch: Al-Zayyat (2004: 60-72). Neben den acht von Al-Zayyat angeführten Motiven für die strategische Neuorientierung scheint mir auch der sich zunehmend abschwächende Rückhalt der *umma* verantwortlich gewesen zu sein, den es galt, durch spektakuläre, klar mit dem Westen zu assoziierenden Attentatszielen wettzumachen.

Dieser zunächst theoriegeleitete Strategiewandel hat sich mittlerweile auch umfassend in der handlungsbezogenen Realität niedergeschlagen. Neben den Anschlägen in New York und Washington vom 11. September 2001 wurde dies etwa auch bei den Botschaftsattentaten in Kenia und Tansania (August 1998) deutlich. Von besonderer Bedeutung ist hier die Zusammenführung von zeitgleicher Militanz gegen nahe und ferne Feinde. Die Anschläge auf westliche Einrichtungen im Jemen (auf die USS Cole, Oktober 2000), in Saudi-Arabien (12.5.2003), im marokkanischen Casablanca (16.5.2003) und in Istanbul (20.11.2003) haben deutlich gemacht, dass wahhabitische Dihadisten zunehmend die Gelegenheit wahrnehmen, mit gezielten Attentaten auf westliche Ziele in von Muslimen bewohnten, jedoch nicht islamistischen Ländern, zwei Ziele systematisch miteinander zu kombinieren: Medienwirksame Aktionen gegen den seit jeher verhassten Westen und gleichzeitig gegen muslimische Regierungen, die als unislamisch und dem Westen hörig gebrandmarkt werden. Diese vor allem auf internationaler Ebene klar mit dem Terrornetzwerk Al-Kaida (vgl. Burke 2004, Bergen 2006) zu verbindende Strategie wurde mittlerweile auch von solchen wahhabitischen Dihadisten adoptiert, die schwerpunktmäßig auf regionaler bzw. nationaler Ebene operieren. Südostasien und Indonesien spielen in diesem Zusammenhang eine exponierte Rolle.<sup>33</sup>

Mit Blick auf Südostasien und insbesondere Indonesien müssen im Licht wahhabitisch-dihadistischer Aktivitäten die beiden Bali-Attentate (Oktober 2002 und Oktober 2005) gesehen werden, die zusammen nahezu 250 Tote beklagen ließen. Nur auf den ersten Blick kann es dabei als paradox anmuten, dass die überwiegende Anzahl der Opfer – wie übrigens auch bei den Bombenanschlägen auf das JW Marriott Hotel (5.8.2003) und die australische Botschaft (9.9.2004) in Jakarta – Muslime waren. Entscheidend hierbei ist ein Sachverhalt, der bei Analysen über islamistische Aktivitäten in Indonesien vielfach übersehen worden ist: Alle vier genannten Anschläge folgten exakt der beschriebenen systematischen Verbindung der beiden wahhabitisch-dihadistischen Grundannahmen, nämlich gegen die nahen und fernen Feinde gleichermaßen vorzugehen. Die von *Jemaah Islamiyah*,<sup>34</sup> einer regionalen Terrororganisation mit Verbindungen zur Al-Kaida (vgl. Dosch 2007: 79f),<sup>35</sup> verübten Anschläge auf Bali, das JW Marriott Hotel und die australische Botschaft entsprachen der strategischen Neuausrichtung Bin-Ladens und al-Zawahiris somit in idealer Art und Weise. Bei Bali handelt es sich um eine Insel mit dem in diesem Zusammenhang entscheidenden Charakter einer hinduistischen Enklave im überwiegend von Muslimen bewohnten Indonesien und zugleich dem einer der beliebtesten Urlaubsorte für westliche Touristen, das JW Marriott Hotel wurde als ein zentraler Anlaufpunkt westlicher Geschäftsleute definiert und die australische

---

33 Für diese Region wurde der vielsagende Begriff »Second Front« im Kampf gegen Al-Kaida geprägt; vgl. Ressa (2003).

34 Zu den Charakteristiken dieser Gruppe siehe u. a. Halman (2005: 94f); International Crisis Group (2002); Yunanto (2005: 144f).

35 Zur Implementierung ihrer Ziele kann die *Jemaah Islamiyah* auch auf kampferfahrene und vor allem in Afghanistan ausgebildete Aktivisten zurückgreifen, die nicht über die Staatsbürgerschaft von Ländern Südasiens verfügen (vgl. Yunanto 2005: 145). Dies betont den stark internationalen Charakter dieser Organisation.

Botschaft ist Vertretung eines Landes, dessen Premierminister, John Howard, beharrlich nachgesagt wird, er habe sein Land als südostasiatischer »Hilfssheriff der USA« im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus bezeichnet (International Herald Tribune, 18.3.2003). Parallel dazu jedoch, als zweites Standbein der Strategie, wurde seitens der *Jemaah Islamiyah* das Ziel verfolgt, die zwar mehrheitlich aus Muslimen bestehende, aber als unislamisch verurteilte Regierung<sup>36</sup> Indonesiens durch einen Schlag gegen das Haupttourismuszentrum des Landes zu destabilisieren, um dem übergeordneten Ziel der Etablierung eines die Region Südostasien umfassenden islamischen Gottesstaates näher zu kommen. Aus dieser Perspektive kann dann auch die zu beobachtende Gleichgültigkeit gegenüber der Tatsache interpretiert werden, dass die Mehrheit der Opfer – nicht nur in Bali, sondern auch bei dem Hotel- und Botschaftsanschlag – Muslime waren. Sie gelten nach Einschätzung der wahhabitischen Djihadisten als Kollaborateure der »unislamischen Muslime« der indonesischen Regierung, oder gar – als Angestellte von Gastronomiebetrieben in Bali – des Westens, und hätten daher als gerechte Strafe für ihr Verhalten den Tod verdient.

Als zweite islamistische Untergruppe können die neotraditionellen Salafisten identifiziert werden. Sie weisen hinsichtlich der vollständigen Rückbesinnung auf die Ursprünglichkeit des Korans zahlreiche Ähnlichkeiten zu den Wahhabiten auf, distanzieren sich jedoch weit stärker als Letztere von jeglicher politischer Organisation und Partizipation – Sachverhalte, die sie als unislamische Auswüchse der Moderne zurückweisen. Diese Einstellung veranlasste die *International Crisis Group* (ICG) vor einiger Zeit, die These aufzustellen, Salafismus und Terrorismus würden sich streng genommen kaum verbinden lassen: »They [Salafis] reject the notion of oath-taking to a leader, [...] eschew any form of political allegiance or organisation altogether because it suggests – or can lead to – divisions within the *ummat*, the Muslim community« (ICG 2004: 1, Hervorh. dort).<sup>37</sup>

Der Aktivitätsschwerpunkt der neotraditionellen Salafisten liegt nicht nur in Indonesien auf Bildung und Aneignung spezieller Verhaltensmuster, die vielfach in religiösen Studienzirkeln (*halaqah*) oder Internaten (*pesantren*) konservativster Prägung erlernt werden. Zwei Komponenten sind dabei von entscheidender Bedeutung: *Erstens* findet ein intensiver Austausch mit Gelehrten aus Saudi-Arabien, Pakistan und dem Jemen statt, die als salafistische Lehrer innerhalb Indonesiens fungieren und ihre Schüler zu Studien an den für die Vermittlung der salafistischen Lehre bekannten Universitäten von Riad, Medina, Mekka oder Lahore ermutigen. Durch diese Verbindung wird die spirituelle Basis indonesischer Islamisten stark internationalisiert und radikalisiert. *Zweitens* wird bei der ideologischen Formung der Reli-

---

36 Dieser Effekt wurde durch die Präsidentschaft der Tochter des eher säkular orientierten Staatsgründers Sukarnos, Megawati Sukarnoputri, zusätzlich gestärkt, die ebenfalls der mit dem Islamismus stark konkurrierenden Strömung des indonesischen Nationalismus angehörte.

37 Anders als in zahlreichen vorliegenden Studien soll daher in diesem Beitrag bewusst auf den Versuch einer Verbindung spezieller Organisationen bzw. Aktivistengruppen mit den Konzeptionen neotraditioneller Salafisten verzichtet werden. Es würde sich bei einer solchen Zusammenführung um ein *contradictio in adjecto* handeln.

gionsschüler eine besondere Elitenförderung praktiziert. Die gelehrigsten Schüler werden häufig von djihadistischen Gruppen gezielt angesprochen und in einigen Fällen für den militanten Kampf rekrutiert (ICG 2004: 3f). Letzteres unterstreicht, wie sehr die Grenzen zwischen den beiden bisher besprochenen islamistischen Untergruppen verschwimmen. Es zeigt zudem, dass der Grad zwischen gewaltab lehrenden Salafisten und wahhabitischen Djihadisten sehr schmal ist.

Ein anschauliches Fallbeispiel für die voranschreitende Erosion eines statischen Ideologiezugehörigkeitsgefühls islamistischer Gruppierungen in Indonesien, aber auch für deren empfundene Konkurrenz zueinander, stellt der 1998 gegründete und mittlerweile aufgelöste *Laskar Jihad* – der bewaffnete Arm des *Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jamaah* – um Anführer des arabischstämmigen Ja'far Umar Thalib dar, der sich selbst stets als Teil der Salafisten betrachtete. Anders als von Sri Yunanto (2005: 141f) dargelegt, verfügte diese Gruppe über gut ausgebaute internationale Kontakte – u. a. zu salafistischen Kreisen im arabischen Raum –, die sich allein aus Thalibs Studienaufenthalten in Saudi-Arabien, Pakistan und dem Jemen sowie seiner Präsenz in Afghanistan ergaben. Dieser Sachverhalt ermöglichte dem *Laskar Jihad*, tausende Kämpfer zu rekrutieren, zu trainieren und in die Unruheregionen Indonesiens (insbesondere auf die Molukken) zu schicken, um gegen dort ansässige Christen zu kämpfen. Dies in Verbindung mit Thalibs emphatischer Agitation gegen die »gottlose« indonesische Regierung von Abdurrahman Wahid, dem er vorwarf, die Interessen der indonesischen Muslime an die Ungläubigen verraten zu haben und der daher gestürzt werden müsse (Fealy 2001), und Megawati, die er gar mit dem Tod bedrohte (Asia Times, 26.4.2002), wies eine starke ideologische Nähe zu wahhabitischen Djihadisten oder – hinsichtlich des Subversionsaufrufes – zur ägyptischen Muslimbrüderschaft auf. Insbesondere die Aufforderung zur Rebellion gegen *muslimische* Regierungen – ganz gleich wie diese beurteilt werden – wäre für neotraditionelle Salafisten undenkbar gewesen. Im Jahr 2002, die Gründe sind bislang nicht völlig klar, löste Ja'far Umar Thalib den *Laskar Jihad* auf. Nachvollziehbar ist sowohl die Vermutung von Hefner (2005a: 290), das Verhältnis der machtvollen indonesischen Sicherheitskräfte zu *Laskar Jihad* habe sich von ursprünglich außerordentlich benevolent zu einer ablehnenden Haltung entwickelt, als auch die Einschätzung der *International Crisis Group*, Thalibs Verhalten – er genoss seine regelmäßige Präsenz in den Medien sichtlich – sei in salafistischen Kreisen in- und außerhalb Indonesiens, die ihn ursprünglich unterstützt hatten, ebenso mit Ablehnung begegnet worden wie der »unsalafistische« Charakter des von ihm angeführten Djihads. Ein einflussreicher salafistischer Gelehrter aus Medina, Sheikh Rabi', habe daher Thalib eine Botschaft zukommen lassen, in der er zur unmittelbaren Auflösung des *Laskar Jihad* aufgefordert worden sei. Der Hauptkritikpunkt, der die immensen Spannungen zwischen den unterschiedlichen islamistischen Strömungen unverkennbar verdeutlicht, war, Thalib habe seinen Kampf zu sehr im Stil der Muslimbrüderschaft geführt: »I [Sheikh Rabi'] am not happy with this [...] jihad, because it means that people are not being taught according to the salafi manhaj [methodology ...] The fruits [of the jihad] will all go to the Brotherhood and not to the salafi movement« (zit. nach ICG 2004: 17f). So kam es, dass

salafistische Gelehrte, die Thalib zunächst als einen der ihren betrachteten und förderten, ihn letztlich zurückwiesen. Beachtenswert dabei ist der Sachverhalt, dass sich Thalib selbst durchaus in salafistischer Tradition sah und dies gerne und regelmäßig mit dem öffentlichen Ausdruck seiner Abneigung gegenüber dem seiner Meinung nach religiös unfundierten Osama Bin-Laden veranschaulichte: »Menurut Ja'far Umar Thalib, Osama Bin-Laden tidak mempunyai dasar pengetahuan agama yang cukup«. <sup>38</sup>

Wird der Fokus schließlich auf die dritte islamistische Untergruppierung, die der Pseudodemokraten, gelegt, gewinnt das Prinzip der *taqiya* eine besondere Bedeutung. Es beschreibt eine Verhaltensweise, die auf Täuschung und Verschleierung in Form von simulierter Anpassung an ein feindliches Staatssystem oder ein *dar al-kufr* (Reich der Ungläubigen) basiert und das langfristige Ziel verfolgt, genau dieses System oder diese Gesellschaft zu unterwandern und durch innere Aushöhlung in ein *dar al-islam* (Reich des Islams) zu wandeln. <sup>39</sup> Diese religiös fundierte Legitimation zur Verstellung weckt den trügerischen Eindruck, gewisse Islamisten hätten nicht nur der Gewalt abgeschworen, sondern seien ebenso bereit, sich demokratischen Vorgaben unterzuordnen. <sup>40</sup>

Nun ist es freilich keineswegs problemlos möglich, einer den demokratischen Spielregeln formal und verbal angepassten Partei oder Organisation zu attestieren, sie würde sich dem Prinzip der *taqiya* bedienen, um in Wahrheit undemokratische Ziele zu erreichen. Diese Schwierigkeit sollte sich jedoch nicht hinderlich darauf auswirken, einen kritischen Blick auf Parteien wie beispielsweise die jüngst in Indonesien bemerkenswert erfolgreiche *Partai Keadilan Sejahtera* (Gerechtigkeits- und Wohlstandspartei, PKS) zu werfen, <sup>41</sup> die – ähnlich wie etwa die *Hamas* in Palästina und die *Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei* (AKP) in der Türkei (vgl. Tepe 2005: 69-82) – ihren Wahlkampf sehr stark auf Fragen der sozialen Gerechtigkeit und den Kampf gegen die korrupte Parteienlandschaft aufbaute und dies systematisch mit einem islamischen Wertekodex verbunden hat. <sup>42</sup>

38 Yunanto (2003: 124), zu deutsch: »Nach Auffassung von Ja'far Umar Thalib verfügt Osama Bin-Laden nicht über ein ausreichendes religiöses Basiswissen«.

39 Gilles Kepel verweist zur Illustration des Phänomens der *taqiya* auf Diskussionen, die in islamistischen Zirkeln stattfänden und die Frage aufwerfen würden, inwieweit man sich als Muslim mit dem Ziel der systematischen Täuschung an eine ungläubige Gesellschaft anpassen dürfte; siehe u. a. Kepel (2004: 342).

40 Hier sei nochmals unterstrichen, dass ich diese gezielte Form der Täuschung und Subversion explizit auf *islamistische* Kreise limitiere. Wie bereits ausführlich dargelegt, ist eine Interpretation des Islams möglich, welche die Demokratie nicht nur akzeptiert, sondern sie auch nachhaltig fördert und gegen extremistische Kräfte stärkt und verteidigt.

41 In den Metropolen Jakarta und Bandung wurde die PKS im Jahr 2004 stärkste Partei.

42 Die PKS kann als ein typisches Beispiel einer gegenwärtig an Dynamik gewinnenden globalen islamistischen Strömung verstanden werden, welche die Komponenten Islam, (soziale) Gerechtigkeit und *good governance* geschickt verbindet und in ein in vielen Staaten vorhandenes Vakuum vorstößt. Die Nähe der PKS zur *Hamas* und der türkischen AKP wurden auch vom PKS-Vorsitzenden Hidayat Nur Wahid im Gespräch mit dem Verfasser bestätigt: Es bestünde ein enger Austausch von Personen und Konzepten. Hidayat Nur Wahid im Gespräch mit dem Verfasser, Jakarta, Juli 2006.

Hinsichtlich der PKS beschränkt sich der Konsens von Indonesienexperten lediglich auf den Sachverhalt, dass der Islam für diese Partei eine besonders große Rolle spielt. Darüber hinaus gibt es an einem Ende des Spektrums Beobachter wie Johannes Herrmann, die in der Existenz und im Erfolg der PKS ein »enormes Potential für die indonesische Demokratie [sehen ...]. Eine Partei wie die PKS [...] könnte sich als Alternative zu den korrupten Parteien präsentieren« (Herrmann 2005: 212). Andere wie Hugh Talat Halman erkennen zumindest ansatzweise einen islamistischen Hintergrund, indem sie über die PKS sagen, sie sei »the most moderate voice for Islamic radicalism in Indonesia« (Halman 2005: 93). Am anderen Ende der Skala können Analysten wie etwa Moritz Kleine-Brockhoff angesiedelt werden, die der PKS mit großem Misstrauen begegnen und den Parteiführern einen »schamlosen Populismus« attestieren:<sup>43</sup> Die »hervorragend organisierte PKS, die wohl aus dem Mittleren Osten gesponsert wird, will die Rolle des Islams in Indonesien massiv verstärken und langfristig den Gottesstaat« (Kleine-Brockhoff 2004: 9) etablieren. Der seitens der PKS regelmäßig artikuliert Aufruf, die indonesische Politik von der Korruption zu befreien, sei zwar von der Sache berechtigt, müsse aber als pragmatisches Mittel betrachtet werden, um die Unterstützerbasis zu vergrößern. Dies sei als »Vorspiel« zu verstehen, das letztlich sogar dazu führen könnte, dass Indonesiens Pluralismus in Gefahr gerate (Kleine-Brockhoff 2004: 1, 18).

Drei Dinge sind im Hinblick auf die PKS auffällig. Sie deuten – bei aller gebotenen Vorsicht – an, dass Kleine-Brockhoffs Misstrauen auch mit Erinnerung an das Prinzip der *taqiya* nicht ganz unberechtigt sein könnte: *Erstens* erinnert die PKS mit ihrem hochgradig modernistischen und stark institutionalisierten Charakter, der übrigens den neotraditionellen Salafisten ein furchtbarer Dorn im Auge ist, stark an die ägyptische Muslimbrüderschaft und die aus ihr vorgegangenen Gruppierungen. Dafür spricht auch der deutliche Bezug auf die moralischen Werte und Errungenschaften des Islams, die stark artikuliert Kritik am parteipolitischen »Establishment«, das als unmoralisch, korrupt und selbstherrlich bezeichnet wird, sowie der aufwendig verbalisierte Gerechtigkeitsanspruch. In den seltensten Fällen erwiesen sich der Muslimbrüderschaft nahe stehende Organisationen mittel- oder langfristig hinsichtlich ihrer Handlungsmaximen als demokratiekonform. Der Ansatz »Islam ist die Lösung« und der daraus resultierende Wille, Islam und Politik systematisch zu verbinden, ist auch und gerade bei der PKS evident. Daraus resultiert eine stärkere Loyalität zu der *umma* als zu demokratischen Mechanismen. So versäumte es beispielsweise Hidayat Nur Wahid – ehemaliger Vorsitzender der PKS und Sprecher des höchsten legislativen Organs Indonesiens (MPR) – im Gespräch mit dem Verfasser trotz mehrfacher Nachfrage, die gewalttätigen Aktionen der islamistischen FPI klar zu verurteilen. Seine Argumentation beruht stattdessen auf einem Vergleich: In den von Christen dominierten Landesteilen Indonesiens – so etwa in Nordsulawesi – müssten auch die dort in der Minderheit lebenden Muslime Diskri-

---

43 Hinsichtlich des Populismus<sup>7</sup> der PKS wird häufig auf den pathetisch und vor allem medienwirksam vorgetragene Vorschlag der Parteiführung verwiesen, man wolle das Staatsbudget entlasten, indem man selbst auf die zu kostspieligen Dienstfahrzeuge der Marke Volvo verzichte (Kompas, 13.10.2004).

minierungen erfahren, beispielsweise, wenn sie Moscheen errichten wollten. Darüber hinaus, so Nur Wahid, hätten die wiederholten militanten Aktionen der FPI gegen Glücksspieleinrichtungen erst gar nicht stattfinden müssen, wenn die indonesische Polizei ihre diesbezügliche Verantwortung ernster genommen hätte. Auch wenn er die Mittelwahl nicht teile, hätte die FPI doch lediglich das nachgeholt, was die Polizei zuvor versäumt habe.<sup>44</sup>

*Zweitens* findet seitens der PKS keine eindeutige, unmissverständliche Distanzierung des Ansinnens statt, die Shari'ah in Indonesien einzuführen. Fragen nach der Haltung der PKS zu diesem Thema münden häufig in verklausulierte Antworten:

»In our [PKS] understanding, a government creating public welfare performs *amar ma'ruf* (doing what is correct) in the sense of sharia, and one eradicating corruption carries out *nahi mungkar* (rejecting what is wrong) as obliged by Sharia. [...] We aspire to build a strong country [...] both materially and spiritually. Justice and prosperity constitute the main objectives of Islamic teachings« (Sembiring 2006).

Gelegentlich sind in Nebensätzen sogar deutlichere Aussagen zugunsten der Shari'ah zu finden, beispielsweise als Tiffatul Sembiring in einem vorangegangenen Interview unterstreichen wollte, seine Partei respektiere die religiöse Heterogenität der indonesischen Gesellschaft: »We stick to that principle of peaceful coexistence, but of upholding sharia among Muslims« (Sembiring 2005). Selbst wenn die Ambition der PKS in Anlehnung an die *Medina-Charta*, auf die von der PKS gerne als Leitlinie verwiesen wird, lediglich darin bestünde, die Shari'ah *ausschließlich* für Muslime einzuführen und die Religionsfreiheit zu respektieren, wäre dies – wie auch der Demokratietheoretiker Robert A. Dahl (2006: insb. 49f) in seinem aktuellen Buch dargelegt hat – aufgrund der Ungleichheit von Muslimen und Nicht-Muslimen vor dem Gesetz inkompatibel mit demokratischen Konzeptionen.

*Drittens* schließlich können unter Berücksichtigung wahl- und machtstrategischer Überlegungen die von Parteiführern regelmäßig verkündete Demokratiefreundlichkeit der PKS (Nur Wahid/Zulkieplimansyah 2003) sowie die Bereitschaft, die *Pancasila* zu akzeptieren<sup>45</sup> in ihrer Aussagekraft relativiert werden: Ohne ein Bekenntnis zur *Pancasila* ist auch im post-autokratischen Indonesien eine Parteietablung ein schwieriges Unterfangen. Dass beim Wahlkampf 2004 die PKS das zuvor bereits deutlicher angekündigte Ziel, die Shari'ah in Indonesien einzuführen in den Hintergrund ihrer Agenda rückte, kann eher als Beleg für ein ausgeprägtes wahltaktisches Geschick als für eine zwangsläufige Demokratiekonformität interpretiert werden, da sich eine Einführung der Shari'ah aus bereits beschriebenen Gründen keiner großen Popularität in Indonesien erfreut. Jusuf Wanandi vom anerkannten indonesischen Politikforschungsinstitut CSIS wies ebenfalls auf den Sachverhalt hin, dass eine Konzentration auf das Thema der Shari'ah wenig erfolgsversprechend gewesen wäre, um einen Wahlerfolg zu erzielen: »The Prosperous Justice Party (PKS) has been very successful having used corruption and good governance as its main themes in the campaign. That was the compromise it had to make if it wanted to reach out to a large mass of supporters in society« (Wanandi 2004).

44 Hidayat Nur Wahid im Gespräch mit dem Verfasser, Jakarta, Juli 2006.

45 Beides betonte Nur Wahid auch noch einmal im Gespräch mit dem Verfasser.

#### 4. Überlegungen zur Verallgemeinerungsfähigkeit des indonesischen Beispiels

Bevor in diesem Abschnitt nun diskutiert wird, welche Bedeutung der in Indonesien zu beobachtenden konzeptionellen Heterogenität des Islams im überregionalen Kontext zukommt, muss zunächst die grundsätzliche Fragestellung aufgeworfen werden, wie sich das Verhältnis von Islam und Demokratie global gestaltet.

Wird eine rein empirische Betrachtungsweise vollzogen, kann auch bei Berücksichtigung der aktuellsten Daten kein Zweifel bestehen, dass sich demokratische Staatskonzeptionen in muslimisch geprägten Ländern seltener bzw. schwieriger etablieren als in nicht-muslimischen Staaten. Bei Zugrundelegung des *Bertelsmann-Transformations-Index* (BTI) des Jahres 2006, der gegenüber alternativen Klassifizierungsmethoden – wie etwa *Freedom House* und *Polity IV* – eine Reihe von Vorteilen beanspruchen kann,<sup>46</sup> können von den insgesamt 119 untersuchten Entwicklungs- und Transformationsstaaten 38 mit einer überwiegend muslimischen Bevölkerung herausgefiltert werden.<sup>47</sup> Während die 81 Staaten, die mehrheitlich von Nicht-Muslimen bewohnt werden, auf der Skala »Politische Transformation«,<sup>48</sup> die den Bereich von zehn (sehr demokratisch) bis eins (sehr undemokratisch) abdeckt, einen durchschnittlichen Wert von 6,45 aufweisen, erlangen die 38 überwiegend von Muslimen bewohnten Staaten einen Schnitt von lediglich 4,55 – oder, anders ausgedrückt: Während sich in der oberen Hälfte der demokratischen Performanz neun Staaten mit einer muslimischen Bevölkerungsmehrheit befinden, liegt ihr Anteil in der unteren Hälfte bei 29.<sup>49</sup>

Aus diesen deutlichen Zahlen sind oft undifferenzierte Schlüsse gezogen worden. Samuel P. Huntington zum Beispiel hat in seinen Ausführungen die gesamte islamische Kultur für den Sachverhalt der Inkompatibilität mit Demokratie verantwortlich gemacht: »Islamic culture explains in large part the failure of democracy to emerge in much of the Muslim world« (Huntington 1996: 29). Der Kardinalfehler einer solchen Argumentationsweise besteht in der Ignoranz der Vielfältigkeit des Islams. Folgerichtig stellte Gudrun Krämer (1997: 72) vor einigen Jahren fest, »Muslims differ considerably on how an Islamic society should be organized. What is required, therefore, is specificity«. Wie in den beiden vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, kann die »hybridity of contemporary Islamic thoughts and practices in Indonesia« (Azra 2005: 10) zum Verständnis und zur Illustration einer solchen »specificity« beitragen und damit den Erkenntnisgehalt über die Grenzen Indonesiens hinaus erweitern. Es entspricht dann weder einem überzogenen »Optimismus« noch einer »intellektuellen Unbekümmertheit« (Arkoun 2001: 152), wenn konsta-

---

46 Etwa hinsichtlich der höheren Transparenz der Indexzusammensetzung und der insgesamt ausdifferenzierten Vorgehensweise. An dieser Stelle sei auch bemerkt, dass der BTI nur Entwicklungs- und Transformationsländer berücksichtigt.

47 Religionsverteilung der einzelnen Landesbevölkerungen nach: CIA-Factbook, Daten vom Januar 2006: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>; 31.8.2006.

48 Diese beinhaltet: Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen, politische und gesellschaftliche Integration.

49 Eigene Berechnungen.

tiert wird, dass generalisierende Ausschlusszenarien hinsichtlich einer Kombination von Islam und Demokratie – seien es die westlich geprägten von Huntington oder die islamistischen von Qutb – als unzutreffend zurückgewiesen werden und stattdessen auf die eingangs formulierte Hypothese verwiesen wird: Es ist, wie das indonesische Beispiel anschaulich dokumentiert, nicht der Islam, sondern der Islamismus, der mit Demokratie inkompatibel ist, denn: Während »non-Islamists find [in Islam] nothing more specific than values and principles, [...] Islamists find in Islam something of a blueprint for political engagement« (Barton 2005: 84).

Hinsichtlich der Verhaltensweisen von Islamisten, die in Indonesien wie auch anderswo in wahhabitische Djihadisten, neotraditionelle Salafisten und Pseudodemokraten unterteilt werden können, stärkt das indonesische Beispiel auch die zu Beginn geäußerte Einschätzung, nicht wie verbreitet praktiziert die »Einstellung zur Gewaltanwendung«, sondern die »Vorstellung über Legitimität von Herrschaft« als deterministische Variable einer Demokratiekompatibilität festzulegen. Wenn nämlich nach Auffassung von sämtlichen Islamisten, also auch denen, die Gewalt ablehnen, Staat und Religion eine ununterscheidbare Einheit (*din wa dawla*) zu bilden haben, resultiert daraus die zwangsläufige Schlussfolgerung, dass Herrschafts- und Politikfragen nicht durch den Mehrheitsentscheid einer in zentralen Religionsfragen ungebildeten Bevölkerung beschlossen werden dürfen. Dabei scheuen Islamisten sich auch nicht, eine »empirische« Begründung vorzulegen: Es wird auf die aus der Gottlosigkeit resultierende Schwäche vieler aus Muslimen bestehenden Regierungen, die sich bereit gezeigt haben, Religion und Politik zu trennen, verwiesen.<sup>50</sup> Dies habe Islamisten, so Milton Vioerst, zu dem Argument verholphen, »whatsoever has gone wrong in Islam derives from the Muslims' weakness [...]. Only conduct that follows Schari'a [...] will return Muslims to a better age« (Vioerest 2001: 43). Mit einem solchen Verständnis der Legitimität von Herrschaft ist einem religionspolitischen Absolutismus unter dem Slogan »Im Islam liegt die Lösung für alle Probleme« Tür und Tor geöffnet. Entsprechendes wird auch noch einmal bei der Lektüre von Qutb, den Islamisten auf der ganzen Welt noch immer als Inspirationsquelle ansehen,<sup>51</sup> deutlich: Christliche und jüdische Gesellschaften ebenso wie die aus Muslimen bestehende (säkulare) Regierung seines Heimatlandes Ägypten seien

»jahili [in einem Zustand der Ignoranz gegenüber der Botschaft Gottes], [...] because their institutions and their laws are not based on submission to God alone. They neither accept the rule of God nor do they consider God's commandments as the only valid basis of all laws; on the contrary, they have established assemblies of men which have absolute power to legislate laws, thus usurping the right which belongs to God alone« (Qutb 1964: 82).

50 Hier insbesondere auf die Niederlage des nicht-islamistischen Ägyptens und anderer panarabisch orientierter Staaten im Sechs-Tage-Krieg (1967) sowie auf die Schwäche Irans Schah Mohammad Resa Palahvi (1941-1979).

51 Das gilt übrigens auch für indonesische Islamisten, inklusive der PKS (wie im Gespräch mit Nur Wahid deutlich wurde), wobei Letztere jedoch zumindest öffentlich stärker auf den Bezug zur sozialen Gerechtigkeit, der auch von Qutb sehr intensiv beleuchtet wurde, verweisen; vgl. Qutb (1999 [1946]).

Eine solche Sichtweise verletzt nicht nur das Wahlregime als Herzstück der »embedded democracy«, sondern darüber hinaus drei der vier inneren Teilregime: Das der *political liberties*, der *civil rights* und der *horizontal accountability*. Lediglich der demokratieunspezifische Bereich *efficiency of governing* mag in einem islamischen Staat funktionieren können. Umgekehrt gilt, dass sich Hürden einer Demokratieetablierung auch dann ergeben, wenn der Islamismus lediglich stark in der Gesellschaft, nicht jedoch direkt in der Regierung verankert ist (Ägypten, Pakistan, Irak, Afghanistan, Jemen usw.). Der als konkrete Herrschaftsbedrohung empfundene Islamismus hat Machthaber in vielen Fällen veranlasst, repressiv gegen diese Gruppen vorzugehen und demokratische Normen zu verletzen, was insbesondere die Teilregime der *civil rights* und *political liberties* beschädigt hat.<sup>52</sup> Durch diese Kategorisierung wird deutlich, dass von Islamisten dominierte politische Systeme nie funktionierende und von Islamisten geprägte Gesellschaften in der Regel bestenfalls defekte Demokratien sein können. Die von der islamistischen Gruppe der Pseudodemokraten gerne genutzte Formulierung »Islamic Democracy« – in der die Rolle des Islams auf staatlicher Ebene bzw. in dem öffentlichen Bereich die Schwelle eines unverbindlichen Wertekatalogs überschreitet – muss unter diesen Gesichtspunkten als eine *contradictio in adjecto* entlarvt werden. Demokratie ist dann, um Adam Przeworskis bekannte Aussage zu zitieren, keinesfalls mehr *the only game in town*.

Unter normativen Gesichtspunkten stellt sich angesichts der zunehmenden Entgrenzung des Islamismus die Frage, mit welchen Mitteln dieser Entwicklung entgegen gewirkt werden kann. Klar ist, dass Islamismus demokratische Konzepte bedroht – aber gilt das auch umgekehrt? Zunächst kann festgestellt werden, dass in den letzten Jahren, ebenso wie beim Islamismus, auch bei der Verbreitung demokratischer Konzepte eine verstärkte Dynamik beobachtet werden konnte. Wenn auch nicht im Sinne einer demokratischeren Weltgesellschaft, so hat die zunehmende Verbreitung demokratischer Ordnungssysteme im Kontext der »third wave of democracy« (Huntington 1991) doch den Charakter einer »transnational diffusion of democracy« (Uhlin 1995) angenommen. Laurence Whitehead hat in diesem Kontext auf drei verschiedene »international dimensions of democracy« – »contagion, control, and consent« – hingewiesen (Whitehead 1996: 22). Seine Hypothese der »contagion through proximity« verweist auf die – mit positiver Konnotation – Ansteckung von Staaten mit dem demokratischen Virus, der zeit- und regionsnah auf andere Länder überspringe (vgl. Whitehead 1996: 5f). Diese, wie Whitehead selbst einräumt, Einfachheit seiner ersten Hypothese verlangt jedoch nach Ergänzung durch die beiden anderen Faktoren. Der Punkt »control« erweitert seine Überlegung dahingehend, dass die natürliche Verbreitung von demokratischen Strukturen gezielt verstärkt werden kann.<sup>53</sup> Mit »consent« schließlich intendiert Whitehead, eine nor-

---

52 Dies ist ganz besonders und mit langer historischer Kontinuität in Ägypten, aber zurzeit auch etwa in Pakistan zu beobachten. Weitere Beispiele sind der Irak unter Saddam Hussein und Russland mit Blick auf die »islamistischen Rebellen« in Tschetschenien.

53 Nachvollziehbar verweist Whitehead dabei auf den massiven Einfluss der USA auf Europa im Kalten Krieg und Mittelamerika, um den Kommunismus bzw. den »Castroismus« unter dem Label »Democracy« zurückzudrängen (Whitehead 1996: 8).

mativ anspruchsvollere Komponente in seine Überlegungen zu integrieren, da »otherwise there is no escape from Rousseau's famous paradox about being ›forced to be free‹«. Diese besteht darin, »a wide range of social and political groupings« einzubeziehen, deren über Landesgrenzen hinaus wirkendes Engagement über einen langen Zeitraum im Sinne von nationaler Demokratisierung wirken müsste (Whitehead 1996: 15).

Aufgrund der Tatsache, dass insbesondere nach Ende der Blockkonfrontation auch die Attraktivität und damit die Verbreitung von Demokratie als Staatssystem, insbesondere durch »contagion« und »control«, zugenommen haben, zeigt, dass dem internationalisierten Islamismus durchaus etwas entgegen gesetzt werden kann und dass der Kampf dieser zwei vollkommen konträren Konzepte um die Seele von Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit auch in Zukunft ausgetragen werden wird. Wie mir scheint, können jedoch aus zwei Gründen zumindest gegenwärtig Vorteile für den Islamismus ausgemacht werden: Einerseits, weil die Intentionen und Wirkungsweisen sowohl des gemäßigten Islams als auch des Islamismus in vielen Demokratien nicht richtig verstanden werden. Dies akzentuiert für die Politikwissenschaft und die IB die Notwendigkeit, sich stärker und vor allem differenzierter mit dem Islam, seinem Verhältnis zur Legitimität politischer Herrschaft und seiner zunehmend internationalisierten politischen Ausrichtung auseinanderzusetzen und dieses Forschungsfeld nicht den doch eher linguistisch orientierten Islamwissenschaften exklusiv zu überlassen. Mit anderen Worten: Die Defizite, den Islam aus einer *politikwissenschaftlichen* Perspektive zu analysieren, sind vor allem auch im deutschsprachigen Raum evident.

Andererseits haben die in der jüngeren Vergangenheit zu beobachtenden Strategien einer exogenen prodemokratischen Beeinflussung nationaler Politiken einen eher limitierten Erfolgscharakter aufgewiesen;<sup>54</sup> seien es die *good governance*-Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit der 1990er Jahre,<sup>55</sup> die zum Teil undifferenzierte Vorgabe ökonomischer Leitprinzipien (vgl. Westphal 2006: 87-90) mit der vagen Hoffnung auf einen demokratiefördernden *trickle-down*-Effekt<sup>56</sup> oder gar militärische Interventionen zur Schaffung »demokratischer Leuchttürme« in autokratischen Regionen, wie es etwa mit Blick auf den Irak mit leidlichem Erfolg ver-

---

54 Osteuropa mag hier als Ausnahme gelten.

55 Angesichts der islamistischen Bedrohung ist eine ernsthafte Befolgung von *good governance*-Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit nahezu vollständig zum Erliegen gekommen. Mehr als je zuvor hat dagegen das von jeglicher Normativität befreite Kriterium »wer nicht für uns ist, ist gegen uns« an Bedeutung gewonnen. Die benevolente westliche Politik gegenüber Pakistan ist ein Beispiel.

56 Dies ist gerade auch in Indonesien ein intensiv wahrgenommenes Thema. Wie der Verfasser sich vor Ort überzeugen konnte, werden insbesondere die Interventionen des Internationalen Währungsfonds mit einem Imperialismus (westlich-)demokratischer Konzeptionen gleichgesetzt. Dieser Sachverhalt soll an dieser Stelle nicht vertieft werden (vgl. speziell für Indonesien Hadiwinata/Pakpahan 2004), würde aber einen interessanten Anknüpfungspunkt für Folgearbeiten zur Thematik der bereits angedeuteten Identitäts- bzw. Abgrenzungskomponente des Islamismus in Relation zu einer solchen westlichen Entwicklungspolitik darstellen.

sucht worden ist.<sup>57</sup> Auch wenn etwa Whitehead (1996) bereits einige Ausarbeitungen zu solchen Aspekten hat vorlegen können, findet eine Konzentration der Politikwissenschaft noch immer eher auf die internen Faktoren von Demokratisierung statt. Angesichts einer zunehmenden Relativierung des Nationalstaates<sup>58</sup> sollte es darum gehen, durch eine stärkere Berücksichtigung der entgrenzten Dimension von Transformationsprozessen der Tendenz des in den letzten Jahren eindeutig degressiven Charmes demokratischer Konzeptionen entgegenzusteuern. Wie mir scheint, resultiert diese nicht nur aus der immer häufiger zu beobachtenden Stagnation von Konsolidierungsbemühungen von Transformationsstaaten und der damit verbundenen unreflektierten, ja fälschlichen Anwendung des Demokratiebegriffes für bestenfalls defekte Demokratien (vgl. Hadiwinata/Schuck 2007: 12-16),<sup>59</sup> sondern eben auch aus einer inadäquaten bzw. ineffizienten Vorgehensweise in Form eines offensiven, parallel jedoch undurchdachten, unvollständigen und mitunter gar widersprüchlichen<sup>60</sup> Demokratieexportes seitens des Westens. In vielen Staaten gilt heute der von Francis Fukuyama (1992: xi) postulierte Leitsatz, Demokratie sei »the final form of human government«, jedenfalls nicht mehr.

An dieser Stelle schließt sich der Kreis: Der in sich stark heterogene, aber in seiner überwältigenden Mehrheit prodemokratische Islam in Indonesien kann mit Blick auf beide genannten Punkte nicht nur Erkenntnisse für zukünftige politikwissenschaftliche Forschungsinitiativen liefern, sondern auch als ein konkreter Anknüpfungspunkt an Whiteheads Überlegungen fungieren, um von externer Seite Demokratie und gemäßigten Islam zu stärken und Islamismus entgegenzuwirken.

## 5. Fazit

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass der vorliegende Aufsatz drei Sachverhalte verdeutlicht hat:

- 
- 57 Hier wäre es von politischer Seite aus gewiss angemessen gewesen, sich einmal mit den Ergebnissen der Transformationsforschung zu beschäftigen, um zu sehen, dass die Etablierung eines demokratischen Staates in einer autokratischen Region ein ausgesprochen diffiziles Unterfangen darstellt.
  - 58 Dazu insbesondere Zürn (1998), zusätzlich mit Verbindung zu Indonesien: Vasilache (2007).
  - 59 Dies bedeutet, dass ein Missverständnis bzw. eine mangelnde Reflexion der Reputation der Demokratie Schaden zuführt: In vielen noch unkonsolidierten Transformationsstaaten wird die Auffassung artikuliert, dass die »Demokratie« die Probleme der autokratischen Vergangenheit nicht hat lösen können und zum Teil sogar verstärkt hat (z. B. in Russland). Das Missverständnis liegt darin, dass diese Staaten aufgrund der Existenz periodischer Wahlen als Demokratien kategorisiert werden, ohne zu erkennen, dass Demokratie mehr bedeutet als das Vorhandensein von Wahlen. Dadurch ist gerade in den letzten Jahren der Demokratiebegriff für undemokratische Staatssysteme (häufig mit erheblichen Problemen im rechtsstaatlichen Bereich) verwendet worden.
  - 60 Etwa wenn an die Adresse anderer Länder Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit gefordert wird, diese jedoch im eigenen Land – z. B. Blick auf Gefangenenlager, die sich in nahezu rechtsfreien Räumen befinden – systematisch geschwächt bzw. außer Kraft gesetzt werden. Vgl. Vasilache (2007: 129f).

*Erstens* liefert die konzeptionelle Heterogenität des Islams in Indonesien den Schlüssel zum Verständnis, warum Islam mit Demokratie kompatibel und Islamismus mit Demokratie inkompatibel ist. Es ist nicht nur national und regional, sondern vor allem auch global von Bedeutung, zu erkennen, dass es zahlreiche Überschneidungspunkte zwischen demokratischen und islamischen Konzeptionen gibt, die den von verschiedenster Seite ausgerufenen Kampf der Kulturen zumindest relativiert. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass es eine Fehleinschätzung ist, den in jeder Form anti-demokratischen Islamismus lediglich über eine islambezogene Bereitschaft zur Gewaltanwendung zu definieren. Durch die vorgenommene Konzeptionalisierung des Islamismus konnte verdeutlicht werden, dass die Schlüsselvariable zur Identifikation von Islamisten in deren spezifischem Verständnis über die Legitimität von politischer Herrschaft liegt, die nach Auffassung aller Islamisten gottgegeben und daher nicht mehrheitsabhängig ist. Eine solche Auffassung ist selbst mit minimalistischen Demokratiekonzeptionen wie denen von Schumpeter oder Dahl unvereinbar.

*Zweitens* kann aus der systematischen Konzeptionalisierung des Islamismus in Indonesien auch ein Verständnis gewonnen werden, warum sich in der »Phase weltweiter Demokratisierungsprozesse [...] islamische Gesellschaften als extrem resistent [...] gegenüber demokratischen Reformen gezeigt« haben (Merkel 2003: 40). Während der Islamismus in Indonesien gesellschaftlich wie politisch noch immer relativ schwach ausgeprägt ist, spielt er insbesondere im geographischen Zentrum des Islams im Mittleren Osten eine dominante Rolle, was wohl auch Alfred Stepan und Graeme Robertson (2003: 30-44) zu der Einschätzung veranlasst hat, es gebe »an ›Arab‹ more than a ›Muslim‹ electoral gap«. Dabei ist es dann aus konzeptioneller Sicht auch nicht von Bedeutung, ob die umfassende Verbindung von Islam und Politik aus tief empfundener religiöser Überzeugung, dem Ziel der Identitätsstiftung bzw. Abgrenzung gegenüber dem säkularen Westen oder einer systematischen Instrumentalisierung der Religion für profane machtpolitische Zwecke resultiert.

*Drittens* schließlich kann mit Blick auf das indonesische Beispiel die generelle Notwendigkeit unterstrichen werden, aus einer normativ-demokratischen Perspektive dem zunehmend internationalisierten Islamismus nicht kampflos das Feld zu überlassen. Die islamistische Internationalisierung, die mit der *fatwa* zur »Internationalen Islamischen Front gegen die Juden und Kreuzfahrer« im Februar 1998 von Osama Bin-Laden und anderen verkündet wurde, verlangt nach internationalisierten demokratischen Gegenrezepten, die in ihrer Wirkungsweise effizienter sein müssen als z. B. die vor allem von neokonservativer Seite aus geforderte Demokratisierung des Iraks. Diese gerade auch für die Disziplin der IB relevante Forschungsfrage sollte im Sinne Indonesiens und anderer junger, sehr wohl aber auch etablierter Demokratien nicht vernachlässigt werden. Der prodemokratische Islam in Indonesien in Verbindung mit Whiteheads »consent«-Überlegungen könnte dafür bereits ein erster vielversprechender Anknüpfungspunkt sein.

Literatur

- Al-Zawahiri, Ayman* 2001: Knights under the Prophet's Banner: Excerpts published in Al-Sharq Al-Awsat, in: <http://faculty.msb.edu/murphydd/ibd/MiddleEast-Islam/Zawahiri's%202001%20book%20extracts.htm>; 24.11.06.
- Al-Zayyat, Montasser* 2004: The Road to Al-Qaeda: The Story of Bin Laden's Right-Hand Man, London.
- Anshari, Endang S.* 1997: Piagam Jakarta: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Arkoun, Mohammed* 2001: Religion und Demokratie: Das Beispiel Islam, in: Heller/Mosbahi 2001, 138-154.
- Azra, Azyumardi* 2004: Southeast Asian Islam in the Post-Bali Bombing: Debunking the Myth, in: Eschborn et al. 2004, 143-163.
- Azra, Azyumardi* 2005: Islamic Thought: Theory, Concepts, and Doctrines in the Context of Southeast Asian Islam, in: Nathan/Kamali 2005b, 3-22.
- Bamualim, Chaider S.* (Hrsg.) 2005: A Portrait of Contemporary Indonesian Islam, Jakarta.
- Barber, Benjamin R.* 1995: Jihad vs. McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy, New York, NY.
- Barton, Greg* 2002: Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid, Jakarta.
- Barton, Greg* 2005: Islam, Islamism and Politics in Indonesia, in: Kingsbury 2005, 75-103.
- Bin-Laden, Osama/al-Zawahiri, Ayman/Taha, Abu-Yasir Rifa'i Ahmad/Hamzah, Abu-Yasir Rifa'i Ahmad/Rahman, Fazlur* 1998: International Islamic Front Against the Jews and Crusaders, in: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>; 24.11.2006.
- Beinin, Joel/Stork, Joe* (Hrsg.) 1997: Political Islam: Essays from Middle East Report, Los Angeles, CA.
- Bergen, Peter L.* 2006: The Osama bin Laden I Know: An Oral History of al Qaeda's Leader, New York, NY.
- Bertrand, Jacques* 2004: Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia, Cambridge, MA.
- Burke, Jason* 2004: Al-Qaida. Wurzeln, Geschichte, Organisation, Düsseldorf.
- Croissant, Aurel/Martin, Beate/Kneip, Sascha* (Hrsg.) 2006: The Politics of Death: Political Violence in Southeast Asia, Münster.
- Dahl, Robert A.* 2006: On Political Equality, New Haven, CT.
- Dahm, Bernhard* 1966: Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit. Werdegang und Ideen eines asiatischen Nationalisten, Frankfurt a. M.
- Dosch, Jörn* 2007: The Changing Dynamics of Southeast Asian Politics, London.
- Effendy, Bahtiar* 2005: What is Political Islam? An Examination of Its Theoretical Mapping in Modern Indonesia, in: Bamualim 2005, 1-39.
- Eschborn, Norbert/Hackel, Sabrina/Richardson, Joyce H.* (Hrsg.) 2004: Indonesia Today: Politics and Society Five Years into Reformasi, Jakarta.
- Eschborn, Norbert/Richardson, Joyce H./Litta Henriette* (Hrsg.) 2005: Democratization and the Issue of Terrorism in Indonesia, Jakarta.
- Fealy, Greg* 2001: Inside the Laskar Jihad: An Interview with the Leader of a New, Radical and Militant Sect, in: Inside Indonesia 19: 1, 28-29.
- Fealy, Greg/Hooker, Virginia* (Hrsg.) 2006: Voices of Islam in Southeast Asia: A Contemporary Sourcebook, Singapore.
- Feith, Herbert/Castles, Lance* (Hrsg.) 1970: Indonesian Political Thinking, Ithaca, NY.
- Fukuyama, Francis* 1992: The End of History and the Last Man, New York, NY.
- Garzon Valdes, Ernesto* 1998: Die Stabilität politischer Systeme. Analyse des Begriffs mit Fallbeispielen aus Lateinamerika, Freiburg.
- Geertz, Clifford* 1960: The Religion of Java, Chicago, IL.
- Gülen, Fethullah* 2001: A Comparative Approach to Islam and Democracy, in: SAIS Review 21: 2, 133-138.

- Hadiwinata, Bob S./Pakpahan, Aknolt K.* 2004: Fair trade: gerakan perdagangan alternatif, Yogyakarta.
- Hadiwinata, Bob S.* 2006: From Reformasi to an Islamic State? Democratization and Islamic Terrorism in Post-New Order Indonesia, in: Croissant et. al 2006, 107-147.
- Hadiwinata, Bob S./Schuck, Christoph* 2007: Introduction: Mapping Indonesia's Way towards Democracy: In Search of a Theoretical Frame, in: Hadiwinata/Schuck 2007, 11-31.
- Hadiwinata, Bob S./Schuck, Christoph* (Hrsg.) 2007: Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation: With A Foreword by Former Indonesian President Abdurrahman Wahid, Baden-Baden.
- Halman, Hugh T.* 2005: (Un)stated Purposes: Culture and Politics of Sharia, in: Bamualim 2005, 89-115.
- Hefner, Robert W.* 2000: Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia, Princeton, NJ.
- Hefner, Robert W.* 2005a: Muslim Democrats and Islamist Violence in Post-Suharto Indonesia, in: Hefner 2005b, 273-302.
- Hefner, Robert W.* (Hrsg.) 2005b: Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization, Princeton, NJ.
- Heller, Erdmute/Mosbahi, Hassouna* (Hrsg.) 2001: Islam, Demokratie, Moderne. Aktuelle Antworten arabischer Denker, München.
- Hellmann, Gunther/Müller, Harald* 2004: Einleitung: Zehn Jahre Zeitschrift für Internationale Beziehungen. Was wir aus den Geburtstagsgrüßen lernen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 2, 273-280.
- Herrmann, Johannes* 2005: Unter dem Schatten von Garuda's Schwingen. Chancen und Probleme nationaler Integration in Indonesien, Wetztenberg.
- Hooker, Virginia/Saikal, Amin* (Hrsg.) 2004: Islamic Perspectives on the New Millennium, Singapore.
- Huntington, Samuel P.* 1991: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma, OK.
- Huntington, Samuel P.* 1996: The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York, NJ.
- Ibrahim, Anwar* 2006: Universal Values and Muslim Democracy, in: Journal of Democracy 17: 3, 5-12.
- International Crisis Group (ICG)* 2002: Al-Qaeda in Southeast Asia: The Case of the Ngruki Network in Indonesia (ICG Indonesia Briefing, 8.8.2002), Brussels.
- International Crisis Group (ICG)* 2004: Indonesia Backgrounder: Why Salafism and Terrorism usually Don't Mix (ICG Asia-Report No. 83), Brussels.
- Jamhari/Jahroni, Jajang* 2004: Gerakan Salafi Radikal di Indonesia, Jakarta.
- Kepel, Gilles* 1985: Muslim Extremism in Egypt: The Prophet and Pharaoh, Los Angeles, CA.
- Kepel, Gilles* 2004: Die neuen Kreuzzüge. Die arabische Welt und die Zukunft des Westens, München.
- Kleine-Brockhoff, Moritz* 2004: Indonesien. Durchbruch für die Demokratie (FES, internationale Politikanalyse), Berlin.
- Krämer, Gudrun* 1997: Islamist Notions of Democracy, in: Beinlin/Stork 1997, 71-83.
- Kreuzer, Peter* 2004: Gewalt in der Politik. Die Bedeutung kultureller Rahmung von State- und Nation-building in Malay(sia) und Indonesien, in: Asien [2004]: 90, 5-22.
- Langenohl, Andreas/Westphal, Kirsten* (Hrsg.) 2006: Conflicts in a Transnational World: Lessons from Nations and States in Transformation, Frankfurt a. M.
- Legge, John D.* 2003: Sukarno: A Political Biography, Singapore.
- Lewis, Bernard* 2003: The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror, London.
- Madjid, Nurcholish* 2004: Indonesian Muslims Enter a New Age, in: Hooker/Saikal 2004.
- Merkel, Wolfgang* 1999: Systemtransformation, Opladen.
- Merkel, Wolfgang* 2003: Demokratie in Asien. Ein Kontinent zwischen Diktatur und Demokratie, Bonn.

- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thierry, Peter 2003: Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen.
- Meyer, John W. 2005: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, Frankfurt a. M.
- Mietzner, Marcus 2002: Politics of Engagement: The Indonesian Armed Forces, Islamic Extremism, and the War on Terror, in: The Brown Journal of World Affairs 9: 1, 71-84.
- Münkler, Herfried 2004: Die neuen Kriege, Reinbek.
- Nathan, K. S./Kamali Mohammad H. 2005a: Introduction: Understanding Political Islam Post-September 11, in: Nathan/Kamali 2005b, xi-3.
- Nathan, K. S./Kamali Mohammad H. (Hrsg.) 2005b: Islam in Southeast Asia: Political, Social and Strategic Challenges for the 21<sup>st</sup> Century, Singapore.
- Nur Wahid, Hidayat/Zulkiplimansyah 2003: The Justice Party and Democracy: A Journey of a Thousand Miles Starts with one Step (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program Special Report 2003, 20-22).
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence (Hrsg.) 1986: Transitions from Autocratic Rule: Comparative Perspectives, Baltimore, MD.
- Peacock, James L. 1992: Purifying the Faith: The Muhammadiyah Movement in Indonesian Islam, Phoenix, AZ.
- Przeworski, Adam 1986: Some Problems in the Study of Transition to Democracy, in: O'Donnell/Schmitter/Whitehead 1986, 47-64.
- Qutb, Sayyid 1964: Milestones, Damascus.
- Qutb, Sayyid 1999 [1946]: Islam and Social Justice, New York, NY.
- Pranowo, M. Bambang 2005: From Aliran to Liberal Islam: Remapping Indonesian Islam, in: Bamualim 2005, 39-47.
- Ramage, Douglas E. 1995: Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance, London.
- Rawls, John 1993: Political Liberalism, New York, NY.
- Reid, Anthony (Hrsg.) 2006: Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem, Singapore.
- Reinkowski, Maurus 2006: Islamische Konversionskulturen in Asien, in: Rehbein et al. 2006, 25-55.
- Rehbein, Boike/Rüland, Jürgen/Schlehe, Judith (Hrsg.) 2006: Identitätspolitik und Interkulturalität in Asien. Ein multidisziplinäres Mosaik, Berlin.
- Ressa, Maria A. 2003: Seeds of Terror: An Eyewitness Account of Al-Qaeda's Newest Center of Operations in Southeast Asia, New York, NY.
- Rüland, Jürgen 2004: Theoriediskurs auf hohem Niveau. Mit eurozentristischer Schiefelage?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 2, 307-311.
- Rüland, Jürgen/Jürgenmeyer, Clemens/Nelson, Michael H./Ziegenhain, Patrick (Hrsg.). 2005: Parliaments and Political Change in Asia, Singapore.
- Rüland, Jürgen 2006: Southeast Asia: New Research Trends in Political Science and International Relations, in: Südostasien Aktuell 25: 4, 83-107.
- Schuck, Christoph 2003: Der indonesische Demokratisierungsprozess. Politischer Neubeginn und historische Kontinuität, Baden-Baden.
- Schuck, Christoph 2007: The Breakdown of Autocratic Rule: Selected Aspects of Transition-Theories as Reflected in Indonesia's Democratization-Process, in: Hadiwinata/Schuck 2007, 151-177.
- Schwarz, Adam 2000: A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability, Boulder, CO.
- Sembiring, Tiffatul 2005: PKS Pledges to Help Civil Society Flourish (Interview), in: Jakarta Post, 6.6.2005.
- Sembiring, Tiffatul 2006: Sharia a Reality and Asset of National Law (Interview), in: Jakarta Post, 4.2.2006.
- Stepan, Alfred/Robertson, Graeme B. 2003: An »Arab« more than a »Muslim« Electoral Gap?, in: Journal of Democracy 14: 3, 30-44.
- Sukarno 1953: The National State and the Ideals of Islam, in: Feith/Castles 1970, 164-170.

- Tepe, Sultan* 2005: Turkey's AKP: A Model »Muslim Democratic« Party?, in: Journal of Democracy 16: 3, 69-82.
- Tibi, Bassam* 2004: Der neue Totalitarismus. Heiliger Krieg und westliche Sicherheit, Darmstadt.
- Ufen, Andreas* 2005: Cleavages, Electoral Systems and the Politicization of Islam in Indonesia and Malaysia, in: International Institute for Asian Studies Newsletter [2005], 12-3.
- Uhlin, Anders* 1995: Democracy and Diffusion: Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors, Lund.
- Vasilache, Andreas* 2007: Precarious Stateness and the Fleeting Boundaries of Sovereignty: Theoretical Considerations on Giorgio Agamben and the Indonesian Case, in: Hadiwina/Schuck 2007, 123-151.
- Vioest, Milton* 2001: In the Shadow of the Prophet, Cambridge, MA.
- Wanandi, Jusuf* 2004: Legislative Elections and Indonesia's Future, in: Jakarta Post, 21.05.2004.
- Wessel, Ingrid* (Hrsg.) 2005: Democratisation in Indonesia after the Fall of Suharto, Berlin.
- Westphal, Kirsten* 2006: Conflicts between State and Market: The Nexus between Transnationalization and Transformation and Its Implications for Democracy, in: Langenohl/Westphal 2006, 71-99.
- Whitehead, Laurence* 1996: Three International Dimensions of Democracy, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.) 1996: The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas, Oxford, 3-26.
- Woodward, Mark* 2001: Indonesia, Islam, and the Prospect for Democracy; in: SAIS Review 21: 2, 29-37.
- Yunanto, Sri* 2003: Gerakan Militan Islam di Indonesia dan di Asia Tenggara, Jakarta.
- Yunanto, Sri* 2005: The Rise of Radical Islamist Groups in Indonesia and the Political and Security Consequences of their Activities, in: Eschborn et al. 2005, 139-153.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.

## Regieren im erweiterten Mehrebenensystem

Internationale Einbettung der EU in die WTO

*Der Aufsatz beschäftigt sich mit dem institutionellen Wandel der EU durch deren Einbindung in die WTO. Es wird gezeigt, dass sich die Wirkungen der internationalen Einbettung der EU sowohl auf die formale Organisation von Entscheidungsverfahren als auch auf die Veränderung der Routinen und Konzepte legitimer Ordnung erstrecken. Diese Dynamik wird erstens über die Mechanismen des Anpassungsdrucks durch die veränderten Gegebenheiten auf internationaler Ebene erklärt. Der zweite Mechanismus zur Erklärung des institutionellen Wandels ist die Einbindung in bestimmte Maßnahmen, Routinen und Entscheidungsverfahren meist internationaler Organisationen. Drittens werden durch attraktive Angebote an Konzepten, Instrumenten und Strategien für Akteure des europäischen Mehrebenensystems windows of opportunity eröffnet und somit Wandel angestoßen. Diese Veränderungen führen im Bereich der europäischen Handelspolitik tendenziell zu einer Zentralisierung der EU.*

### 1. Einleitung

Mit der Vertiefung der europäischen Integration hat sich die internationale Präsenz der Europäischen Union (EU) stark ausgeweitet. Das Aufgabenspektrum des außenpolitischen Handelns der EU erstreckt sich von der gemeinsamen Handelspolitik über die Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und umfasst dabei die supranationalen Politikfelder ebenso wie die intergouvernemental geregelten Bereiche (Knodt/Princen 2003).<sup>1</sup> Während sich der überwiegende Teil der Literatur mit Fragen nach der Rolle der EU als internationalem Akteur beschäftigt,<sup>2</sup> ist der umgekehrte Blickwinkel, der auf die Rückwirkungen der Einbettung der EU in einen internationalen Kontext auf das System der Europäischen Union fokussiert, unterbelichtet.<sup>3</sup> Mit letzterer Perspektive befasst sich dieser Beitrag. Entsprechend stehen folgende *Fragen* im Mittelpunkt der

---

1 Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen des DFG-Projekts »Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem« unter meiner Leitung und unter Mitarbeit von Birgit Hellmann und Su-Ling Tseng. Der DFG und dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) sei an dieser Stelle für die finanzielle und logistische Hilfe gedankt. Die empirische Analyse des Projekts beruht neben der Dokumentenanalyse auf der Durchführung von Interviews in den Organen der EU im Zeitraum 2000-2004 (vgl. Knodt 2005a). Für hilfreiche Kommentare sei Beate Kohler-Koch, Franz Urban Pappi, Peter Kotzian, Sonja Zmerli sowie den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB gedankt.

2 Vgl. u. a. Hill (1993); Meunier (2000); Allen/Smith (1990).

3 In einem auf Kompetenzen beschränkten Blick vgl. Nicolaïdis/Meunier (2002).

Untersuchung: (1) Wie wirkt sich der internationale Kontext auf das Regieren in der EU aus? Konkret: Welcher institutionelle Wandel innerhalb der EU ist durch die internationale Einbindung beobachtbar? (2) Wie lässt sich die Wirkung des internationalen Kontextes erklären? Welches sind die Mechanismen dieser Veränderung? (3) Wie lassen sich die einzelnen Veränderungen im Hinblick auf den Charakter des EU-Systems insgesamt bewerten?<sup>4</sup>

Dieser Beitrag versucht, in einer konstruktivistisch-institutionalistischen Sichtweise auf Regieren in einem erweiterten europäischen Mehrebenensystem, Konzepte des Konstruktivismus und des Neo-Institutionalismus für die Analyse der europäischen Außenbeziehungen fruchtbar zu machen.<sup>5</sup> Er fokussiert auf Fragen nach der institutionellen Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure aus den verschiedenen Ebenen des europäischen Systems in den unterschiedlichen funktionalen Arenen. Die Analyse beruht dabei auf folgenden *Prämissen*:

(1) Die europäische Außenpolitik wird als institutionalisiertes und verregeltes Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren, sowohl der europäischen als auch der nationalen Ebene, konzipiert. Damit wird sie nicht als Domäne der intergouvernementalen staatlichen Abstimmung und somit als allein auf mitgliedstaatlichen Interessen und Machtpositionen beruhende Politik verstanden. Aus diesem Grund wird auch nicht von »Außenpolitik« im traditionellen Verständnis, sondern von »auswärtigem Regieren« gesprochen.<sup>6</sup> »Regieren« wird hier definiert als institutionalisierte Form der Koordination und Kooperation des Willens selbstbestimmter Akteure hin zu einer verbindlichen Entscheidung über Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände.

(2) Dieses Regieren findet nicht in einem staatsähnlichen Kontext, wie in den meisten außenpolitischen Studien implizit unterstellt, statt, sondern in einem mehrere Ebenen überspannenden System. Das europäische Mehrebenensystem zeichnet sich dabei durch drei Charakteristika aus:

- (a) Es ist ein polyzentrisches System mit multiplen Arenen und Netzwerken, in dem eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren und Akteurstypen ebenenübergreifend miteinander interagieren, um verbindliche Entscheidungen herzustellen.
- (b) Eine Besonderheit des Systems markiert das Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Rücksichtnahme auf die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und dem Wunsch zur Kooperation, das durch die institutionelle Balance der beiden Handlungsprinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung gelöst wird.

---

4 Damit wird der Fokus des Beitrags auf die Wirkung externer Faktoren auf die EU-Institutionen gelegt. Der umgekehrte Blickwinkel der Institutionenpolitik der EU in internationalen Organisationen oder Regimen wird damit explizit ausgeklammert. Für letzteren Aspekt vgl. u. a. Oberthür/Gehring (2006). Die Fragestellung bezieht sich zudem auf die *polity*- und *politics*-, nicht aber auf die *policy*-Dimension.

5 Vgl. dazu Peterson/Sjursen (1998); Sjursen (2003); Jørgensen (2000); Wagner et al. (2004).

6 Vgl. zu dieser Konzeption auswärtigen Regierens auch die zusammengefassten Ergebnisse der Tagung »EU Governance and External Relations«, die am 10. und 11. Oktober 2003 am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) im Rahmen des von der DFG geförderten Schwerpunktprogramms »Regieren in der Europäischen Union« von Michèle Knodt, Frank Schimmelfennig und Wolfgang Wagner ausgerichtet wurde (vgl. Wagner et al. 2004).

- (c) Die Entscheidungsfindung im EU-System ist zudem stark vom Konsens geprägt. Dabei wird angenommen, dass dieses europäische Mehrebenensystem durch seine instabile Konstruktion zwischen Staatenverbund und Gemeinschaftssystem stark dynamische Züge trägt und für Veränderungen relativ offen ist.

(3) Regieren in einem europäischen Mehrebenensystem vollzieht sich, so haben die ersten beiden Annahmen deutlich gemacht, in einem stark institutionalisierten Kontext. Die institutionelle Verfasstheit des europäischen Mehrebenensystems soll sich hier nicht nur auf die formale Organisation politischer Entscheidungen beziehen, sondern in einem weiten Institutionenverständnis ebenso die informellen Entscheidungsprozesse, somit die Routinen, und bewährte Problemlösungsmuster, sowie die ideelle Dimension der grundlegenden Konzepte legitimer Ordnung einbeziehen. Die Veränderung der Strukturen und Prozesse wird in dieser Untersuchung daher als institutioneller Wandel konzipiert werden. Zudem wird unterstellt, dass Veränderungen von Strukturen und Prozessen zur Optimierung der Politikgestaltung im institutionellen Gefüge, wie sie im Fall der Rückwirkung plausiblerweise angestoßen werden, gleichzeitig immer auch eine systemverändernde Wirkung zur Folge haben.

Institutioneller Wandel wird demnach hier in einem breiten Institutionenverständnis interpretiert, das neben der Dimension der Regeln setzenden Instanz auch der Bedeutung von Routinehandeln sowie von Ideen und der sozialen Konstruktion von Institutionen Rechnung trägt. Der hier verfolgte Ansatz geht davon aus, dass institutioneller Wandel ebenso durch Veränderungen der die Institutionen konstituierenden Paradigmen und Normen sowie die damit einhergehenden Veränderungen der Handlungsorientierungen beeinflusst wird. Politische Institutionen sind somit, wie Institutionen überhaupt, ein Gefüge sozialer Regeln, die in Praktiken und Normen eingeschrieben sind, die wiederum angemessenes soziales Verhalten definieren (March/Olsen 1998: 943; Olsen 2000: 6). Damit bezieht sich institutioneller Wandel auf (verfassungs-)rechtliche Änderungen in der Gesetzgebungskompetenz, Änderungen von etablierten Problemlösungsstrategien sowie von geteilten Überzeugungen von *vorbildlicher* und *verbindlicher* Ordnung (Weber 1980: 6), die *angemessenes* Verhalten bestimmen.

Es wird hier zu zeigen sein, dass die internationale Einbettung der EU Auswirkungen auf die institutionellen Entscheidungsstrukturen und -prozesse der EU hat, somit ein institutioneller Wandel der EU sowohl in der formalen Organisation von Entscheidungsverfahren als auch in den Routinen und Konzepten legitimer Ordnung angestoßen wird (siehe Abschnitt 2).

Erklärtes Ziel des Beitrages ist es zudem zu zeigen, mit welchen Mechanismen sich dieser institutionelle Wandel erklären lässt. Bisherige Erklärungen sind immer noch in den traditionellen Integrationstheorien beheimatet. Zum einen werden sie mit den Ergebnissen zwischenstaatlicher Verhandlungen und damit aus den Präferenzen der Mitgliedstaaten heraus erklärt (u. a. Moravcsik 1998; Nicolaidis/Meunier 2002; Rittberger/Schimmelfennig 2005). Zum anderen finden sich weiterhin (neo-)funktionalistische Erklärungen, die sowohl mit dem Integrationsdruck benachbarter Politikfelder als auch den veränderten Loyalitäten gesellschaftlicher Akteure argumentieren, bzw. deren Weiterentwicklung durch Ansätze, die zusätzlich auf die Wirkung des hoch verregelten Kontextes der EU verweisen

(Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 11; Stone Sweet/Sandholz 1997, 1998; Fligstein/Stone Sweet 2001, 2002). Zudem wird auf das Eigeninteresse von Gemeinschaftsorganen, insbesondere der Kommission, verwiesen. Es gehört zu den Praktiken der Kommission, ihre Kompetenzen vorsichtig zu überdehnen und in der Folge den erreichten Machtbestand zu sichern (Puntscher-Riekmann 1998: 121). Da Herrschaft immer von Unsicherheit geprägt ist, bleibt jedoch eine solche Überdehnung immer ein Wagnis mit ungewissem Ausgang, sodass vor allem die Bedingungen erfolgreicher Überdehnung aufgezeigt werden müssten. Neuere Studien, die explizit den internationalen Kontext einbeziehen und mit dem Begriff der internationalen Interaktion arbeiten, beschäftigen sich vor allem mit den *policy outcomes* der Einbindung der EU in den internationalen Kontext (Alter/Meunier 2006).<sup>7</sup>

In diesem Beitrag soll aus institutioneller Perspektive davon ausgegangen werden, dass sich die Wirkung der Einbettung der europäischen Institutionen in den internationalen Kontext durch folgende Mechanismen ergeben kann:

(1) Zum Ersten kann institutioneller Wandel als Ergebnis konstitutioneller Planung und Entscheidung autorisierter Akteure in Reaktion auf Veränderungen des internationalen Kontextes angesehen werden. Da es sich bei internationalen Kontexten nicht um einen supranationalen Kontext handelt, haben ihre Vertragsänderungen keine direkte rechtlich-autorisierende Wirkung. Sie wirken vielmehr vermittelt über den Anpassungsdruck durch die veränderten Gegebenheiten auf internationaler Ebene. Dieses Argument entstammt den Studien zur Europäisierung im europäischen Mehrebenensystem.<sup>8</sup> In einer strukturalistischen Argumentationskette wird innerhalb dieser Debatte die fehlende Passfähigkeit von europäischen und nationalstaatlichen Strukturen als Ursache für Veränderungen auf nationaler Ebene konzipiert. Je größer der *misfit*, desto höher der Anpassungsdruck und umso notwendiger werden Veränderungen. Im Ergebnis kommt es damit zu Veränderungen vor allem in der formalen Organisation (Radaelli 2004: 7).

(2) Zum Zweiten kann institutioneller Wandel auch durch Einbindung in eine bestimmte Maßnahme, in ein Projekt o. Ä. in Gang gesetzt werden. Die in die internationale Politikgestaltung eingebundenen europäischen Akteure sind vor allem die Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten. Sie sind in ihrer Beteiligung ständig mit neuen Ideen, Problemlösungsmustern und Strategien konfrontiert bzw. in deren Erarbeitung involviert. Dies setzt neben reiner Adaption auch Lernprozesse in Gang, die ihre Wirkung über geteilte Einsichten in Problemdefinitionen und Problemlösungsmuster auch in den europäischen Verhaltensroutinen entfalten. Durch Beteiligung an einer Maßnahme werden so neue Praktiken, Routinen etc. eingeübt und somit etablierte eigene Routinen verändert. Dies kann entweder als Konsequenz absichtsvoller Entscheidungen einer Vielzahl voneinander unabhängiger Akteure,

---

7 Vgl. Meunier (2005) sowie Oberthür/Gehring (2006), die entgegen dem Sammelbandtitel »Institutional Interaction« nur jeweils eine Wirkrichtung im Sinne eines *unidirectional pathway* in den Blick nehmen. »Hence, our understanding of the term interaction does not imply that influence runs back and forth between the institutions involved« (Oberthür/Gehring 2006a: 27).

8 Vgl. für einen Überblick über diese Literatur Featherstone/Radaelli (2003) und Radaelli (2004).

die eine bestimmte politische Entwicklung im Blick haben, geschehen, oder als Folge sozialen Handelns, das, ohne einen ordnungspolitischen Zweck zu verfolgen, institutionelle Effekte zeitigt (Kohler-Koch u. a. 1998: 19-25; Knodt 1998).

(3) Institutioneller Wandel kann aber zum Dritten auch durch attraktive Angebote der internationalen Ebene angestoßen werden (Knodt 1998). Internationale Verhandlungssysteme sind selbst Träger ordnungspolitischer Leitideen, Normen und Ressourcen, die auf die politischen Willensbildungsprozesse in der EU einwirken können. Diese weiche Form des institutionellen Wandels stellt sich entweder als Überzeugung von neuen Paradigmen oder Konzepten sowie Strategien dar oder aber eröffnet *windows of opportunity* für neue Verfahrensweisen. So können in Form von neuen Konzepten und Leitideen oder auch von Zugangschancen zu neuen Ressourcen Vorteile in der Politikgestaltung in Aussicht gestellt werden.

Die Hypothese dieses Beitrags lautet daher, dass der internationale Kontext auf die institutionelle Verfasstheit der EU durch die Mechanismen des Anpassungsdrucks, der Einbindung sowie des Angebots wirkt und institutionellen Wandel verursacht. Das Fazit bewertet über ein Resümee hinaus die Auswirkungen des konstatierten Wandels für das politische System der EU. In der Literatur wird meist davon ausgegangen, dass die internationale Ebene nicht in das Mehrebenensystem einbezogen, sondern als zusätzliche Ebene dem EU-System angehängt wird. Hier wird demgegenüber angenommen, dass sie in das Regieren im Sinne eines *erweiterten europäischen Mehrebenensystems* inkorporiert wird. Auf die Charakteristika des Regierens in multiplen Arenen und Netzwerken an sich wird dies somit keine systemverändernden Auswirkungen haben, wenn sich auch die Arenen und Netzwerke selbst verändern können. Gleiches ist für die Konsensorientierung des Regierens im Mehrebenensystem zu vermuten. Durch den zum Teil stark intergouvernementalen Charakter der neu hinzukommenden internationalen Ebene, der mit unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung einhergeht, ist jedoch eine Systemveränderung in dem Charakteristikum der institutionellen Balance der Prinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung zu erwarten.

Für die Analyse wurde die Einbindung der EU in die Welthandelsorganisation (WTO) als Fallstudie gewählt. Mit dem Übergang vom *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) zur WTO 1995 beinhaltet diese internationale Organisation institutionalisierte Verpflichtungen auf höherem Niveau sowie effektivere Reformansätze in Hinblick auf die administrative organisatorische Kapazität und ein effizienteres Streitbeilegungsverfahren sowie ein thematisch ausgeweitetes Aufgabenprofil (Dalibor 1997: 183). Darüber hinaus bildet der Übergang vom GATT zur WTO einen klaren Zeitpunkt für Veränderungen des internationalen Kontextes, sodass die Einwirkungen auf die EU deutlich auszumachen sind.

## 2. Breiter institutioneller Wandel in der EU durch die Einbettung in die WTO

In einem ersten Schritt wird empirisch die erste Hypothese und damit die abhängige Variable einer Analyse unterzogen. Es wird gezeigt, dass die Einbettung der EU in die

WTO in der Summe einen breiten institutionellen Wandel in der EU bewirkt. Wie oben in den drei Dimensionen institutionellen Wandels erarbeitet, bezieht sich dieser nicht nur, wie in der Literatur häufig angenommen,<sup>9</sup> auf Veränderungen der (1) formalen Organisation von Entscheidungsprozessen, sondern ebenfalls auf die (2) Routinen innerhalb der EU sowie die dort vorherrschenden (3) Konzepte legitimer Ordnung.

### *2.1. Wandel in der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen*

Im Bereich der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen kam es zum einen zu Veränderungen der Verträge im Bereich der Kompetenzverteilung in der Außendimension der gemeinsamen Handelspolitik; zum anderen sind Veränderungen auch im Sekundärrecht der Gemeinschaft zu beobachten.

#### *2.1.1. Kompetenzveränderungen in den Verträgen der Europäischen Gemeinschaft (EG)*

Die Kompetenzverteilung innerhalb der EG wurde Anfang der neunziger Jahre vor allem mit den zu Ende gehenden Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT (1986-1994) und damit der Gründung der WTO thematisiert (vgl. Paemen/Bensch 1995; Woolcock 2005). Dabei stand die Frage nach der Mitgliedschaft in der WTO<sup>10</sup> sowie die Handhabung der Kompetenzen in den neuen Themenfeldern, vor allem bei Dienstleistungen und geistigem Eigentum, auf der Agenda.

Die thematische Ausweitung der WTO verursachte insofern ein EG- internes Problem, als die Ausdehnung der WTO und die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung nicht passfähig waren. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft beschränkte sich auf Handelspolitik mit Waren, andere Sparten der Handelspolitik waren vertraglich nicht geregelt. Obwohl die Notwendigkeit einer Lösung dieses Problems bereits bei der Vertragsrevision von Maastricht 1992 absehbar gewesen war, blieb die Handelspolitik und der Artikel 113 EG-V von grundlegenden Veränderungen weitgehend unberührt. In der Literatur wird dies mit den Präferenzen der Mitgliedstaaten erklärt, die sich sowohl aus wirtschaftlichen Überlegungen als auch ideologischen Haltungen mehrheitlich gegen eine Kompetenzausweitung aussprachen (Nicolaidis/Meunier 2002), da die Kommissionspolitik mit einer stärkeren Liberalisierung gleichgesetzt wurde. Hier soll zudem darauf verwiesen werden, dass der Regelungsdruck zwei bis drei Jahre vor der Gründung der WTO noch nicht so groß war, dass eine weitgehende Veränderung unumgänglich erschien.

Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO 1994/95 war die EU jedoch mit einer Situation konfrontiert, die durch ihre Verträge nicht abge-

---

9 Vgl. dazu Nicolaidis/Meunier (2002) und Young (2004).

10 Die Frage der Mitgliedschaft wurde dahingehend entschieden, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten den WTO-Vertrag im April 1994 unterzeichneten.

deckt war. Die Kommission stellte sich dabei auf den Standpunkt, dass die Ergebnisse als Paket verhandelt worden waren und auch als einheitliches Paket von der EU angenommen werden müsste. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war jedoch gegenteiliger Meinung und argumentierte, dass vor allem die neuen Themen wie u. a. Dienstleistungen und geistiges Eigentum nicht zu den ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft zählen und daher das Abkommen allein von den Mitgliedstaaten unterzeichnet und nach ihren jeweiligen nationalen Bestimmungen ratifiziert werden solle.

Da ein Verhandlungsergebnis aufgrund der verhärteten Fronten nicht zu erzielen war, brachte die Kommission mit Unterstützung einiger Mitgliedstaaten den Streit im April 1994 vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und ersuchte um ein Gutachten. Entgegen der sonst eher integrationsfreundlichen Rechtsprechung entschied der EuGH in seinem Gutachten 1/94 bezüglich der Zuständigkeit für Angelegenheiten des geistigen Eigentums und der Dienstleistungen nicht eindeutig zugunsten der Gemeinschaftsförderung, sondern versuchte sich in einem Kompromiss.<sup>11</sup> Der Gemeinschaft wurden ausschließliche Zuständigkeiten im Handel (Art. 113 EG-V), der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemischte Kompetenzen bzgl. des *General Agreement on Trade in Services* (GATS) und der *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) zugesprochen. Gleichzeitig erkannte der EuGH in der Urteilsbegründung die Schwierigkeit der Trennung von internationalen Verhandlungen über Waren, Dienstleistungen und geistiges Eigentum an und trug damit den Argumenten der Kommission Rechnung, die mit der Reduzierung der Transaktionskosten sowie der Stärkung der Verhandlungsposition der Gemeinschaft argumentierte. Er plädierte dafür, dass die Gemeinschaft auch weiterhin mit einer Stimme sprechen solle. Dementsprechend spricht er in seinem Urteil nicht von einer gemischten (*compétence mixte*), sondern einer geteilten Zuständigkeit (*compétence partagée*). Verbunden mit diesem feinen Unterschied in der Terminologie regte der EuGH eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission an, die sich über die Behandlung der neuen Politikfelder, für die der EuGH geteilte Zuständigkeit vorgesehen hatte, erstreckte. Die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbarten daraufhin 1995 auf der Grundlage des Gutachtens 1/94 einen *code of conduct*, der die Ausgestaltung der geteilten Kompetenzen festlegte. Er besagt, dass die Kommission in Verhandlungen über Dienstleistungen und geistiges Eigentum als alleiniger Verhandlungspartner auftreten solle, die Mitgliedstaaten aber an den Verhandlungen teilnehmen könnten.

Anlässlich der Regierungskonferenzen von Amsterdam 1996 und Nizza 2000 stand die Kompetenzfrage in Außenhandelsfragen erneut auf der Tagesordnung. Vor allem die Kommission versuchte, diese in ihrem Sinne zu klären.

Der Veränderungsdruck erschien in Amsterdam denkbar gering, da die Arbeit in der WTO gerade erst angelaufen war und größere Verhandlungen erst in einigen Jahren anstanden. Die letztendlich beschlossene Vertragsrevision brachte daher auch keine großen Ergebnisse im Bereich Handel, sondern war erneut ein Kompro-

---

11 Vgl. auch zur Ausweitung der Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik durch den EuGH Pescatore (1981), Weiler (1991) und Meunier/Nicolaïdis (1999).

miss in Form einer lediglich potenziellen Ausweitung (Art. 113, Abs. 5 EG-V): Der Rat konnte danach auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments durch einstimmigen Beschluss die gemeinschaftliche Zuständigkeit auf internationale Verhandlungen und Übereinkünfte über geistiges Eigentum und Dienstleistungen ausdehnen. Damit war eine potenzielle Ausweitung beschlossen, ohne in Form einer Veränderung der Verträge und somit der Ratifikation durch die dafür vorgesehenen Verfahren auf der nationalen Ebene legitimiert zu sein. Mit Amsterdam wurde somit ein Blankoscheck für die Kommission ausgestellt, der jedoch bislang nicht eingelöst wurde.

Während der Regierungskonferenz von Nizza 2000 versuchte die Kommission erneut einen Vorstoß zur Kompetenzverschiebung, jetzt unter anderen Vorzeichen. Zum einen argumentierte die Kommission nun aufgrund einer mehrjährigen Einbindungspraxis in die WTO-Politik. Zum anderen stand die Eröffnung einer neuen Handelsrunde direkt bevor, auf der die Themen der neuen Handelsagenda – insbesondere der Dienstleistungsbereich – zusammen mit u. a. sozialen Themen, Entwicklung, Gesundheit und Umweltschutz im Mittelpunkt stehen würden. Aber auch EU-interne Erfordernisse machten eine Diskussion über den Artikel 113 EG-V notwendig. Dies war zum einen die bevorstehende Erweiterung, die eine mit 25 Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz in zentralen Bereichen der Handelspolitik der Gefahr der Blockade aussetzte, sowie zum anderen die ebenfalls mit der Erweiterung zusammenhängende Selbstverpflichtung der Union, die qualifizierte Mehrheit als Abstimmungsmodus auf möglichst viele Bereiche der Unionspolitik auszudehnen.

Die trotz des Anpassungsdrucks zähen Verhandlungen ergaben folgende zentrale Änderungen des Artikels 113 (jetzt 133) (Nicolaidis/Meunier 2002: 191f): Mit der Neuregelung von Absatz 5 des Artikels 133 wurde die Zuständigkeit der Gemeinschaft generell auf die »Aushandlung und den Abschluss von Abkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums« (Art. 133, Abs. 5 EG-V Nizza) ausgedehnt und der Gemeinschaft in diesem Bereich die ausschließliche Kompetenz zugeschrieben. Damit gilt auch für diesen Bereich die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Gleichzeitig wurden jedoch auf hartnäckige Interventionen der französischen Regierung hin in Art. 133, Abs. 6 EG-V (Nizza) Ausnahmen festgelegt: »Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen [fallen] in die geteilte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten« (Art. 133, Abs. 6 EG-V Nizza). Die Ermächtigung, auch ohne Vertragsänderung die Kompetenzen auszuweiten, blieb weiterhin erhalten (Art. 133, Abs. 7).

Die noch nicht in Kraft getretene Verfassung übernimmt weitgehend den Artikel 133 (jetzt Artikel III-315) im Bereich der Kompetenzzuordnung. Zudem ordnet sie die gemeinsame Handelspolitik explizit Titel III der Verfassung über die Zuständigkeiten der Union dem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit zu (Art. I-13). In den Ausnahmen für diese Zuordnung, die in Art. III-315 geregelt sind, wurde jeweils eine Begründungspflicht eingefügt, wie etwa in Bezug auf die kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, die nur dann einstimmig geregelt werden sollen, wenn

sie »die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten« (Verfassung der EU, Art. III-315, Abs. 4). Diese Art von Zusätzen scheint jedoch genügend Spielraum für eine positive Interpretation der jeweiligen Fälle zu lassen, sodass hier nicht von einer Einschränkung der Ausnahmen gesprochen werden kann.

Tabelle 1: Veränderungen der Kompetenzen für WTO Angelegenheiten in der EU

WTO			
	GATT	GATS	TRIPS
Seit 1995* (EG-V Maastricht)	ausschließliche Kompetenzen	gemischte/geteilte Kompetenzen	gemischte/geteilte Kompetenzen
Seit 2003 (EG-V Nizza)**	ausschließliche Kompetenzen	ausschließliche Kompetenzen (mit Ausnahmen)	ausschließliche Kompetenzen (mit Ausnahmen)

\* mit Gründung der WTO, Rechtsgrundlage Maastrichter Vertrag;  
 \*\* Rechtsgrundlage Vertrag von Nizza

### 2.1.2. Die Wirkung der Einbindung in die WTO auf das Sekundärrecht

Die Einbettung der EU in die WTO hat auch eine Wirkung auf das Sekundärrecht der Gemeinschaft entfaltet. Die WTO eröffnet der EU ein *window of opportunity*, das sie durch rechtliche Regelungen auf EU-Ebene nutzbar macht. Hier wird entweder neues Recht geschaffen, wie im Bereich der Marktöffnungsstrategie oder bereits bestehendes Recht auf die Veränderungen auf WTO-Ebene hin ausgerichtet, wie im Fall der Verordnung gegen Handelshemmnisse.

In Reaktion auf die Gründung der WTO und damit der neuen Möglichkeiten vor allem des Streitbeilegungsverfahrens beschloss der Rat 1998 auf Vorschlag der Kommission (1996) eine neue *Marktzugangsstrategie* der EG.<sup>12</sup> Der Kern der Marktzugangsstrategie ist auf das Erlangen und Verbreiten von Informationen gerichtet. Die Maßnahmen der Marktzugangsstrategie richten sich vor allem auf:

- (1) Ermittlung und Analyse von Marktzugangshemmnissen in Drittländern;
- (2) Einrichtung und Entwicklung von Datenbanken sowie Koordinierung und Verbreitung von Informationen über Handelshemmnisse und internationale oder nationale Handelsregelungen;
- (3) Studien insbesondere über die Erfüllung der Verpflichtungen der Drittländer nach internationalen Handelsübereinkünften oder im Vorfeld von Verhandlungen;
- (4) Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Handelshemmnisse (Ratsbeschluss 98/552/EG).

12 Beschluss des Rates vom 24. September 1998 über die Durchführung von Maßnahmen betreffend die Marktzugangsstrategie der Gemeinschaft durch die Kommission, 98/552/EG. Die Ausführungen über die Marktzugangsstrategie beruhen auf Vorarbeiten von Birgit Hellmann innerhalb des Projektes »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem« (vgl. Hellmann 2004; Knodt 2005a: Kap.2).

Einen der wichtigsten Lieferanten von Informationen zum Thema Handelshemmnisse stellen die europäischen Wirtschaftsakteure selbst dar. In der Umsetzung der Marktzugangsstrategie spielt daher die Einrichtung der Marktzugangsdatenbank im November 1996 durch die Kommission eine wichtige Rolle. Sie dient zum einen dazu, den Wirtschaftsakteuren eine Möglichkeit zu geben, Informationen über Marktzugangshemmnisse einzuspeisen und stellt zum anderen die von der Kommission selbst gesammelten exportrelevanten Informationen zur Verfügung.<sup>13</sup> Nach eigenen Angaben soll die Datenbank die drei Hauptakteure – EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und die europäische Wirtschaft – durch den Informationsaustausch verbinden.<sup>14</sup> Vor allem ist hierbei der direkte Austausch mit der europäischen Wirtschaft in Form von Unternehmen und Verbänden für die Kommission wichtig. Bis zum Juli 2004 wurde von der Gemeinschaft bei der WTO in über 63 Fällen Beschwerde eingereicht und damit ein Verfahren zur Markttöfung beantragt, was fast 20 Prozent aller eingereichten Beschwerden entspricht (Young 2004).

Der Fall der *Verordnung gegen Handelshemmnisse*<sup>15</sup> zeigt, wie durch die Gründung der WTO bestehendes Sekundärrecht an die veränderten Gegebenheiten der internationalen Ebene angepasst wurde.<sup>16</sup> Die Verordnung stellt ein Instrument zur Öffnung der EG-Exportmärkte dar, das sich nicht nur auf den Güterhandel, sondern auch auf den Handel mit Dienstleistungen erstreckt. Die Verordnung ersetzt die *Verordnung zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik* des Rates (2641/84)<sup>17</sup> – das so genannte bisherige *Neue handelspolitische Instrument* (NCPI) – und zielt darauf ab, für EG-Exporte existierende Handelsbarriere in Drittstaaten zu identifizieren und abzubauen. Die Verordnung gibt ein genaues Verfahren vor, wie ein Handelshemmnis angezeigt und von der Kommission nach Prüfung und Zustimmung der Mitgliedstaaten vor das WTO-Streitschlichtungsverfahren gebracht werden kann.

In der Verordnung wird an vielen Stellen explizit auf den multilateralen Rahmen der WTO verwiesen. Dies geschieht nun nicht mehr wie in der alten Verordnung mit dem allgemeinen Verweis auf internationale Handelsregeln, sondern es wird explizit darauf verwiesen, dass die »internationalen Handelsregeln [...] in erster Linie diejenigen [sind], die im Rahmen der WTO vereinbart und in den Anhängen zu dem WTO-Übereinkommen festgelegt sind« (Verordnung 3286/94). Neben dieser Spezifizierung wurden sowohl die Definition von Handelshemmnissen als auch die Formulierungen bzgl. Gegenstrategien von der WTO übernommen. Hier findet sich somit der erste Beleg auf eine intentionale Vernetzung der Gemeinschaft mit der

13 Vgl. <http://mkaccdb.eu.int/>; 16.3.2007.

14 Vgl. <http://mkaccdb.eu.int/about1.htm>; 16.3.2007.

15 Verordnung des Rates zur »Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln« (3286/94) vom 22. Dezember 1994.

16 Die Ausführungen über die handelspolitischen Instrumente beruhen auf Vorarbeiten von Birgit Hellmann innerhalb des Projektes »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem« (vgl. Hellmann 2004; Knodt 2005a: Kap. 2).

17 Verordnung des Rates zur »Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken« (2641/84) vom 17. September 1984.

WTO, bei der die Kommission auf Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen der WTO zurückgreift. Sie nutzt damit ausdrücklich deren Legitimation als multilateral hergestellte und geteilte Normen. Darüber hinaus orientiert sich die Gemeinschaft in der Verordnung an den Rechtsnormen des Streitbeilegungsverfahrens der WTO. Sie nutzt somit die auf WTO-Ebene multilateral entwickelten Prinzipien, Normen und Regeln unter Verzicht auf die Entwicklung eigener Standards zur Ausgestaltung ihrer Verfahren.<sup>18</sup> Zudem zeigt die neue Verordnung gegen Handelshemmnisse von 1994 eine Orientierung an Verhandlungslösungen, um die offizielle Einleitung eines WTO-Verfahrens zu vermeiden, wie dies auch im WTO-Streitbeilegungsverfahren der Fall ist. Am deutlichsten ist diese Anlage in der Stellung des 133er Ausschusses<sup>19</sup> zu sehen, dem in der neuen Verordnung eine weit stärkere Stellung eingeräumt wird, als dies in der alten NCPI-Verordnung von 1984 der Fall war (Garcia Molyneux 1999). Dies ist vor allem aus den folgenden zwei Gründen gegeben: Zum einen ist der Rat für die Verhängung von erlaubten Sanktionsmaßnahmen bei der Nichtbefolgung eines Streitbeilegungsergebnisses durch den Beklagten zuständig, sodass hier bereits im Vorfeld aus Effizienzgründen eine Abstimmung erfolgen sollte. Zum zweiten zieht sowohl die WTO als auch in ihrer Folge die Verordnung gegen Handelshemmnisse von 1994 eine politische Verhandlungslösung von Handelskonflikten einer Einleitung eines offiziellen Streitbeilegungsverfahrens vor. Für politische Konsultationen und Verhandlungslösungen mit Drittstaaten muss jedoch der 133er Ausschuss tätig werden, da dies als politisch-diplomatische Verhandlung in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten fällt. Aus diesem Grund soll er über die Entwicklung von Einzelfällen unterrichtet werden, um die Möglichkeit zu erhalten, die weiterreichenden politischen Folgen abzuwägen.

## 2.2. Wandel in den Routinen europäischen Regierens

Neben der formalen Organisation kann institutioneller Wandel aufgrund der Einbettung in die WTO auch in der Dimension der Routinen festgestellt werden. Dies wird an den folgenden Aspekten deutlich gemacht: (a) der Verwaltungsorganisation der Generaldirektion (GD) Handel, (b) dem neuen Informations- und Konsultationsverfahren der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens und (c) dem Ausbau der direkten Kommunikationswege mit Wirtschaftsakteuren vor allem auf nationaler Ebene.

(a) Institutioneller Wandel kann innerhalb der *Verwaltungsorganisation* festgestellt werden, der als ein Prozess der Verlagerung von dem Prinzip der Territorialität

---

18 Die detaillierten empirischen Nachweise dieser Orientierung finden sich in Knodt (2005a: Kap. 2).

19 Der 133er Ausschuss setzt sich aus hochrangigen Beamten und Handelsexperten der Nationalstaaten sowie Kommissionsvertretern zusammen. Er entscheidet im Konsens. Die in den Verträgen gewählte Formulierung der unterstützenden Tätigkeit des Ausschusses verschleierte dessen starke Stellung in der Durchführung der Handelspolitik und hat ihm in Brüssel den Spitznamen des *Belles-Mères* Ausschuss eingebracht (vgl. Paans 2000).

hin zum Prinzip der Funktionalität beschrieben werden kann, der sich über die politische Umstrukturierung im Zuge der Kommissionsneubesetzungen hinaus festmachen lässt. Die sektorale Beschäftigung mit Handelsfragen, wie sie sich am stärksten in der WTO ablesen lässt, tritt damit in den Vordergrund. Die Jacques Santer-Kommission (1995-99) wies bei Gründung der WTO zum einen eine klare territoriale, im Sinne von regionaler Strukturierung auf. Darüber hinaus wurden den Generaldirektionen funktionale Aufgaben wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Menschenrechte und gemeinsame Handelspolitik zugeordnet. Das territoriale Ordnungsprinzip war dabei dominant. Bei der Umbildung der Kommission durch den Wechsel der Kommission Santer zu Romano Prodi 1999 ist die Durchsetzung des funktionalistischen Prinzips in den mit Außenpolitik im weiteren Sinne verstandenen Generaldirektionen klar erkennbar. Damit wird die Generaldirektion, die sich bisher *auch* mit Handel beschäftigte, eindeutig zur zentralen Generaldirektion für Handelsfragen, die sich zuallererst mit dem Sachgebiet Handel identifiziert und nicht über territoriale Zuständigkeiten definiert wird. Dies ist augenfälliger Ausdruck der zunehmenden Bedeutung der WTO und des Bereichs des Außenhandels für die EU (Knodt 2005a: Kap. 3; Hellmann 2004). Zudem ist es zu einer Ausdifferenzierung und Spezialisierung innerhalb der GD Handel gekommen, die mit einem starken Ausbau der administrativen Ressourcen einherging. Diese Prozesse hängen klar mit der Einbindung in die WTO-Politik zusammen, die eine ständige Umstrukturierung nach den Erfordernissen der täglichen Praxis notwendig macht. Demnach spiegelt die Umstrukturierung der Kommission und besonders der Generaldirektion I (Handel) den Bedeutungszuwachs multilateraler Verhandlungssysteme im Bereich Handel und damit der WTO wider.

(b) Das Charakteristikum des gestrafften zeitlichen Rahmens für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens mit seiner Festlegung knapper Fristen stellt hohe Anforderungen an die *Kooperation von Kommission und Mitgliedstaaten*. Aufgrund dieses rigiden Zeitplans ist die Vertretung der EU-Fälle durch die Kommission unabdingbar, auch wenn nicht immer alle Mitgliedstaaten von einem Streitbeilegungsverfahren gleichermaßen betroffen sind. In der Praxis hat man diese Schwierigkeiten antizipiert und behandelt auch im Streitbeilegungsverfahren die Vertretungskompetenz einheitlich. Verantwortlich ist die Kommission, die sowohl die Interessen der Gemeinschaft als auch die der Mitgliedstaaten vertritt. Wird eine Beschwerde von der Industrie oder einem Mitgliedstaat vorgebracht, informiert sie sämtliche Mitgliedstaaten im 133er Ausschuss über die beabsichtigte Initiierung eines Streitbeilegungsverfahrens. Besteht Konsens, beantragt sie das Verfahren bei der WTO und führt es durch. Die Kommission versorgt den 133er Ausschuss – und seine Unterausschüsse – mit allen notwendigen und gewünschten Informationen. Er ist der Ort, an dem die Eignung einzelner Fälle für das WTO-Verfahren und die Strategie in laufenden Verfahren mit den Mitgliedstaaten erörtert wird. Eine weitere große Veränderung innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens mit Auswirkung auf die Routinen der Gemeinschaft betrifft die Verbindlichkeit des gesamten Prozesses der Durchführung des Streitschlichtungsverfahrens sowie die bei Nichtumsetzung der Ergebnisse eines Panels oder der Appellationsinstanz durch den Beschuldigten

erlaubten Vergeltungsmaßnahmen durch den Kläger. Die Aufnahme eines Falles wird somit wahrscheinlicher und muss von den Mitgliedstaaten der WTO weitaus stärker in Betracht gezogen werden als noch innerhalb des GATT. Ebenfalls steigt der Druck innerhalb eines eröffneten Verfahrens, eine Einigung mit dem Kontrahenten zu erzielen, um unliebsame Entscheidungen oder mögliche Gegenmaßnahmen zu vermeiden (Cottier 1998: 351).

Für die Kommission bedeutet dieses neue Verfahren und seine eben beschriebenen Implikationen zum einen, dass sie innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens genügend Handlungsspielraum für die Verhandlungen benötigt. Zum anderen hat sich zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine neue Routine der häufigeren Rückbindung etabliert. Diese enge Koordination ergibt sich vor allem durch die Möglichkeit der Vergeltungsmaßnahmen. Gewinnt die EU einen Fall, kann sie als obsiegende Partei im neuen Streitbeilegungssystem der WTO über Gegenmaßnahmen, die den beschuldigten Staat betreffen, entscheiden. In diesem Fall entscheidet der Rat der EU über die zu erhebenden Strafzölle. Daher muss die Kommission während der Verhandlungen innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens immer auch die Interessen der Mitgliedstaaten im Auge behalten und daher eine enge Kooperation mit dem 133er Ausschuss pflegen.

Erstaunlicherweise hat sich diese neue Konsultations- und Informationspraxis, die sich zuerst im Rahmen des GATS und TRIPS als Abkommen der WTO, das bis 2003 unter geteilte Kompetenzen innerhalb der EU fiel, entwickelt hat, mittlerweile auch für die unter exklusive Kompetenzen fallenden Bereiche der WTO-Abkommen als Standard etabliert. Diese bereits durch den EuGH in seinem 1/94 Gutachten für die unter geteilte Zuständigkeiten fallenden Bereiche angemahnte, stärkere Konsultation und Kooperation wurde in der Praxis auf zweierlei Weise umgesetzt:<sup>20</sup> zum einen durch verstärkte Information des 133er Ausschusses durch die Kommission und zum anderen durch die verstärkte Zulassung von Mitgliedstaaten zu den Verhandlungen zwischen Kommission und WTO. So nahmen Vertreter der Ratspräsidentschaft und einiger anderer Mitgliedstaaten an informellen Sitzungen teil, zu denen sie vorher keinen Zugang hatten. Insgesamt jedoch hat sich die Informations- und Konsultationspraxis der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten und dem 133er Ausschuss im Bereich der geteilten Kompetenzen in den Jahren 1995 bis 2003 verstärkt. Interessanterweise wurden diese neuen Routinen, wie oben erwähnt, auch auf den Bereich der ausschließlichen Kompetenzen übertragen (Knodt 2005a: 88-91).

Dazu kommt die Feststellung, dass die Streitbeilegungsorgane der WTO in ihrer Arbeit auf die Zuarbeit der Streitparteien angewiesen sind. Um einen Fall überzeugend dem Panel vorzulegen, bedarf es einer knappen, gut strukturierten Vorlage aller rechtlichen und Fakten betreffenden Argumente unter Rückgriff auf Präzedenzfälle und Querverweise auf entsprechende ähnliche Abkommen oder grundsätzliche internationale Regelungen (Cottier 1998: 352). Diese Zuarbeit bindet ebenfalls

---

20 Zu den Problemen der Kooperation von Kommission und Mitgliedstaaten unter geteilten Kompetenzen im Detail (vgl. Leal-Arcas 2003).

Ressourcen und kann am besten – bedenkt man dazu die Anzahl an parallel laufenden Fällen und die knappen zeitlichen Fristen – auf der europäischen Ebene gelöst werden. Aus diesen Gründen bedarf es für ein schnelles und fundiertes Management der Streitbeilegungsfälle meist enormer administrativer Ressourcen. Diese Anforderungen an administrative Ressourcen, die ein schnelles und fundiertes Management erlauben, haben zu Veränderungen in der Beziehung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geführt. Die Kommission fungiert dabei als eine Art Koordinator oder Manager für den benötigten Sachverstand. Dadurch sind neue und effiziente Netzwerke zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und zum Teil der betroffenen Industrie entstanden (vgl. Cottier 1998: 353).

(c) Durch die Analyse der Routinen im Fall der Marktzugangsstrategie und der neuen Verordnung gegen Handelshemmnisse kann gezeigt werden, dass die Kommission ihre Stellung bei der Nutzung des Angebots eines schlagkräftigen WTO-Streitbeilegungsverfahrens durch die Etablierung neuer Interaktionskanäle ausbauen konnte. Noch deutlicher als in der Marktzugangsstrategie wird dieser Versuch in der Verordnung gegen Handelshemmnisse (Verordnung 3286/94). Die Verordnung ermöglicht sowohl Unternehmen und Verbänden als auch Mitgliedstaaten, die Beschwerde über ein Handelshemmnis in einem Drittstaat bei der Kommission einzureichen, die dann gegebenenfalls ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO in Gang setzt. Da bei der WTO nur Mitgliedstaaten, nicht aber private Akteure wie Verbände und Unternehmen klageberechtigt sind, ist die Institutionalisierung eines direkten Kontakts zur Kommission für private Akteure wichtig. Die Kommission hat mit der Verordnung eine bessere Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren auf der europäischen und vor allem nationalen Ebene etabliert und sich dabei in die Rolle eines Advokaten der europäischen Industrie begeben. Unternehmen, aber vor allem auch nationale Wirtschaftsverbände, erkennen die Kommission verstärkt als direkten Ansprechpartner bei diskriminierenden Handelspraktiken in Drittstaaten an. Somit hat in diesem Bereich eine deutliche Umorientierung stattgefunden. Die Kommission forciert diese Kommunikationswege mit enormem Aufwand, so etwa mit dem Aufbau einer Marktzugangsdatenbank. Sie hat sich damit sowohl als Ansprechpartner, Anbieter von Hilfestellung und Agent auf WTO-Ebene als auch als Informationspartner in Sachen Markthemmnisse für die europäische Wirtschaft etabliert. Sie hat es zudem geschafft, durch die Etablierung verrechtlichter und transparenter Prozeduren, die eine starke Anlehnung und Kopplung an das WTO-Streitbeilegungsverfahren aufweisen, ihre Kommunikation mit der Wirtschaft auf ein legitimeres Fundament zu stellen, als dies im rein politischen 133er Ausschussverfahren der Fall ist.

### 2.3. *Wandel in den Konzepten legitimer Ordnung*

Der Nachweis von institutionellem Wandel in der dritten Dimension der Konzepte legitimer Ordnung kann am Beispiel der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung geführt werden. Ausgehend von der Tatsache, dass im

supranationalen und internationalen Kontext die Ansprüche der parlamentarischen Demokratie weniger erfüllt werden, hat sich vor allem mit Blick auf die EU eine Diskussion entfaltet, die nach Alternativen sucht. Die Vorschläge reichen von dem Modell eines Post-Parlamentarismus mit lose gekoppelten Arenen (Benz 2000), über deliberative (u. a. Schmalz-Bruns 1999; Cohen/Sabel 1997; Eriksen/Fossum 2000) und partizipative Modelle (Heinelt et al. 2002; Grote/Gbikpi 2002) bis zu Vorschlägen der Einbringung direkt-demokratischer Elemente (Abromeit 2002). Vor allem die Vorschläge partizipativer und deliberativer Modelle und ihre unterschiedliche Konzeption von Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure spielen dabei eine herausgehobene Rolle, auf die hier fokussiert wird. Damit wurde ein zentrales Konzept legitimer Ordnung identifiziert, das sich in dem hier gewählten Untersuchungszeitraum sowohl auf der europäischen als auch internationalen Ebene entfaltet hat. Es lassen sich zwei Idealtypen zivilgesellschaftlicher Einbindung deduktiv herleiten: ein selektives Konsultationsmodell und ein prozedurales Kommunikationsmodell.<sup>21</sup> Die beiden Einbindungstypen repräsentieren dabei je ein anderes Verständnis legitimer Ordnung. Es zeigt sich, dass sich durch die Einbindung der EU in die WTO in der GD Handel zuerst das selektive Konsultationsmodell ausgebildet hat. Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Entscheidung innerhalb der GD Handel hat sich in den letzten Jahren jedoch in Richtung des prozeduralen Kommunikationsmodells gewandelt; dies nicht zuletzt durch die Entwicklung innerhalb der EU insgesamt, die sich stark in Richtung dieses Modells bewegte.

Die Idealtypen wurden anhand von fünf Dimensionen und deren verschiedenartiger Ausprägungen gebildet. Es sind dies:

- (1) der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur internationalen Ebene;
- (2) Steuerungsmechanismen politischer Problemlösung;
- (3) die Konzeption zivilgesellschaftlicher Akteure sowie
- (4) deren Funktion und Leistung im Politikprozess und
- (5) die Funktion von Öffentlichkeit bei der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure.<sup>22</sup>

Im Konsultationsmodell wird ad hoc und selektiv über den Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur Politikgestaltung auf internationaler Ebene entschieden. Der vorherrschende Steuerungsmechanismus ist der der hoheitlichen Steuerung unter selektivem Einbezug gesellschaftlicher Kräfte (Kohler-Koch/Knodt 1999). Zivilgesellschaftliche Akteure sind für die Staaten und inter- bzw. supranationale Organisationen nur aufgrund ihrer Ressourcen und Qualitäten wie etwa Expertise interessant (siehe Philippe Schmitter (2002) »Holder-Konzept«). Ihr Einbeziehen soll die Qua-

---

21 An anderer Stelle wurden vier Idealtypen gebildet, die zusätzlich noch ein *Zwei-Ebenen Modell der Interessenvermittlung* sowie ein *vergesellschaftetes Modell der Selbstregulierung* enthielten, die jedoch empirisch nur je für die WTO sowie die EU insgesamt Relevanz besaßen und hier aufgrund des beschränkten Platzes keine weitere Erwähnung finden sollen. Ausführlich dazu Knodt (2005a: Kap. 4) sowie zusammenfassend Knodt (2005b).

22 Ausführlich zur Konzeption vgl. Knodt (2005a: Kap. 4).

lität von Sachentscheidungen erhöhen und die Implementation von Politiken erleichtern helfen. Zudem sollen zivilgesellschaftliche Akteure als Transmissionsriemen in die Öffentlichkeit hineinwirken und dort für Unterstützung der getroffenen politischen Entscheidungen werben. Öffentlichkeit ist dabei der Ort der Mobilisierung von Unterstützung für Entscheidungen auf internationaler Ebene (Knodt 2005a: 131). Im prozeduralen Kommunikationsmodell dagegen erfahren zivilgesellschaftliche Akteure eine breite Einbindung in politische Entscheidungsprozesse. Es zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass Einbindung verrechtlicht wurde und somit ein institutionalisierter Zugang zu Einbindungsrechten existiert. Hoheitliche Steuerung ist daher stark mit gesellschaftlicher Steuerung gekoppelt. Der Umgang der politischen und gesellschaftlichen Akteure miteinander ist durch eine verständigungsorientierte Herangehensweise geprägt. Zivilgesellschaftliche Akteure werden als Sachwalter legitimer Interessen gesehen. Besonderer Wert wird dabei auf integrative Foren des Austauschs von Argumenten gelegt. Diese zeichnen sich durch ihren offenen und deliberativen Charakter aus. Es wird dabei davon ausgegangen, dass dadurch Gemeinwohl erzeugt sowie die Qualität der Sachentscheidung verbessert wird. Als übergreifende Leistung dieses Prozederes wird die Legitimität der Entscheidung erhöht. Öffentlichkeit ist hier der Ort deliberativer Kommunikation zum öffentlichen Austausch von Begründungen. Damit lehnt sich dieser Idealtyp eng an die in der Demokratietheorie formulierten Kriterien für politische Entscheidungen in deliberativen Foren an (vgl. Habermas 1998; Schmalz-Bruns 2002; Schmalz-Bruns 2002a).<sup>23</sup>

Um den Einfluss der Konzepte für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure der WTO auf die EU beurteilen zu können, muss sowohl die zivilgesellschaftliche Einbindung auf WTO-Ebene als auch in der EU insgesamt sowie speziell in der GD Handel, in der sie vor allem wirksam werden, untersucht werden.

Die Diskussion um die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in GATT/WTO begann bereits Anfang der neunziger Jahre mit dem Ende der Uruguay Runde (1986-1993) und der sie begleitenden ersten Proteste gegen die Handelsorganisation (Croome 1995: 276). Die Proteste verstärkten sich während der Verhandlungen um das Multilaterale Abkommen über Investition (MAI). Das seit den sechziger Jahren in bilateralen Abkommen geregelte Thema der Investition wurde in den neunziger Jahren zum Verhandlungsgegenstand multilateraler Foren. Die MAI Verhandlungen starteten dabei 1995 im Rahmen der OECD und wurden nach deren Scheitern 1998 in die WTO verlagert. In der Analyse der Proteste waren sich Vertreter von WTO, OECD und EU schnell einig. In der gemeinsamen Diskussion kam man zu der Auffassung, dass eine verfehlte und ungenügende Öffentlichkeitsarbeit über das Verfahren den Protest und damit die hohen Kosten gescheiterter Verhandlungen verursacht hatte. Eine verbesserte Informationspolitik hätte ein Scheitern verhindern können, so der Konsens. Als Ergebnis hielt man fest, dass zukünftige Verhandlungen dieses neue Phänomen ernst zu nehmen hätten. Die zivilgesellschaftlichen Akteure wurden

---

23 Dieser Beitrag stellt nicht den Anspruch, das Legitimierungspotenzial der Einbindungsformen zivilgesellschaftlicher Akteure in der EU demokratietheoretisch zu beurteilen. Beide hier vorgestellten Idealtypen sind im Rahmen von Legitimationsdebatten entstanden und werden im Sinne der Fragestellung analysiert.

als Schlüsselakteure für die kommenden Verhandlungen über Handel und Investitionen angesehen. Allen Beteiligten in der WTO war klar, dass der auf der WTO-Ministerkonferenz von Seattle Ende 1999 geplante Start einer neuen Handelsrunde die Aufmerksamkeit nicht nur der Presse, sondern insbesondere der zivilgesellschaftlichen Akteure in einem weit größeren Ausmaß als je zuvor auf sich lenken würde. Dies vor allem aufgrund der Ankündigung neuer Proteste bei der WTO-Konferenz in Seattle durch die breite Koalition der NGOs, die den Protest gegen das MAI getragen hatte. Entsprechend wurde der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur WTO Ende der neunziger Jahre erneut heftig diskutiert.

Die zivilgesellschaftliche Einbindung in die WTO ist durch das selektive Konsultationsmodell geprägt, was in der detaillierten Analyse (Knodt 2005a, Kapitel 4.2) anhand einer Reihe von Indikatoren nachgewiesen werden kann. Dies drückt sich vor allem in der selektiven Zulassung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Politikgestaltung der WTO aus, wie sie bereits in den eben dargestellten Anfängen angelegt wurde. Sie zeigt sich aber auch in der jeweils selektiv zu genehmigenden Liste der akkreditierten NGOs zu den WTO-Ministerkonferenzen durch den Allgemeinen Rat. In ihren Leitlinien zur Einbindung der Zivilgesellschaft verweist die WTO immer wieder auf eine verstärkte Informationspolitik, die die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure sichern soll.<sup>24</sup> Die Werbekampagnen der WTO zeigen eindeutig den instrumentellen Charakter, der der zivilgesellschaftlichen Einbindung als Transmissionsriemen in die nationalstaatlichen Gesellschaften hinein zugeordnet wurde.<sup>25</sup> Auf diese Unterstützungsfunktion sind auch die Instrumente der Informationsvermittlung des WTO-Sekretariats ausgerichtet. Ein weiterer Beleg für das selektive Konsultationsmodell ist die Konzeption zivilgesellschaftlicher Akteure als Träger von Ressourcen (Pedersen 1999: 10-15). Die informellen Konsultationen des WTO-Generalsekretariats mit Vertretern der Zivilgesellschaft, wie etwa die Konsultationen im Ausschuss für Handel und Umwelt sowie die selektive Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure durch das Streitbeilegungsverfahren in Form von *amicus curiae briefs* lassen erkennen, dass die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure vor allem auch aufgrund ihrer Wahrnehmung als Träger von für die WTO interessanten Ressourcen stattfindet (Knodt 2005a: 150-159). Erste Ansätze eines prozeduralen Kommunikationsmodells sind u. a. mit der Durchführung von relativ offen gestalteten Symposien, mit denen versucht wurde, in öffentlichen Foren gute Argumente auszutauschen, zu verzeichnen. Diese konnten sich jedoch vor allem aufgrund fehlender Unterstützung des Generalsekretariats kaum entfalten.

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in der GD Handel der EU wird ebenfalls stark von dem Modell der selektiven Konsultation bestimmt. Diese Einordnung beruht vor allem darauf, dass zivilgesellschaftliche Akteure zum einen als Mobilisierer öffentlicher Unterstützung gesehen werden und zum anderen vor allem

---

24 Sitzung des Allgemeinen Rates vom 18. Juli 1996, WT/GC/M/13, Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, WT/L/162, 23. Juli 1996, [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/guide\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/guide_e.htm); 16.3.2007.

25 Vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10ben\\_e/10b09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10ben_e/10b09_e.htm); 16.3.2007; [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10mis\\_e/10m00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10mis_e/10m00_e.htm); 16.3.2007.

aufgrund ihrer Expertise in die Politikgestaltung eingebunden werden. Zu zeigen ist dies in der Anfangsphase der Einbindungsstrategien der GD Handel, die wie bereits im Fall der WTO auf die Zeit der Auseinandersetzung mit den Erfahrungen aus der Uruguay-Runde des GATT sowie auf der Defizitanalyse im Rahmen der gescheiterten Verhandlungen um das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) 1998 und der gescheiterten Eröffnung der Welthandelskonferenz in Seattle 1999 beruhen. Die Haltung der GD Handel bildete sich dabei in der gemeinsamen Analyse der Proteste gegen das MAI durch Vertreter der betroffenen Organisationen WTO, OECD, EU und WTO-Ebene heraus. In der dortigen gemeinsamen Diskussion teilte man die Interpretation ungenügender Öffentlichkeitsarbeit als Hauptursache des Konflikts sowie zivilgesellschaftlicher Akteure als zukünftige Schlüsselakteure in den kommenden Verhandlungen über Handel und Investitionen. Die Einbindung in die Diskurse auf WTO-Ebene führte daraufhin zu gemeinsamen Problemdefinitionen und –lösungen aufgrund der gemeinsamen Betroffenheit von Phänomenen, wie es hier der Protest gegen die internationale Handelspolitik darstellte und zu stark ähnlichen Strategien der Einbindung sowohl auf WTO- als auch GD Handel-Ebene. So tragen die abgehaltenen *Civil Society Dialogue Meetings on Trade and Investment* der GD Handel stark selektiven und instrumentellen Charakter im Sinne der Propagierung von EU Zielen in der Öffentlichkeit (Knodt 2005a: 214-218). Die Behandlung zivilgesellschaftlicher Akteure als Träger von Ressourcen zeigt sich in der GD Handel sowohl in der Etablierung eines *Investitionen Korrespondenten Netzwerks*, das Expertise in den WTO-Verhandlungen lieferte als auch in der Etablierung einer Kontaktgruppe als Transmissionsriemen zwischen Kommission und Zivilgesellschaft zur gebündelten Informationsweiterleitung in die GD Handel. Sieht man sich die Zusammensetzung der Kontaktgruppe an, so wird der Ansatz der Kommission deutlich, zivilgesellschaftliche Vertreter auszuwählen, die ein möglichst breites Spektrum der Zivilgesellschaft abdecken, um so nur mit einer möglichst kleinen Anzahl von Organisationen den Dialog zu managen und gebündelte Informationen zu erlangen. Unter den 14 Organisationen finden sich die großen Vertreter der Arbeitgeber/Industrie und der Arbeitnehmervertretung (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe* und *European Trade Union Confederation*) und zwei Vertreter des Handels (*Foreign Trade Association* und *Eurocommerce*). Darüber hinaus finden sich sowohl zentrale NGO (wie etwa der WWF für den Umweltbereich) als auch repräsentative Netzwerke, wie im Sozialbereich die *Platform of European Social NGOs* und im Dienstleistungsbereich das *European Service Forum*, die die zentralen Bereiche der neuen Doha-Agenda der WTO abdecken.<sup>26</sup> Darüber hinaus lehnte die EU einige ihrer Instrumente an die kurz zuvor in der WTO aufgelegten Angebote an die Zivilgesellschaft an. So wurde von der WTO der Ablauf der Briefingverfahren sowie die Internet Chats zu Handelsthemen über-

---

26 Die Kontaktgruppe wurde seit ihrer Gründung um ein paar wenige Organisationen erweitert, wie etwa 2002 um den europäischen Zusammenschluss der Handelskammern (*Eurochambers*) und die *Eurogroup for Animal Welfare*, blieb aber ansonsten als kleine Besetzung stabil. Für die Liste siehe [http://trade-info.cec.eu.int/civil\\_soc/contactgroup.cfmp](http://trade-info.cec.eu.int/civil_soc/contactgroup.cfmp); 16.3.2007.

nommen, die allerdings in jüngster Zeit eine abweichende Entwicklung in der GD Handel erfahren haben (Knodt 2005a: 227f).

Die GD Handel weist jedoch auch Ansätze des prozeduralen Kommunikationsmodells auf. Hierbei ist vor allem auf die 2002 entwickelten Konsultationsstandards zu verweisen, die die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure zum Teil deliberativ gestalten und feste Regeln für die offene Ausgestaltung der Diskussionsforen sowie Feedback-Mechanismen festlegten (Knodt 2005a: 229-237; Insausti Muguza 2002). Diese sind u. a. in der Arbeit in *thematischen Gruppen* angewendet. Dies sind thematisch orientierte Diskussionsforen, die sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung stark an den Themen der WTO-Agenda anlehnen und sich in ihrer Arbeit in weiten Teilen an deliberativen Kriterien orientieren. Mit diesen Ansätzen lehnt sich die GD Handel zum Teil an die Instrumente der WTO an, geht aber in ihrer Ausgestaltung über diese hinaus. Als Erklärung für die stärkere Entwicklung in Richtung des prozeduralen Kommunikationsmodells kann die Einbindung der GD Handel in den übergreifenden Kontext der EU angeführt werden. Denn die EU insgesamt zeichnet sich durch eine Mitte der neunziger Jahre weiter vorangeschrittene Entwicklung von der selektiven Konsultation hin zur prozeduralen Kommunikation aus (vgl. auch Smismans 2003, 2005). Als bester Beweis für diese Entwicklung dient die Ausgestaltung von Standards für die Einbindung, wie sie von der Kommission 2002 festgelegt wurden. Dazu gehören u. a. die Institutionalisierung eines offenen Zugangs zu den Beratungen und die Rückmeldung über den Eingang oder auch die Zurückweisung von zivilgesellschaftlichen Argumenten durch die Kommission (Kommission 2002). Diese Entwicklung ist auch an dem Angebot an Online-Konsultationen der Kommission abzulesen (Winkler/Kozeluh 2005).

Insgesamt wurde deutlich, dass ein Wandel durch die internationale Einbettung eben nicht nur in der Veränderung von Kompetenzen abgelesen werden kann. Vielmehr ergibt sich eine Vielzahl von Veränderungen in den unterschiedlichen Routinen der gemeinsamen Handelspolitik. Zudem konnte gezeigt werden, dass auch die Konzepte legitimer Ordnung ihre »Reise« von der WTO auf die EU-Ebene angetreten haben und neue Konzepte und Routinen etablierten. Die Frage stellt sich nun, wie dies zu erklären ist.

### 3. *Mechanismen des institutionellen Wandels durch die Einbettung in die WTO*

Die Ergebnisse des institutionellen Wandels in allen drei Dimensionen haben bereits Hinweise auf die Mechanismen des Wandels erbracht, die an dieser Stelle noch einmal systematisch erörtert werden sollen. Es stellt sich die Frage, welche Mechanismen zu identifizieren sind, und welchen Wandel in welcher Dimension man damit erklären kann.

Drei Mechanismen, so wurde zu Beginn des Beitrags angenommen, können zur Erklärung des institutionellen Wandels im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik herangezogen werden:

- (1) der von der WTO-Ebene ausgehende Anpassungsdruck;
- (2) die Einbindung in die Routinen der WTO-Politikgestaltung und
- (3) die Nutzung der Angebote, die die WTO-Ebene bereithält.

(1) Der *Mechanismus des Anpassungsdrucks* wurde vor allem im Bereich des institutionellen Wandels der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen bei der Diskussion um Kompetenzverschiebungen deutlich. Dieses Argument wurde zuerst rein strukturalistisch verwandt, um mit dem Konzept des *misfit* von geregelten Zuständigkeiten auf WTO- und EU-Ebene zu operieren. Dies wurde zum einen bei der Gründung der WTO festgestellt, als es für die neuen, auf WTO-Ebene vertraglich geregelten Themen einer grundsätzlichen Regelung auf EU-Ebene bedurfte. Der Mechanismus des Anpassungsdrucks griff auch im Fall der neuen Handelsrunde von Doha mit der thematischen Ausrichtung auf neue Handelsbereiche und den bevorstehenden einheitlichen Verhandlungen über alle Bereiche hinweg. Diese Anforderung an die Verhandlungen traf auf eine uneinheitliche Behandlung von Themen unter ausschließlicher und geteilter Zuständigkeit auf EU-Ebene. Auch hier war somit ein *misfit* feststellbar. Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass das Konzept des *misfit* allein keine hinreichende Erklärung bietet. Bereits am Beispiel der Kompetenzverschiebung wurde zusätzlich zum Anpassungsdruck der bevorstehenden neuen Handelsrunde darauf verwiesen, dass auch ein Lernprozess während der ersten Jahre der WTO-Politikgestaltung stattgefunden hat. Dieser hatte immer wieder gezeigt, dass eine Verhandlungsführung, die auf unterschiedlichen Kompetenzregelungen beruht, nicht immer zu optimalen Ergebnissen führt und somit mit drohenden Transaktionskosten argumentiert werden konnte.

(2) Der eben bereits gegebene Hinweis auf stattfindende Lernprozesse verweist auf den *zweiten Mechanismus des Wandels*, die *Einbindung in die Politikgestaltung auf WTO-Ebene*. Einbindung, so hat dieser Beitrag erbracht, stellt sich in zwei Formen dar.

Zum einen ist dies die Einbindung in die Routinen der Entscheidungsprozesse auf WTO-Ebene. Durch diese Form der Einbindung werden Lernprozesse angestoßen, die Einsichten in die effektive Gestaltung von Routinen auf EU-Ebene erbringen, um auf WTO-Ebene bessere Ergebnisse zu erzielen. Es konnte gezeigt werden, dass es sich hier nicht nur um reine Adaption handelt, sondern Lernen stattgefunden hat, wie am Beispiel geänderter Routinen nicht nur in den Bereichen der geteilten Kompetenzen, sondern auch in den ausschließlichen Kompetenzbereichen der EU deutlich wurde. So kommt es (a) zu Veränderungen in der Organisation von Verwaltungsroutinen; (b) Veränderungen in den Interaktionsformen zwischen den EU-Organen; (c) neuen Vernetzungen z. T. mit zuvor noch nicht eingebundenen Akteuren und (d) Schaffung neuer Arenen der Entscheidung innerhalb des europäischen Mehrebenensystems.

Die zweite Form der Einbindung zielt auf die gemeinsamen Diskurse auf WTO-Ebene und die dort gemeinsam hergestellten, von allen geteilten Problemdefinitionen und -lösungen. Diese geteilte Sicht der Problemlösungsmuster lässt die gleiche Situationsdefinition und die sich dadurch gebildeten Präferenzen der Problemlösung auf WTO-Ebene und innerhalb der GD Handel erkennen. So konnte der Nachweis

des gleichen Konzepts legitimer Ordnung in Form der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf WTO- und EU-Ebene erbracht und erklärt werden. Vor allem das Beispiel der Übernahme von auf WTO-Ebene gemeinsam erzeugten Konzepten legitimer Ordnung weist darauf hin, dass die Anleihen von der WTO-Ebene vor allem in Momenten der Krise bzw. einer völlig neuen Situation von der Kommission genutzt werden. Dies wurde deutlich im Fall der Proteste gegen den internationalen Handel und der Suche nach einem Konzept zur Lösung dieses Problems sowie bei der aktiven Nutzung des Angebots des neuen Streitbeilegungsverfahrens zur Eröffnung neuer Marktchancen für die europäische Industrie in Drittstaaten durch die Beseitigung von Handelshemmnissen, das durch seine völlig neue Ausgestaltung eine noch nie da gewesene Durchsetzungschance für Streitfälle eröffnete.

(3) Auch der *dritte Mechanismus des Angebots* hat einen doppelten Charakter: Zum einen bietet er Problemlösungsmuster in Form von Instrumenten und Strategien an, die von europäischen Akteuren, wie der Kommission, übernommen werden können, wenn sie überzeugende und der eigenen Sichtweise und Problemdefinition angemessene Lösungen anbieten. Dies konnte im Fall der Übernahme von u. a. Informationsstrategien der WTO durch die GD Handel gezeigt werden. Angebote der WTO können aber auch als Opportunitätsstrukturen dargestellt werden, die für europäische Akteure ein *window of opportunity* anbieten. So etwa das Streitbeilegungsverfahren, das unterschiedliche Angebote vor allem für die Kommission bereithält. Durch seine Durchsetzungskapazitäten kann es von der Kommission für die Etablierung eigener Arenen und Netzwerke genutzt werden, die der Umsetzung dieser Möglichkeiten dienen, wie am Beispiel der Marktzugangsordnung und Verordnung gegen Handelshemmnisse gezeigt wurde. Das Streitbeilegungsverfahren bietet zudem eine Fülle legitimer, als multilateral geteilte Vorstellung anerkannter Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, die auf europäischer Ebene übernommen werden können.

Innerhalb der Ausführungen zu den Wirkungsmechanismen der Einbettung der EU in den internationalen Kontext wurde immer wieder deutlich, dass die Kommission im institutionellen Eigeninteresse handelt. Vor allem die Kommission betreibt die Aufwertung ihrer eigenen Rolle in der gemeinsamen Handelspolitik. Die Entwicklung der EG/EU hat gezeigt, dass die Kommission durch diese Strategie ihre Beschränkung in Opportunitäten umwandeln musste, da sie nur mit limitierter Macht ausgestattet ist. Sie verfolgte dabei unterschiedliche Strategien: Sie versucht ihren Vertretungsanspruch nicht nur mit Effizienzargumenten zu untermauern, sondern sich auch politisch durch enge Kontakte zu Interessengruppen und anderen nicht-staatlichen Akteuren zu legitimieren.

Welche Rolle spielt das institutionelle Eigeninteresse nun bei der Erklärung von institutionellem Wandel durch internationale Einbettung? Die Analyse hat erbracht, dass das institutionelle Eigeninteresse allein nicht genügt, um einen institutionellen Wandel anzustoßen. Die Kommission hat immer wieder Versuche gestartet, ihre bei der Aushandlung des WTO-Abkommens ausgeübten Kompetenzen in rechtlich verbindliche, ausschließliche Kompetenzen der EU zu überführen. Doch erst mit dem

Anpassungsdruck und durch die Erfahrung der Nachgründungsjahre sowie die direkt bevorstehende Eröffnung der neuen Handelsrunde konnte sich das institutionelle Eigeninteresse der Kommission durchsetzen. Vor allem das von der Kommission immer wieder vorgebrachte Argument der notwendigen Effektivität einheitlicher Verhandlungen kam in dieser Situation zur Geltung. Ebenso erlangte erst im Licht der Eröffnung der neuen Handelsrunde das Kommissionsargument der Schwierigkeit des Schnürens von Paketlösungen über Gegenstände unterschiedlicher Kompetenzzuordnung hinweg an Durchsetzungskraft. Die Präsentation der Ergebnisse des institutionellen Wandels hat gezeigt, dass besonders die Kommission die Angebote der WTO-Ebene für sich nutzen konnte. Dies ist kein Zufall. Vielmehr weist es darauf hin, dass in der Nutzung der Angebote der WTO insbesondere diejenigen Qualitäten zählen, die auch in einem institutionalisierten europäischen Mehrebenensystem von besonderer Bedeutung sind: organisatorische und informatorische Ressourcen sowie Legitimität. Im erweiterten Mehrebenensystem sind somit im Kampf um Macht die Akteure im strukturellen Wettbewerbsvorteil, die diese Qualitäten aufweisen. Es hat sich dabei gezeigt, dass gerade die Kommission vielfältige Möglichkeiten gefunden hat, die von der WTO offerierten Opportunitäten zu nutzen. Sei es in der Ausgestaltung des Angebots des Streitbelegungsverfahrens oder der Legitimierung durch die Übernahme von Prinzipien, Normen oder Konzepten legitimer Ordnung.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass das institutionelle Eigeninteresse als intervenierende Variable zwar einen notwendigen, aber nicht hinreichenden Grund für die Erklärung des institutionellen Wandels darstellt.

#### 4. *Fazit und Ausblick: Verschiebung der institutionellen Balance des EU-Systems zur Gemeinschaftsförderung*

Das Resümee des Beitrags soll mit einem Ausblick verknüpft werden. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen des von außen beeinflussten institutionellen Wandels im Bereich des Außenhandels für das Gesamtsystem der EU gesehen werden können. Es soll dabei an dieser Stelle betont werden, dass die hier vorgestellte Analyse auf den Ausschnitt der gemeinsamen Handelspolitik beschränkt ist.

In der Literatur existieren unterschiedliche Auffassungen darüber, in welche Richtung sich das Gesamtsystem der EU hin entwickeln wird. Durch den zum Teil stark intergouvernementalen Charakter der neu hinzukommenden internationalen Ebene, der mit unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung einhergeht, ist eine Systemveränderung im Hinblick auf die institutionelle Balance der Prinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung zu erwarten. Dabei stehen in der Literatur bis jetzt zwei Thesen im Vordergrund: Zum einen wird davon ausgegangen, dass es zu einem Stillstand der Vertiefung der Union kommen wird und damit eher die Autonomieschonung gestärkt werden wird (vgl. u. a. Moravcsik 1998). Eine Reihe von Autoren verweist dagegen darauf, dass man »weder einen unauffhaltsamen Trend zur Zentralisierung noch eindeutige Indizien für eine erneut stärkere Kon-

trolle durch die Mitgliedstaaten feststellen« könne (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 19; siehe auch Tömmel 2003). Hier wird argumentiert, dass die Einbettung der EU in den internationalen institutionellen Kontext tendenziell das Prinzip der Gemeinschaftsförderung gestärkt hat.

Im Mittelpunkt dieser Verschiebung steht die Kommission als das zentrale Organ in der EU, das dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet ist. Drei Befunde im Hinblick auf die Stellung der Kommission, die sich durch die oben beschriebenen institutionellen Veränderungen ergeben haben, sollen zusammenfassend deren gestärkte Stellung verdeutlichen:

(1) *Kompetenzgewinn für die Kommission*: Durch die Veränderungen in der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen konnte die Kommission vor allem durch die Ausweitung der ausschließlichen Kompetenzen im Vertrag von Nizza einen eindeutigen Kompetenzgewinn verzeichnen. Die formelle Vetomöglichkeit einzelner Mitgliedstaaten wurde somit auf Ausnahmen eingeschränkt.

(2) *Positionierung der Kommission als zentraler Manager*: Es ist der Kommission gelungen, sich als zentraler Manager von (a) organisatorischen und (b) informationellen Ressourcen in Bezug auf die Politikgestaltung auf der WTO-Ebene zu positionieren.

(a) In der stetigen organisatorischen Umgestaltung aufgrund von Lernprozessen und einer Anpassung an die Notwendigkeiten der Einbindung in die Entscheidungsprozesse der WTO wurde deutlich, wie die Kommission ihre organisatorischen Ressourcen in Bezug auf den internationalen Kontext der WTO kontinuierlich ausweitet und verbessert hat. Diese Veränderungen können als Funktionalisierung und Spezialisierung bei gleichzeitiger verbesserter Vernetzung beschrieben werden.

(b) Die Organisation der kommissarischen Verwaltung bietet dabei, was die zwischenstaatliche Verwaltung nicht bieten kann: Sie schafft und verwaltet Wissen gemäß dem Motto: »Wer herrschen will, muss wissen« (Puntscher-Riekmann 1998: 85). Sonja Puntscher-Riekmann verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 213 EWG-V, der die Kommission dazu ermächtigt, Wissen und Auskünfte in den Mitgliedstaaten einzuholen. Wissen entsteht dabei vor allem durch Kommunikation, der gerade in der Durchsetzung von Rechtsnormen eine große Bedeutung zukommt (Neyer 1999b: 395). Durch einen gut organisierten Dialog verschafft sich die kommissarische Verwaltung Vorteile in der Durchsetzung ihrer Interessen (auch v. Bogdandy/Makatsch 2000). Die Kommission agiert dabei als Schnittstellen- und Informationsmanager.

(3) *Legitimationsergebnisse der Kommission*: Die Kommission konnte zudem aus der Einbettung der EU in die WTO einen Zugewinn an Legitimation ziehen. Drei Strategien hat sie dabei benutzt:

(a) Die Kommission legitimiert ihr Vorgehen dadurch, dass sie Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen der WTO insbesondere aus dem Streitbeilegungsverfahren importierte und zur Grundlage ihres Vorgehens in der Beseitigung von Handelshemmnissen in Drittstaaten macht. Der Legitimationseffekt ergibt sich dadurch, dass die Kommission damit auf international geteilte Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen zurückgreift. Zudem gewinnen diese durch das dem

Streitbeilegungsverfahren innewohnende Sanktionspotenzial eine erhöhte Verbindlichkeit. Ebenso war die Legitimationsstrategie bei der Übernahme des Konzepts zivilgesellschaftlicher Einbindung zur Problemlösung, wie es gemeinsam auf WTO-Ebene entwickelt wurde, zu erkennen. Sie verweist auf das Phänomen der immer stärkeren Vernetzung internationaler Organisationen. Diese Vernetzung ist zunehmend durch die Ex- und Importe von vor allem Prinzipien und Normen von einer Organisation zu einer anderen gekennzeichnet (Knodt/Jachtenfuchs 2002). Dies wurde von Thomas Gehring am Beispiel der Vernetzung u. a. von WTO und ILO gezeigt (vgl. Gehring 2002; Oberthür/Gehring 2006). Joseph Weiler kommt in seiner Analyse eines aufkommenden *Common Law of International Trade* zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Er sieht in dem bestehenden *interlocking system of trade law* durch gegenseitige Beeinflussung konvergierende Normen des internationalen Handels entstehen (Weiler 2000).

(b) Durch die starke Prozeduralisierung und Verrechtlichung ihrer Verfahren, wie im Fall des Vorgehens gegen Handelshemmnisse, hat sich die Kommission gegenüber dem parallel existierenden Verfahren über den 133er Ausschuss, welches durch informelle und intransparente Verfahren gekennzeichnet ist, eine breitere Legitimationsbasis geschaffen. Es hat sich dabei gezeigt, dass die Kommission vor allem die Verfahren auf WTO-Ebene für diese Strategie der Verrechtlichung und Prozeduralisierung ihrer Verfahren nutzen kann, die selbst einen stark verrechtlichten Charakter aufweisen. Dieser Angleichungsprozess wird vor allem am dualen Charakter des Streitbeilegungsverfahrens der WTO deutlich. In den Bereichen, in denen es seinen verrechtlichten Charakter zeigt, so etwa in der nicht zu verhindernden Aufnahme von Fällen, den stark verregelten Stufen des Verfahrens mit seinen strengen Fristen, der festgelegten und von allen Mitgliedern geteilten Prinzipien und Normen der Liberalisierung des Handels sowie seines quasi bindenden Charakters, hat die Kommission vielfältige Anknüpfungspunkte gefunden, die sie im Sinne ihres Eigeninteresses nutzen konnte, um ihre Entscheidungsprozesse sowohl effektiver zu gestalten als ihnen auch eine stärkere Legitimationsbasis zu geben. An den Punkten jedoch, an denen sich die politische Seite des dualen Charakters des Streitbeilegungsverfahrens zeigt, kann die Kommission dieses Angebot nicht mehr in ihrem eigenen institutionellen Interesse nutzen.

(c) Die dritte Strategie der Legitimation bezieht sich auf die verstärkte Einbeziehung sowohl wirtschaftlicher als auch zivilgesellschaftlicher Akteure. Zum einen hat die Untersuchung der Marktzugangsstrategie und der Verordnung gegen Handelshemmnisse erbracht, dass sich die Kommission in den Verfahren gegen Handelshemmnisse in Drittstaaten durch die Schaffung direkter Interaktionskanäle und als zentrale Anlaufstation für die Nutzung des WTO-Angebots des Streitbeilegungsverfahrens als legitimer Sachwalter der Interessen der europäischen Wirtschaft darstellen kann. Zum anderen hat die Analyse der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure legitimierende Effekte aufgezeigt. Es wurde dabei deutlich, wie vor allem in der sowohl für die WTO als auch für die Kommission neuen Situation der verstärkten Kritik der internationalen Handelspolitik auf Einbindungskonzepte zivilgesellschaftlicher Akteure, die im Rahmen der WTO entstanden sind und geteilte Pro-

blemdefinitionen und -lösungen beinhalten, zurückgegriffen wurde. Zu einem legitimierenden Konzept konnten sich diese jedoch erst dann entwickeln, als sie durch Elemente des prozeduralen Kommunikationsmodells der EU ergänzt wurden.

Denkt man nun diese Aussagen zusammen mit der festgestellten notwendigen aber nicht hinreichenden Bedingung des institutionellen Eigeninteresses der Kommission als Erklärung für institutionellen Wandel, so könnte man Bedingungen formulieren, unter denen es wahrscheinlich ist, dass es durch die Einbettung der EU in einen internationalen Kontext in der Tendenz zu einer Zentralisierung der Europäischen Gemeinschaft kommt. Die institutionelle Balance des Regierens im erweiterten europäischen Mehrebenensystem scheint sich tendenziell eher in Richtung des Prinzips der Gemeinschaftsförderung zu verschieben, je stärker ein internationaler Kontext verrechtlichte und verregelte Züge aufweist, je mehr Anknüpfungspunkte und Angebote der internationale Kontext für eine enge Vernetzung bzw. Kopplung aufweist und je stärker in internationalen Entscheidungsprozessen Qualitäten eines Schnittstellen- und Informationsmanagers gefordert sind.

Noch einmal soll dabei an dieser Stelle betont werden, dass diese *Generalisierungen* in Bezug auf den Trend zur Zentralisierung nur auf den Ausschnitt der gemeinsamen Handelspolitik beschränkt sind, der in der EU-Politik einen besonderen Status einnimmt. Zum einen spielt die Kommission durch die Einbettung in die erste Säule eine für die Außenpolitik starke Rolle. Zum anderen ist sie jedoch gerade in ihrer *agenda setting*-Funktion im Bereich der geteilten Kompetenzen stark beschränkt.<sup>27</sup> Es scheint trotzdem plausibel anzunehmen, dass die gefundenen Ergebnisse auch über den Handelsbereich hinaus Gültigkeit besitzen. Es bleibt zukünftigen Studien überlassen, dies im Vergleich mit anderen Einbettungskontexten zu überprüfen.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Allen, David/Smith, Michael 1990: Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena, in: Review of International Studies 16: 1, 19-37.
- Alter, J. Karen/Meunier, Sophie 2006: Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute, in: Journal of European Public Policy 13: 3, 362-382.
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a. M., 97-124.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles 1997: Directly-Deliberative Democracy, in: European Law Journal 3: 4, 313-342.
- Cottier, Thomas 1998: Dispute Settlement in the World Trade Organisation: Characteristics and Structural Implications for European Union, in: Common Market Law Review 35: 2, 325-378.

---

27 Den Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB sei dafür gedankt, auf diese Besonderheit und Einschränkung besonders deutlich aufmerksam gemacht zu haben.

- Croome, John* 1995: Reshaping the World Trade System: A History of the Uruguay Round, The Hague.
- Dalibor, Eva* 1997: Handelspolitischer Multilateralismus zwischen Globalisierung und Regionalisierung (Dissertation an der FU Berlin), Berlin.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John-Erik* (Hrsg.) 2000: Democracy in the European Union, London.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio* (Hrsg.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford.
- Fligstein, Neil/Stone Sweet, Alec* 2001: Institutionalizing the Treaty of Rome, in: Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford, 29-55.
- Garcia Molyneux, Candido* 1999: The Trade Barriers Regulation: The European Union as a Player in the Globalisation Game, in: European Law Journal 5: 4, 375-418.
- Gehring, Thomas* 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 111-139.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard* (Hrsg.) 2002: Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen.
- Habermas, Jürgen* 1998: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M., 91-169.
- Heinelt, Hubert/Getenis, Panagiotis/Kafkolas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik* (Hrsg.) 2002: Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen.
- Hellmann, Birgit* 2004: Die Verordnung gegen Handelshemmnisse, Teilbericht zum Abschlussbericht für die DFG (Projekt »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem«, Mannheim), unv. Ms.
- Hill, Christopher* 1993: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies 31: 3, 305-28.
- Insausti Muguruza, Mikel* 2002: Civil Society and Trade Diplomacy in the »Global Age«: The European Case: Trade Policy Dialogue between Civil Society and the European Commission, (World Wildlife Fund European Policy Office), Brüssel.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 2003: Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen.
- Jørgensen, Knud Erik* 2000: Theorizing the European Union's Foreign Policy: Potentials and Limits of Social Constructivist Perspectives (Beitrag aus dem Workshop »Ideas, Actors and the Construction of European and Global Order: Conceptualizing a Particular Theoretical Perspective«, Universität Mannheim, 7.-9. Juli 2000), unv. Ms.
- Knodt, Michèle* 1998: Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle* 2005a: Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem – die internationale Einbettung der EU, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle* 2005b: Zivilgesellschaftliche Einbindung im Handelsbereich: Der Einfluss der WTO auf die Europäische Kommission, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäisierung der Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 223-248.
- Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus* 2002: Regieren in internationalen Institutionen, in: Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 9-28.
- Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan* (Hrsg.) 2003: Understanding the EU's External Relations, London.

- Kohler-Koch, Beate/Knodt, Michèle* 1999: Konzepte der politischen Steuerung in einer globalisierten Welt, in: Steger, Ulrich (Hrsg.): Facetten der Globalisierung. Ökonomische, soziale und politische Aspekte, Berlin, 235-256.
- Kohler-Koch, Beate u. a.* 1998: Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen.
- Kommission* 2002: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission (Mitteilung der Kommission, Brüssel, 11.12.2002, KOM (2002) 704 endgültig).
- Leal-Arcas, Rafael* 2003: United We Stand, Divided We Fall – The European Community and Its Member States in the WTO Forum: Towards Greater Cooperation on Issues of Shared Competence?, in: European Political Economy Review 1: 1, 65-79.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organisation 52: 4, 943-969.
- Meunier, Sophie* 2000: What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations, in: International Organisation 54: 1, 103-135.
- Meunier, Sophie* 2005: Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations, Princeton, NJ.
- Meunier, Sophie/Nicolaidis, Kalypso* 1999: Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU, in: Journal of Common Market Studies 37: 3, 477-501.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Neyer, Jürgen* 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahrsschrift 40: 3, 390-414.
- Nicolaidis, Kalypso/Meunier, Sophie* 2002: Revisiting Trade Competence in the European Union: Amsterdam, Nice, and Beyond, in: Hosli, Madeleine O./van Deemen, Adrian M. A./Widgrén, Mika (Hrsg.): Institutional Challenges in the European Union, London, 173-201.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas* (Hrsg.) 2006: Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies, Cambridge.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas* 2006a: Conceptual Foundations of Institutional Interaction, in: *Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas* (Hrsg.): Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies, Cambridge, 19-51.
- Olsen, Johan P.* 2000: Organising European Institutions of Governance: Fragments of an Institutional Account of Political Integration, unv. Ms.
- Paans, Bart G.* 2000: National Officials and the 133 Committee: »Belles-Méres in a Club-Like Atmosphere?« (University College Dublin), unv. Ms.
- Paemen, Hugo/Bensch, Alexandra* 1995: From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round, Leuven.
- Pedersen, Peter N.* 1999: The World Trade Organization and Non-Governmental Organizations, Working Paper – WTO-Sekretariat, in: <http://www.ictsd.org/dlogue/1998-sept/pedersen.pdf>; 16.3.2007.
- Pescatore, Pierre* 1981: Contribution to the Discussion, in: Timmermanns, C. W. A./Völker, Edward L. M. (Hrsg.): Division of Powers Between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations, Deventer, 69-75.
- Peterson, John/Sjursen, Helen* (Hrsg.) 1998: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP, London.
- Puntscher-Riekmann, Sonja* 1998: Die kommissarische Neuordnung Europas: Das Dispositiv der Integration, Wien.
- Radaelli, Claudio M.* 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>; 16.3.2007.

- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank* 2005: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 185-244.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 2002: The Normative Desirability of Participatory Democracy, in: Heintel, Hubert/Getimis, Panagiotis/Kafkalas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik (Hrsg.): Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen, 59-74.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 2002a: Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Überlegungen zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates, in: Lutz-Bachmann, M./Bohmann, J. (Hrsg.): Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider der Idee einer Weltrepublik, Frankfurt a. M., 260-307.
- Schmitter, Philippe C.* 2002: Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve »Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context«?, in: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen, 51-70.
- Sjursen, Helene* 2003: Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs, in: Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan (Hrsg.): Understanding the EU's External Relations, London, 35-53.
- Smismans, Stijn* 2003: European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests, in: European Law Journal, 9: 4, 473-495.
- Smismans, Stijn* 2005: Gemeinschaftsorgane und Zivilgesellschaft: Diskurse und institutionelle Interessen, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 105-128.
- Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne* 1997: European Integration and Supranational Governance, in: Journal of European Public Policy 4: 3, 297-317.
- Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne* 1998: Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity, in: Sandholz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford.
- Tömmel, Ingeborg* 2003: Das politische System der EU, München.
- von Bogdandy, Armin/Makatsch, Tilman* 2000: Kollision, Koexistenz oder Kooperation? Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 11: 9, 261-268.
- Wagner, Wolfgang/Schimmelfennig, Frank/Knodt, Michèle* 2004: Auswärtiges Regieren in der Europäischen Union. Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 1, 147-153.
- Weber, Max* 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie, Nachdruck der 5. Auflage von 1972, Tübingen.
- Weiler, Joseph H. H.* 1991: The Transformation of Europe, in: The Yale Law Journal 100: 8, 2403-83.
- Weiler, Joseph H. H.* (Hrsg.) 2000: The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?, Oxford.
- Winkler, Roman/Kozeluh, Ulrike* 2005: Zivilgesellschaft Online: Anspruch und Umsetzung deliberativer Beteiligung am Beispiel der EU Diskussionsplattform »Your Voice in Europe«, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 171-196.
- Woolcock, Stephen* 2005: European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy Making in the European Union, 4. Auflage, Oxford, 377-400.
- Young, Alasdair R.* 2004: The European Union's Use of the World Trade Organization's Dispute Resolution Process (Briefing Paper, Department of Politics, Glasgow), unv. Ms.

## Politische Ordnungsbildung wider Willen

*Der vorliegende Beitrag ist forschungsprogrammatisc her Natur. Er entwickelt eine theoretisch-konzeptionelle Perspektive auf die institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit der Schaffung von zwischenstaatlichen Institutionen einsetzen und möglicherweise zu einer normativ gehaltvollen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaats führen. Vor dem Hintergrund einer Diagnose über die Erfolge und Misserfolge internationaler Institutionen werden zwei zentrale Thesen und die mit ihnen verbundenen Kausalmechanismen entwickelt, die den nichtintendierten Folgen von politischen Eingriffen eine zentrale Bedeutung zuschreiben. Der ersten These zufolge hat die Verlagerung des Regierens auf internationale Institutionen einen nicht intendierten Trend zur Supra- und Transnationalisierung der politischen Steuerung zur Folge. Die zweite These geht davon aus, dass die zunehmende Eingriffstiefe und der Bedeutungszuwachs von trans- und supranationalen Institutionen im Laufe der Zeit zu einer gesellschaftlichen Politisierung und zu Legitimationsproblemen politischer Steuerung jenseits des Nationalstaats führen.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag hat einen forschungsprogrammatisc hen Charakter und verfolgt drei theoretisch-konzeptionelle Ziele. Zum einen soll der Blick auf eine Entwicklungsdynamik freigelegt werden, die mit der Schaffung der internationalen Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst wurde und im Ergebnis zu einer politischen Ordnung jenseits des Nationalstaats in einer normativ gehaltvollen Bedeutung des Wortes führen kann. Der Fokus auf institutionell angelegte *Entwicklungsdynamiken* bringt eine Nähe des Forschungsprogramms zum historischen Institutionalismus zum Ausdruck, ohne dabei andere Entwicklungstraditionen der Internationalen Beziehungen zu verwerfen. Damit eng verbunden ist zweitens eine

---

1 Die in diesem Papier zusammengefassten Überlegungen wurden zu verschiedenen Gelegenheiten innerhalb und außerhalb des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) zur Diskussion gestellt. Profitiert haben wir ganz besonders von unseren Kollegen in der Abteilung »Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen« am WZB, Helmut Weidner und Susanne Fuchs. Unser Dank gilt zudem Zeljko Branovic, Kristina Hartwig, Manuela Ludwig, Johannes Schwehm, Scott Siegel sowie Georg Sørensen. Für hilfreiche Anregungen und Kritik danken möchten wir darüber hinaus Marianne Beisheim, Kathrin Böhling, Dieter Gosewinkel, Sonja Grimm, Jeanette Hofmann, Peter Mayer, Wolfgang Merkel, Dieter Rucht und Folke Schuppert sowie den Teilnehmern des Forschungskolloquiums »Internationale Beziehungen« an der Freien Universität Berlin, insbesondere Tanja Börzel und Thomas Risse. *Last but not least* gilt unser Dank den beiden engagierten anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZfIB, deren konstruktive Kommentare und Hinweise sich als äußerst nützlich erwiesen.

Konzentration auf die Bedeutung von *nichtintendierten Nebenfolgen* im Rahmen des umfassenderen Erklärungsmodells. Dieser Fokus bringt unsere Überzeugung zum Ausdruck, dass auf den Wirkungsmechanismus der nichtintendierten Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen (und möglicherweise in den Sozialwissenschaften generell) zwar häufig verwiesen wird, er aber unterkonzeptualisiert erscheint und einer systematischen Erschließung bedarf.<sup>2</sup> Zum Dritten soll das hier vorgestellte Forschungsprogramm eine Perspektive ermöglichen, die die leider allzu oft getrennt diskutierten und analysierten Wandlungsprozesse im weltgesellschaftlichen Bereich (Stichwort: Globalisierung) und im Bereich der Gewaltanwendung (Stichwörter: humanitäre Interventionen, Neue Kriege, Terrorismus) als eng miteinander verwoben, gleichsam als Ausdruck *eines* Prozesses zu verstehen sucht.

Die Überlegungen beruhen auf der Annahme, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen internationalen Institutionen Entwicklungen angestoßen haben, die eine zunehmende gesellschaftliche Denationalisierung zur Folge haben. Einerseits ermöglichten die Bretton-Woods-Institutionen ökonomische, ökologische und kulturelle Denationalisierungsprozesse. Andererseits führten die Status quo-orientierten internationalen Sicherheitsinstitutionen zu einer Ausgrenzung von revisionistischen Gruppierungen. Die ausgegrenzten Gruppierungen konnten sich jedoch infolge der gesellschaftlichen Denationalisierung zunehmend neuer Möglichkeiten des Konfliktaustrags bedienen, was dann spätestens nach 1989 zu einer zunehmenden Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen geführt hat.

Auf diesen Überlegungen aufbauend, stehen zwei Leitthesen im Vordergrund des vorliegenden Beitrags. Die erste Kernthese lautet, dass die (welt-)gesellschaftlichen Dynamiken, die durch die internationalen Nachkriegsinstitutionen angestoßen wurden, zu einer nichtintendierten Transformation dieser Institutionen geführt haben; es sind so zunehmend Prozesse der politischen Trans- und Supranationalisierung sowohl innerhalb der so genannten OECD-Welt<sup>3</sup> als auch im Beziehungsverhältnis zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt zu beobachten.

Der zweiten Kernthese zufolge führt die politische Trans- und Supranationalisierung des Regierens zu einer ungekannten – und ebenfalls nichtintendierten – Politisierung der internationalen Sphäre. Die mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestatteten Institutionen werden verstärkt zu Adressaten gesellschaftlicher Ansprüche an effektives und legitimes Regieren – Ansprüche, die vielfach enttäuscht werden und dann manifeste politische Widerstände erzeugen. Deren Erscheinungsformen reichen von mangelnder Folgebereitschaft bzw. einer kritischen Thematisierung in der Öffentlichkeit bis hin zu gewaltsamen Protesten und werfen schließlich die Frage nach der institutionellen Reaktion auf diese nichtintendierten Politisierungstendenzen auf.

---

2 Unser Anspruch ist es hier weniger, eine umfassende Theorie nichtintendierter Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen zu präsentieren, als erste Anhaltspunkte zu entwickeln, die das Konzept der nichtintendierten Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen verankern.

3 OECD steht für »Organisation for Economic Co-operation and Development«, die OECD besteht heute aus 30 (meist Industrie-)Ländern.

## *2. Erfolge und Misserfolge internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg*

Die internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg waren insbesondere durch zwei Prozesse geprägt. Auf der einen Seite gelang es erstmals, die ökonomische Interdependenz zwischen den entwickelten Industrieländern im Rahmen der Bretton-Woods-Institutionen nutzbringend zu managen. Auf der anderen Seite wurde in der Charta der Vereinten Nationen (VN) ein vollständiges Verbot zwischenstaatlicher Gewaltanwendung festgelegt, das eine ungestörte innerstaatliche Entwicklung ermöglichen sollte. Im Folgenden wird argumentiert, dass die internationalen Institutionen der Nachkriegsordnung zwar auf den Schutz des Status quo und der nationalstaatlichen Souveränität zielten, sie jedoch gleichzeitig eine zunehmende gesellschaftliche Denationalisierung anstießen, die im Ergebnis zur Unterminierung des Status quo führte. Im Bereich der Ökonomie ergibt sich diese Denationalisierung aus einer Dynamik von sich vertiefender Liberalisierung und beschleunigter technologischer Entwicklung (Abschnitt 2.1). Die gesellschaftliche Denationalisierung führte weiterhin im Zusammenspiel mit den durch die Bretton-Woods-Institutionen entstandenen Denationalisierungsprozessen und der Ausgrenzung revisionistischer Bemühungen durch die Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems im Bereich der Sicherheit zu einer Schwächung des zwischenstaatlichen Gewalt- und Interventionsverbots. Die zweite Entwicklung wurde durch die westliche Strategie der Betonung der Menschenrechte im Ost-West-Gegensatz bestärkt (Abschnitt 2.2).

### *2.1. Die Bretton-Woods-Institutionen und das Prinzip des »embedded liberalism«*

Entscheidend für das ökonomische Interdependenzmanagement in der OECD-Welt waren das internationale Handelsregime (GATT) und die Regime zur Regelung von Währungs- und Finanzangelegenheiten. Mittels dieser Institutionen sollte verhindert werden, dass die desaströse Protektionismus- und Subventionsspirale, die nach dem Schwarzen Freitag 1929 einsetzte und die Weltwirtschaftskrise verursachte, sich nicht wiederholt (Kindleberger 1973; Keohane 1984). Die in der Logik der kapitalistischen Wirtschaft angelegte Grenzüberschreitung fand damit erstmals eine angemessene regulative Entsprechung. Die unter amerikanischer Führung etablierten Bretton-Woods-Institutionen waren lange Zeit extrem erfolgreich. Sie unterstützten fast 30 Jahre lang das stabile Wachstum in den westlichen Industriestaaten, sie förderten die Integration der Weltwirtschaft und stärkten damit die Rolle der exportorientierten Industriezweige innerhalb der nationalen politischen Systeme. Insbesondere trugen sie dazu bei, eine Spirale von Protektionismus und Abwertung während wirtschaftlicher Rezessionen zu verhindern. Darüber hinaus erleichterten diese Institutionen die Entwicklung von demokratischen Wohlfahrtsstaaten, die teilweise über bis zu 50 Prozent des Bruttosozialprodukts verfügten. Aus der Sicht der

Theorie der Internationalen Beziehungen sind dies Erfolge von historischem Maßstab. Internationale Kooperation, Wohlstand und Demokratie stärkten sich in diesem Arrangement gegenseitig und mündeten in einen äußerst stabilen Frieden zwischen den demokratischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Russett/Oneal 2001).

Das diesen internationalen Institutionen zugrunde liegende Prinzip wurde im Begriff des *embedded liberalism* zusammengefasst. Unter *embedded liberalism* wird eine freihändlerische und grenzöffnende Grundorientierung verstanden, die allerdings konkret in nationale politische Systeme eingebettet ist, welche durch den Weltmarkt verursachte Schocks und Ungleichheiten abfedern können (vgl. hierzu vor allem Ruggie 1983: 195-231). Die auf dem Prinzip des *embedded liberalism* erschaffenen internationalen Institutionen ermöglichten einen relativ unbeschränkten Handel zwischen allen Industriestaaten und ließen gleichzeitig Raum für erhebliche Differenzen in den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Nationalstaaten. Der Begriff *embedded liberalism* verweist auf eine bestimmte Kombination von liberalisierten internationalen Märkten und nationalstaatlichen Marktinterventionen. Er beleuchtet somit das substanzielle Prinzip des lange Zeit erfolgreichen institutionellen Arrangements.

Einen großen Anteil am Erfolg des *embedded liberalism* hatten seine sicherheitspolitischen Auswirkungen. Vor dem Hintergrund der wahrgenommenen externen Bedrohung durch die Sowjetunion und im Zuge des durch die Bretton-Woods-Institutionen ermöglichten Prozesses der Globalisierung, oder besser: *gesellschaftlichen Denationalisierung* – hier verstanden als ein Prozess, bei dem soziale Handlungszusammenhänge mehr und mehr nationale Grenzen überschreiten<sup>4</sup> –, konnte innerhalb der OECD-Welt erstmals eine transatlantische und partiell auch transpazifische Sicherheitsgemeinschaft<sup>5</sup> aufgebaut werden. Dieser wesentliche Erfolg kann somit gerade auch auf jene internationalen Institutionen zurückgeführt werden, die nach dem Zweiten Weltkrieg unter Führung der USA entstanden und eine ökonomische Liberalisierung und Intensivierung transnationaler Handlungszusammenhänge beförderten. Abgestützt wurde diese Entwicklung durch entsprechende Sicherheitsinstitutionen wie die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).

Allerdings waren die Bretton-Woods-Institutionen in mancher Hinsicht zu erfolgreich. Der *embedded liberalism* entfaltete eine fortlaufende Dynamik von sich vertiefender Liberalisierung und beschleunigter technologischer Entwicklung, die im Zusammenspiel den jüngsten Denationalisierungsschub (Beisheim et al. 1999) verursachten und damit die nationalstaatliche Säule des Arrangements unterminierten. Der Prozess der gesellschaftlichen Denationalisierung hat nämlich dazu geführt, dass nationale Politiken immer weniger in der Lage sind, die gewünschten sozialen Ergebnisse zu erreichen. Die Effektivität staatlicher Politiken wird in jenen Politikfeldern in Frage gestellt, in denen die räumliche Reichweite nationaler Regelungen sich nicht mehr bis zu den realen Grenzen der gesellschaftlichen Handlungszusam-

---

4 Das Konzept der gesellschaftlichen Denationalisierung baut insofern unmittelbar auf der Konzeptualisierung von Nationalismus bei Karl Deutsch (1969) auf.

5 Klassisch hierzu Deutsch et al. (1957); vgl. auch Hauff et al. (2003), Eberwein/Ecker-Ehrhardt (2001) und Adler/Barnett (1998).

menhänge erstreckt. Die Möglichkeiten wirkungsvoller nationaler Marktinterventionen und sozialer Schutzprogramme wurden insbesondere durch die schnelle Erhöhung der Direktinvestitionen und die hochsensiblen Finanzmärkte merklich eingeschränkt. Im Zuge der beschleunigten technologischen Entwicklung wurde zugleich das fordistische Produktionsregime transformiert.<sup>6</sup> Das augenfällige Paradox des Nachkriegsliberalismus liegt somit darin, dass er seine eigenen institutionellen Abfederungsmechanismen angegriffen hat.<sup>7</sup>

Dies ist nicht zuletzt daher bemerkenswert, weil der *embedded liberalism* wie auch sein sicherheitspolitischer Rahmen durch eine besondere Methode der internationalen Entscheidungsfindung erzeugt wurde, die durch den Begriff des exekutiven Multilateralismus gekennzeichnet werden kann. Unter exekutivem Multilateralismus soll ein Entscheidungsmodell verstanden werden, in dem Regierungsvertreter parlaments- und öffentlichkeitsfern ihre Politiken international koordinieren. Einerseits bezieht sich dieser exekutive Multilateralismus also auf ein System der Entscheidungsfindung, das für alle betroffenen Staaten offen ist, ein verallgemeinertes Verhaltensprinzip beinhaltet, Erwartungen einer diffusen Reziprozität schafft und als unteilbar angesehen wird (Ruggie 1992: 561-598). Andererseits – und dieser Aspekt wurde lange ignoriert – war der Multilateralismus nach dem Zweiten Weltkrieg stark regierungszentriert und öffentlichkeitsfeindlich. Denn die Regeln des *embedded liberalism* wurden international verhandelt und national ausgeführt, ohne dass eine umfassende Beteiligung der Legislativen oder gar die systematische Einbeziehung nationaler oder transnationaler gesellschaftlicher Akteure stattgefunden hätte. Der *embedded liberalism* schwebte weitgehend über den bekannten demokratischen Einflusskanälen des demokratischen Wohlfahrtsstaates. Freilich hatte der *embedded liberalism* auch eine innenpolitische Seite, die jedoch eindeutig von ökonomischen Interessengruppen dominiert war und weitgehend außerhalb des Gesichtsfeldes nationaler Öffentlichkeiten blieb.<sup>8</sup>

## 2.2. Die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen und das zwischenstaatliche Gewaltverbot

Die territoriale Integrität eines Staates hing vor dem 19. Jahrhundert exklusiv von der eigenen Verteidigungs- und Leistungsfähigkeit ab, was den Krieg zur vorherrschenden Form des Konfliktmanagements zwischen Staaten im 17. und 18. Jahrhun-

---

6 Vgl. Aglietta (1979) sowie auch Jessop (2001); Hirsch/Roth (1986).

7 Es gibt inzwischen große Mengen an Literatur zu der Frage, ob die Globalisierung tatsächlich zu einer Konvergenz der Politiken in der OECD-Welt führt. Obgleich die Ausgangshypothese von einem *race to the bottom* bei marktregulierenden Eingriffen sich im Zuge von empirischen Untersuchungen als kaum tragfähig erwies, kann doch festgehalten werden, dass die Globalisierung durchweg als Herausforderung für die alte Wohlfahrtsstaatlichkeit gesehen wird; für einen kritischen Überblick siehe Genschel (2003: 429-464).

8 Vgl. auch Keohane/Nye (2000: 1-41), die in diesem Zusammenhang von einem Klubmodell internationaler Politik sprechen.

dert machte (vgl. z. B. Holsti 1991). Es gelang also lange Zeit nicht, ein erfolgreiches Interdependenzmanagement im Sicherheitsbereich zu etablieren. Erst nach den Napoleonischen Kriegen erlangte die Norm der Nichtintervention in innere Angelegenheiten und der Gewaltfreiheit sukzessive eine gewisse Wirkungskraft. Die Etablierung und die allmähliche Stärkung der Norm des Gewaltverbots in zwischenstaatlichen Angelegenheiten durchzieht seitdem die Geschichte der internationalen Politik wie ein roter Faden. Diese Norm, verbunden mit ihrem Pendant der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, stellte das grundlegende Prinzip des westfälischen Systems dar, das sich im Lauf der Zeit immer fester etabliert hat. Die wichtigsten Etappen dieser Entwicklung waren der Wiener Kongress von 1815, die Gründung des Völkerbundes und der Kellogg-Briand-Pakt von 1928 sowie die Gründung der VN.<sup>9</sup> Im Zuge der Festigung dieses Prinzips erweiterte sich auch seine Gültigkeitsreichweite. Es galt ursprünglich nur für die Beziehungen innerhalb des europäischen Staatensystems und war mithin mit der kolonialen Expansion Europas kompatibel. Es weitete sich aber im Laufe des 19. Jahrhunderts zunächst auf Amerika aus und wurde im Zuge der Dekolonisierungswelle in der Tendenz global.

Die Charta der VN schrieb im Jahr 1945 erstmals ein vollständiges Verbot von zwischenstaatlicher Gewaltanwendung fest. Von diesem Verbot sollte es nur zwei Ausnahmen geben: die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung im Falle des Angriffs sowie ein Beschluss des Sicherheitsrates der VN, der den Einsatz von Gewalt zum Zwecke der Sicherung des internationalen Friedens vorsieht. Obgleich sich die Norm des Gewaltverbots in zwischenstaatlichen Angelegenheiten weiterentwickelte, blieb aufgrund des Ost-West-Gegensatzes der Mechanismus der Durchsetzung von Sanktionen durch Beschlüsse des Sicherheitsrates blockiert (vgl. den Überblick bei Rittberger/Zangl 2003: 188-209). Ein entsprechender Beschluss des Sicherheitsrates kam erst nach 1989 zustande, als der Irak 1991 als Aggressor gebrandmarkt und aus Kuwait zurückgeschlagen werden sollte. Mit dem Erfolg der Aktion schien das System zu funktionieren und der letzte Schritt in der Etablierung und institutionellen Absicherung des Gewalt- und Interventionsverbotes in der internationalen Politik gegangen worden zu sein. Im Ergebnis sollte der stabile Frieden im Innern der OECD-Welt um VN-gestützte Institutionen ergänzt werden, die die Sicherheitsbeziehungen außerhalb der OECD-Welt und insbesondere zwischen der OECD-Welt und dem Rest der Welt durch das Verbot der Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen regelten. Der Kern dieser Minimalordnung war die Anerkennung des internationalen Status quo, der die Möglichkeit des politischen Wandels exklusiv auf den innenpolitischen Bereich beschränkte. Ähnlich wie im Falle des *embedded liberalism* zielte sie auf einen internationalen Rahmen, der eine ungestörte innere Entwicklung ermöglichen sollte. Zwar war der Grad der Institutionalisierung des Prinzips der Anerkennung des internationalen Status quo

---

9 Diese Entwicklung lässt sich auch quantitativ in Form von Inhaltsanalysen offizieller Verlautbarungen nachweisen. Abgesehen von Einbrüchen direkt vor und während der beiden Weltkriege lässt sich eine vergleichsweise kontinuierliche Stärkung der Norm beobachten; vgl. Kegley/Wittkopf (1989: 471).

ungleich geringer als das Prinzip des *embedded liberalism* innerhalb der OECD-Welt, die Methode der Entscheidungsfindung und mithin die prozessuale Komponente des Arrangements ähnelten sich jedoch sehr. Auch in diesem Beziehungsverhältnis dominierte der exekutive Multilateralismus, allerdings mit einer besonders ausgeprägten Dominanz der Veto-Mächte im VN-Sicherheitsrat.

Diese normativ wenig gehaltvolle Minimalordnung blieb jedoch eine Momentaufnahme. Im Schatten dieser Entwicklungen haben sich nämlich auch im Sicherheitsbereich Veränderungen ergeben, die zu einer grundlegenden Herausforderung für das gewachsene institutionelle Arrangement führen. Die durch den *embedded liberalism* ermöglichten ökonomischen, ökologischen und kulturellen Denationalisierungsprozesse einerseits<sup>10</sup> und die Ausgrenzung von revisionistischen Bemühungen durch die Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems andererseits<sup>11</sup> führte zu einem seit gut zwei Jahrzehnten langsam fortschreitenden Prozess der Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen.<sup>12</sup> Im Zuge dieses Prozesses nimmt die Bedeutung der klassischen zwischenstaatlichen Kriege, aber auch der rein innerstaatlichen Bürgerkriege relativ zu jenen, häufig als »Neue Kriege« bezeichneten Sicherheitsbedrohungen, bei denen die Grenzen zwischen Bürgerkrieg, Terrorismus, Staatsterror und Kriminalität verschwimmen, weiter ab. In den letzten Dekaden hat sich absolut gesehen nicht nur die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege deutlich verringert, auch die Zahl von Bürgerkriegen ist eher rückläufig.<sup>13</sup> In »Neuen Kriegen« finanzieren sich viele der Kriegsparteien weltweit durch ihre enge Verbindung zur transnational organisierten Kriminalität oder durch andere transnationale Quellen. Die Kriege finden zudem vor den Augen der so genannten Weltöffentlichkeit statt, und zwar auch in der Form, dass Gräueltaten an der eigenen Bevölkerung zumindest nicht verhindert werden, um die internationale Staatengemeinschaft zur Intervention anzuhalten. Idealtypisch für den Prozess der Denationalisierung der Sicherheitsprobleme ist allerdings der neue Terrorismus: Während im Falle der RAF deutsche Terroristen gegen deutsche Führungskräfte Gewalt anwandten, um die deutsche Bevölkerung dazu zu bringen, den deutschen Staat zu ändern, stellt sich die Lage im Fall Al Kaida anders dar. In Afghanistan werden arabische Terroristen ausgebildet, die auf amerikanischem Boden Gewalt (primär) gegen Amerikaner anwenden, um die islamische Bevölkerung im Kampf gegen den westlichen Imperialismus zu mobilisieren.

---

10 Die Zunahme grenzüberschreitender Handlungszusammenhänge im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung heißt auch Zunahme von (illegalen und legalen) Waffenexporten, Wachstum transnational organisierter Kriminalität, das Entstehen globaler Umweltprobleme, kurz: die Zunahme globaler Risiken, die ihren Ursprung in der Weltgesellschaft und nicht in der Staatenwelt haben; vgl. z. B. Beck (1999).

11 In dem Maße, in dem das Gewalt- und Nichtinterventionsgebot festgeschrieben und durch eine erhebliche militärische Überlegenheit der Status quo-Kräfte abgestützt wurde, entsteht für alle revisionistischen Kräfte ein Anreiz nach neuen Formen der Gewaltanwendung zu suchen; vgl. hierzu z. B. Münkler (2002: Kap. 3, 4).

12 Es sollte an dieser Stelle betont werden, dass hier ein Sicherheitsverständnis zugrunde liegt, dem zufolge es um die Frage nach der physischen Integrität sozialer Akteure geht.

13 Vgl. jetzt insbesondere <http://www.humansecurityreport.info/> (25.4.2006) für eine umfassende empirische Aufarbeitung dieser Trends in der Gewaltanwendung.

Parallel zur Denationalisierung der Sicherheitsprobleme hat sich im Schatten der durch den Ost-West-Gegensatz eingefrorenen institutionellen Ordnung eine normative Dynamik entfaltet, die gleichfalls zur Unterminierung des Nichtinterventionsangebotes führt. Die durch die demokratischen Staaten im Ost-West-Konflikt lautstark vertretene Forderung nach der Universalität der Menschenrechte hat ihre Wirkung nicht verfehlt. Menschenrechte gelten heute als universell und massive Menschenrechtsverletzungen – ganz gleich wo sie auftreten – können einen Handlungsbedarf hervorrufen. Insofern hat die Menschenrechtsrhetorik des Kalten Krieges eine Art Bumerangeffekt erzeugt. Massive Menschenrechtsverletzungen in weit entfernten Teilen der Welt erzeugen für die etablierten westlichen politischen Systeme heute auch dann einen Handlungsdruck, wenn Eingriffe zur Verhinderung der Menschenrechtsverletzungen äußerst kostenintensiv sind und schwerlich mit den unmittelbaren Interessen zu vereinbaren sind.<sup>14</sup>

In der Folge dieser Entwicklungen greift das Status quo-orientierte zwischenstaatliche Gewalt- und Interventionsverbot ins Leere. Dieses doppelte Verbot sollte in Verbindung mit der Errichtung rechtsstaatlicher Strukturen im Innern den Frieden sichern.<sup>15</sup> Die neuen transnationalen Sicherheits Herausforderungen liegen aber quer dazu. Ehemals normalerweise nur separat auftretende Formen der Gewaltanwendung gehen in den neuen Kriegen in einer diffusen transnationalisierten Gewaltgemengelage ineinander über. Zudem behindert die Logik des zwischenstaatlichen Gewaltverbots die Intervention in solche Kriege und die damit häufig verbundenen humanitären Katastrophen. Die Beendigung neuer Kriege von außen erfordert normativ betrachtet nicht selten die Verletzung des Interventionsverbotes. Insofern haben die neuen sicherheitspolitischen Problemlagen auch dazu geführt, dass die Probleme der Armut und der ökonomischen Fehlentwicklung erneut eine erhöhte Aufmerksamkeit in internationalen Institutionen erfahren. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und auch internationale Umweltinstitutionen bearbeiten nun ihrerseits mit neuerlichem Nachdruck und gewachsener Interventionsbereitschaft (Stichwort: Konditionalität) die ökonomischen Problemlagen, ohne dass diese Eingriffe durchweg als erfolgreich gelten dürfen. Dennoch: Die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen sowie die beschriebene normative Eigendynamik haben im Ergebnis zur Herausforderung der Institutionen geführt, die die Denationalisierung erst ermöglicht haben.

### 3. *Auf dem Weg zu einer globalen politischen Ordnung wider Willen und gegen Widerstand?*

Die Entwicklungen in den Bereichen der Ökonomie und Sicherheit weisen auf dem zweiten Blick erstaunliche Ähnlichkeiten auf. In beiden Fällen haben sich nach dem

---

14 Vgl. zu einem ähnlichen Bumerangeffekt in einem anderen Kontext Risse et al. (1999) und generell zu der genannten Dynamik Schimmelfennig (2004).

15 Vgl. die Überlegungen zum zivilisatorischen Hexagon in Senghaas (1994).

Zweiten Weltkrieg institutionelle Arrangements durchgesetzt, die eine für das internationale System bis dahin nicht gekannte Verregelung erbracht haben. Gleichzeitig haben die internationalen Institutionen, so unsere weitere Argumentation, Entwicklungen angestoßen, die das bewährte Nachkriegsarrangement zunehmend unterlaufen.

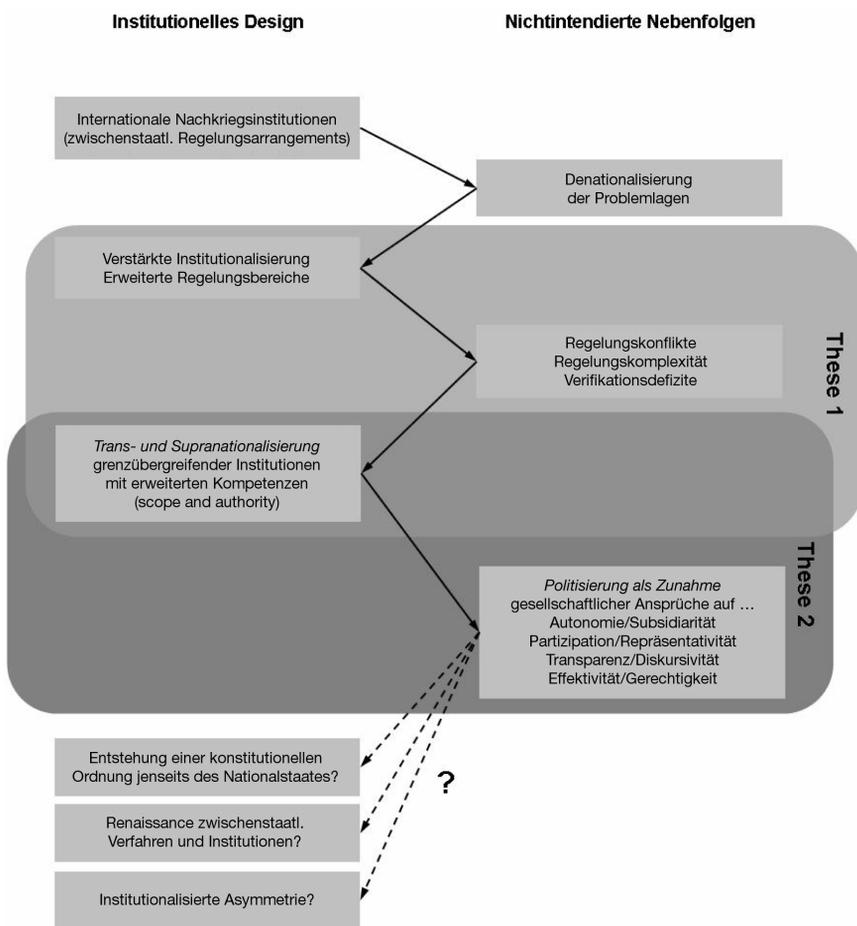
An dieser Stelle setzt unser Argument hinsichtlich der nichtintendierten Nebenwirkungen ein, das wir im folgenden Abschnitt zunächst in Form eines Modells einführen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es dabei zum einen um Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung geht und die Frage, ob diese gleichsam ungewollt zur Errichtung weiterer internationaler Normen und Regeln und damit zur Supra- und Transnationalisierung grenzübergreifender Institutionen führt. Mit der Ablösung primär intergouvernementaler bzw. zwischenstaatlich konsensueller Kooperationsformen durch supranationale und transnationale Regelungsarrangements wird im Ergebnis, so unsere Überlegung, das Konsensprinzip internationaler Beziehungen ausgehebelt. Dies geschieht jedoch letztlich ohne Absicht, das heißt im Sinne einer nichtintendierten Nebenfolge. Die damit gewachsene Bedeutung internationaler Institutionen macht es darüber hinaus notwendig, ihre Transparenz zu erhöhen und systematisch Expertise einzubinden. Daraus ergibt sich jedoch zum anderen die Frage, inwieweit die gewachsene Bedeutung von internationalen Institutionen, die Unterminierung des Konsensprinzips und verstärkte Transparenz zusammen zu einer weiteren nichtintendierten Nebenfolge führen: der Zunahme des gesellschaftlichen Widerstands gegen internationale Institutionen und die Bemessung der neuen internationalen Institutionen anhand der Kriterien einer normativ anspruchsvollen politischen Ordnung. Die vermutete gesamte Entwicklungsdynamik ist in Schaubild 1 als Modell schematisch dargestellt. Aus diesem Modell lassen sich zwei Grundthesen ableiten.

Die erste dieser beiden Thesen lautet, dass aufgrund der skizzierten gesellschaftlichen Entwicklungen eine Dynamik eingesetzt hat, in deren Folge ein Trend zur Supra- und Transnationalisierung der internationalen Institutionen zu beobachten ist. Diese hellgrau hervorgehobene Phase des Modells geht weit über die bekannte These hinaus, dass eine wachsende internationale Interdependenz zu mehr internationaler Kooperation führt. Sie besagt vielmehr, dass neue Regelungsinhalte nicht mehr in der zwischenstaatlichen Kooperationsform erbracht werden können, sondern supranationaler (Konsens unterminierender) institutioneller Komponenten wie Schiedsgerichten oder Mehrheitsregeln bedürfen oder alternativ an transnationale (nichtstaatliche) Regelungsträger, die gleichfalls nicht vom zwischenstaatlichen Konsensprinzip abhängig sind, abgegeben werden. Während die traditionellen internationalen Institutionen als Ergänzung eines überwiegend nationalen Paradigmas betrachtet werden konnten, sind die neuen internationalen Institutionen Ausdruck der politischen Denationalisierung. Der Trend zur Supra- und Transnationalisierung ergibt sich unserer Auffassung nach im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung und der damit verbundenen Denationalisierung der Problemlagen als mehr oder weniger *unbeabsichtigtes, indirektes Ergebnis* einer Vielzahl gewollter politischer Reaktionen auf wahrgenommene funktionale Anforderungen an internationale

Institutionen. Drei kausale Mechanismen, die sich aus Verifikationsproblemen, Wissensproblemen und Regelungskollisionen ergeben, lassen sich aus dieser Sichtweise für den Trend zur Trans- und Supranationalisierung ableiten. In dem Maße – so die These – wie internationale Institutionen neue weltgesellschaftliche Problemlagen bearbeiten, erhöht sich die Nachfrage nach supranationalen und transnationalen institutionellen Komponenten.<sup>16</sup>

- 
- 16 Diese funktionalistisch anmutende Hypothese bedarf der Erläuterung. Funktionalistische Erklärungen leiden nämlich im Allgemeinen unter gewichtigen Defiziten und stoßen daher nicht zu Unrecht auf Skepsis. Insbesondere die Kritik am Systemfunktionalismus von Merton (1957) und Elster (1987: 59-65) haben dazu beigetragen. Vgl. auch zusammenfassend und mit Blick auf die internationale Politik Zürn (1992: 40-62). In diesen kritischen Auseinandersetzungen wird der Funktionalismus keinesfalls grundsätzlich verworfen, es wird vielmehr herausgearbeitet, welche Bedingungen gegeben sein müssen, bevor eine systemfunktionalistische Erklärung als tragfähig angesehen werden kann. Vor diesem Hintergrund muss zunächst festgehalten werden, dass die vorgetragene Hypothese keine Erklärung für die Entwicklung einer Institution im Einzelfall darstellt. Die Hypothese verweist vielmehr auf einen Trend, wonach eine wachsende Nachfrage erwartungsgemäß manchmal erfüllt werden sollte, ohne dass damit ein Automatismus zwischen Nachfrage und Bereitstellung des nachgefragten Gutes (Angebot) angenommen zu werden braucht. Vielmehr muss die Erklärung der Entwicklung einer Institution im Einzelfall auch die Interessen, die Ideen und die Machtressourcen der beteiligten Akteure berücksichtigen. Zudem beruht die hier vorgetragene Hypothese nicht auf einem systemtheoretischen Funktionalismus, der sich an Bedürfnissen eines sich selbst reproduzierenden Systems festmacht. Vielmehr verweist unsere Hypothese explizit auf Mikro- bzw. Kausalmechanismen, die die Verbindung von Nachfrage und Angebot herstellen, ohne Systemstabilität als Handlungsimperativ zu postulieren. Dabei sind verschiedene Wahlmöglichkeiten – Supra- oder Transnationalisierung – gegeben. Schließlich geht unser Modell explizit davon aus, dass die neu entstandenen Institutionen mit sozialem Widerstand rechnen müssen und von daher auch scheitern können. Die hier formulierte Hypothese ist in diesem Sinne vergleichbar mit der Erwartung, dass bei starkem Schneefall im November mit einer verstärkten Nachfrage nach Winterreifen von Autofahrern zu rechnen ist, ohne dass wir Prognosen über die bevorzugte Marke machen. Die These beruht auf der Annahme des Eigeninteresses der Akteure (und nicht den Systemanforderungen des Straßenverkehrs) und beansprucht nicht, eine komplette Erklärung zu sein. Sie erkennt also an, dass der Kauf der Winterreifen auch ausreichende finanzielle Ressourcen, die Erwartung weiterer Schneefälle in der Zukunft etc. voraussetzt. Zudem gehen wir auch davon aus, dass die Nachteile von Winterreifen (wie etwa erhöhter Benzinverbrauch) zu Widerständen gegen den weiteren Gebrauch führen. Es wird somit auch keinerlei Teleologie behauptet. Es handelt sich also um eine quasi-funktionalistische (keine systemfunktionalistische) Erklärung (vgl. Keohane 1984), die durch den bloßen Verweis darauf, dass sie eine Nähe zum Funktionalismus hat, nicht entkräftet werden kann.

Abbildung 1: Entwicklungsdynamik internationaler Institutionen seit 1945 –  
intendierte und nichtintendierte Effekte



Die zweite These lautet, dass der Trend zur Supra- und Transnationalisierung der Regelungen in dem Maße zum Widerstand gegen solche Regelungen und zur Politisierung internationaler Institutionen führt, in dem diese für gesellschaftliche Gruppen und Akteure erkennbar zu zentralen Bestandteilen einer normativ gehaltvollen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates aufgewertet werden. Die internationalen Institutionen geraten mithin unter Legitimationsdruck. Denn sobald die Gesellschaft und die politischen Akteure beginnen, die skizzierten Veränderungen zu begreifen, so unsere Argumentation, werden sie Fragen nach der richtigen, guten politischen Ordnung jenseits der Grenzen des Nationalstaates transportieren und die skizzierten Veränderungen in Frage stellen bzw. neue und normativ gehaltvolle Forderungen an

eine entstehende politische Ordnung stellen. Vier Mechanismen im Hinblick auf diese Dynamik gilt es zu überprüfen. Sie ergeben sich aus wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen an Autonomie, Partizipation, Effektivität und Transparenz des Regierens. Derartige Forderungen können die skizzierte Entwicklung brechen. Die gebrochen linierten Pfeile verweisen auf denkbare Entwicklungsrichtungen als Reaktion auf gewachsene Widerstände. Ob das Ergebnis des Prozesses aber eine Rückkehr zur zwischenstaatlichen Ordnung oder zur Institutionalisierung von Ungleichheit in den internationalen Beziehungen oder zu einer tatsächlich konstitutionell und normativ fundierten Ordnung jenseits des Nationalstaates führt, ist ergebnisoffen.<sup>17</sup>

Welche theoretischen Überlegungen stehen hinter einem solchen Modell? Zunächst einmal beruhen unsere Überlegungen auf der Überzeugung, dass sich aus vorhandenen Theorien der internationalen Politik nicht unmittelbar eine Erklärung der skizzierten Entwicklungsdynamik ableiten lässt, obwohl es Anknüpfungspunkte gibt.<sup>18</sup> Der (Neo-)Realismus mit seinem Fokus auf die Machtverteilung zwischen Staaten im internationalen System verweist auf die entscheidende Rolle der USA sowohl bei der Schaffung der Nachkriegsordnung als auch auf die äußerst ambivalente amerikanische Politik mit Blick auf Supra- und Transnationalisierung. Er übersieht aber die gewachsene Wirkungskraft internationaler Normen und nichtstaatlicher Akteure im Zeitalter der Globalisierung, etwa im Vorfeld humanitärer Interventionen (Hasenclever 2001). Der rationale Institutionalismus weist hingegen internationalen Institutionen eine eigenständige Bedeutung zu. Allerdings bleibt aus einer solchen theoretischen Perspektive die Dynamik einmal geschaffener Normen ebenso ungeklärt wie die Relevanz gesellschaftlicher Akteure. Ähnlich verhält es sich mit der liberalen Theorie internationaler Beziehungen, die das komplexe Wirkungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen Akteuren (sowie deren Anforderungen) und staatlichen Akteuren (sowie deren außenpolitischem Verhalten) thematisiert. Gleichwohl betrachtet sie supranationale Institutionen als letztlich staatlich kontrolliert und gewollt. Auch die Rolle transnationaler Akteursnetzwerke und Bewegungen wird meist nicht systematisch berücksichtigt. Aus der Sicht neorealistischer, rational-institutionalistischer wie liberaler Theorien erscheinen kostenintensive Eingriffe von außen in die inneren Angelegenheiten eines eigentlich für die Interessenslage peripheren Landes wie etwa Somalia ebenso wie das Auftreten starker transnationaler Gruppierungen kaum erklärbar. Die Wirkungskraft des Zusammenspiels von sich entfaltenden Normen im Menschenrechtsbereich mit transnational auftretenden gesellschaftlichen Akteuren bleibt diesen Theorien verborgen. Anders der Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen: Dort wird auf Normentfaltung und transnationale Akteure gesetzt. Allerdings bleiben Akteursinteressen und Machtverteilung – das heißt die Rolle von Akteuren bei der Anwendung und Weiterentwicklung von institutionellen Strukturen – in der Tendenz unterbelichtet.

---

17 Die Frage der Entwicklungsrichtungen liegt außerhalb des angestrebten Erklärungsrahmens und wird daher im Folgenden vernachlässigt.

18 Für einen Überblick über diese Theorien vgl. Zangl/Zürn (2003), wo sich auch die entsprechenden Literaturangaben finden.

Widerstände gegen etablierte Normen und die Neigung von Großmächten, vorhandene Normen gezielt zu ignorieren, bleiben in dieser Perspektive rätselhaft.

Eine Integration vorhandener Theorien Internationaler Beziehungen im Rahmen des skizzierten Modells erfordert somit eine weitere soziologische Öffnung der Internationalen Beziehungen (vgl. hierzu Fuchs 2006). Sie bedarf einer verstärkten Berücksichtigung von Normdynamiken und institutionellen Pfadabhängigkeiten, der Bedeutung nichtstaatlicher Akteure und der Rolle sozialer Anerkennungs- und Legitimationsprozesse. Es geht theoretisch um den Versuch, eine Form des historischen Institutionalismus für die Analyse internationaler Beziehungen ins Auge zu fassen, der Macht und Interessen als Zentralkategorien internationaler Politik ernst nimmt, gleichzeitig für die Bedeutung von Normen und gesellschaftlichen Akteuren offen ist und nicht zuletzt auf das Zusammenspiel von Struktur und Akteur angesichts eines erheblichen Anteils nichtintendierter Nebenfolgen abhebt.

#### 4. *These 1: Die Transformation intergouvernementaler Institutionen: Der Trend zur Supra- und Transnationalisierung*

Die Fähigkeit eines einzelnen Nationalstaates, weltgesellschaftliche Entwicklungen und deren Rückwirkungen auf die nationale Gesellschaft auszugrenzen, hat sich verringert. Es gilt jedoch: Die Herausforderungen an die Effektivität nationaler Politiken zur Erreichung von Regierungszielen führen nicht direkt zu einem Niedergang des nationalen Wohlfahrtsstaates. Und die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen führt nicht unmittelbar zum Ende der intergouvernementalen bzw. zwischenstaatlichen Politik. Die Herausforderungen sind zwar ernst, doch das Ergebnis wird erst durch die Reaktion auf diese Herausforderungen bestimmt, nicht durch die Herausforderungen selbst. Es liegt also keinesfalls ein Automatismus vor. Regierungen und andere politische Organisationen können nämlich den Denationalisierungsherausforderungen auf verschiedene Weise begegnen. Dabei stellt die Schaffung neuer, supranationaler Institutionen eine häufige Reaktion dar. Eine andere Möglichkeit, abnehmende staatliche Handlungseffektivität zu kompensieren, liegt im Aufbau transnationaler Formen des Regierens. Der Frage, unter welchen Bedingungen Trans- und unter welchen Supranationalisierung wahrscheinlicher ist, gehen wir unten genauer nach.<sup>19</sup> Der *embedded liberalism* und die normative Anerkennung des zwischenstaat-

---

19 Supranationalisierung bezeichnet hierbei einen Prozess, bei dem internationale Institutionen einzelne Komponenten wie Mehrheitsentscheidungen oder Schiedsgerichtsbarkeit entwickeln, die sich von dem zwischenstaatlichen Konsensprinzip lösen und mithin eine Obligation einzelner Mitglieder entsteht, Maßnahmen auch dann zu implementieren, wenn sie selbst nicht zustimmen. Transnationalisierung bezeichnet gemäß unserer Verwendung einen Prozess, bei dem nichtstaatliche Akteure die Träger internationaler politischer Regelungen sind und sich insofern gleichfalls vom Zustimmungsprinzip aller Staaten lösen. Transnationalisierung wird in der Literatur hin und wieder auch zur Bezeichnung von grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Transaktionen verwendet. Unsere Begriffe der Supra- und Transnationalisierung beziehen sich demgegenüber auf die Ebene der politischen Regelung. Sie bringen insofern eine politische Denationalisierung zum Ausdruck, während die gesellschaftliche Denationalisierung die Ausweitung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge bezeichnet.

lichen Status quo weisen also eine ihnen eigene Dynamik auf. Sie haben auf der gesellschaftlichen Ebene zur Denationalisierung geführt, die wiederum politische Reaktionen nahe legt, die im Ergebnis – so die zu überprüfende These 1 – auf eine vertiefte politische Institutionalisierung jenseits des Nationalstaates hinausläuft.

Während anfänglich vor allem die wirtschaftlichen Politikfelder durch die Bretton-Woods-Institutionen koordiniert und durch das Gewaltverbot in den zwischenstaatlichen Beziehungen gesichert wurden, wirken internationale Institutionen im Zuge der politischen Denationalisierung inzwischen in der kompletten Breite denkbarer Politikfelder. Und während die internationalen Institutionen den nationalen politischen Systemen ursprünglich noch einen großen Autonomiespielraum ließen bzw. sie in Form des Nichtinterventionsgebotes sogar garantierten, regieren internationale Institutionen im Zeitalter der politischen Denationalisierung inzwischen zunehmend machtvoll und tief in nationale Systeme hinein. Damit, so die These, hat sich eine Dynamik in Richtung Supranationalisierung und Transnationalisierung der politischen Regulierung in Gang gesetzt.

Die zu überprüfende These 1 umfasst mithin drei Elemente, die sich alle unabhängig voneinander als mehr oder weniger zutreffend erweisen können. Zum Ersten muss überprüft werden, ob supranationale und transnationale Komponenten in internationalen Institutionen tatsächlich zunehmen. Zum Zweiten geht es um die Identifizierung der Kausalmechanismen, die zu dieser Entwicklung führen sollen. Dabei ist die Vermutung zu überprüfen, dass der Regelungsgehalt neuer internationaler Institutionen im Zeitalter der Globalisierung die Wahl von supranationalen und transnationalen Entscheidungsverfahren nahe legt. Zum Dritten stellt sich die Frage, wann es unter diesen Umständen zur Transnationalisierung und wann zur Supranationalisierung kommt.<sup>20</sup>

#### 4.1. Trends

Es müssen also erstens Indizien dafür bestehen, dass tatsächlich ein ungekanntes Wachstum internationaler Institutionen stattfindet, die zudem nicht selten einen neuartigen Regelungsgehalt aufweisen. Ein erstes Maß für die Dynamik ist die Entwicklung der Anzahl internationaler Verträge. Sie stieg linear von weniger als 15.000 im Jahre 1960 auf über 55.000 im Jahre 1997 an.<sup>21</sup>

---

20 Neben der Supranationalisierung und der Transnationalisierung lassen sich auch Prozesse der Transgouvernementalisierung beobachten (vgl. hierzu v. a. Slaughter 2004). Damit sind intensive, zumeist informelle Austausch- und Adaptionsprozesse zwischen ähnlichen Funktionsträgern aus unterschiedlichen politischen Systemen unterhalb der Regierungsebene angesprochen wie beispielsweise Verfassungsrichter. Insofern derartige Prozesse mehr als nur die Supra- und Transnationalisierung begleitend wirken, müsste dies als dritte Veränderungsoption gegebenenfalls in das Forschungsprogramm integriert werden.

21 Vgl. die Homepage des *World Treaty Index* (<http://db.lib.washington.edu/wti/wtdb.htm>; 7.3.2007). Hinzu kommt, dass nach weitverbreiteter Einschätzung gut ein Drittel der Gesetze, die in den nationalen Parlamenten der EU-Staaten verabschiedet werden, inzwischen ihren Ursprung auf der europäischen oder internationalen Ebene haben.

Neben der wachsenden Quantität internationaler Vereinbarungen müsste als zweites Maß der institutionellen Dynamik auch eine neue Qualität der internationalen Regelungen beobachtet werden. Es muss sich eine Zunahme von Regelungen nachweisen lassen, die *behind-the-border issues* (vgl. Kahler 1995) mit gesellschaftlichen Akteuren als den Endadressaten in Angriff nehmen und daher neue institutionelle Anforderungen aufwerfen. Die traditionelle internationale Verpflichtung beispielsweise, die Importzölle für bestimmte Güter nicht zu erhöhen, stellt sich im Nachhinein in vielerlei Hinsicht als recht einfach dar. Im Gegensatz dazu erweist sich die Verpflichtung, den Ausstoß von bestimmten Schadstoffen substanziell zu verringern, als viel anspruchsvoller. Da der letztendliche Adressat dieser Regelung nicht der Staat, sondern gesellschaftliche Akteure (die Industriebetriebe und Autofahrer) sind, stellt die Reduzierung beispielsweise des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes nicht bloß eine exekutive Willensangelegenheit dar. Anders als bei den meisten anderen internationalen Regelungen ist ein Scheitern auch dann möglich, wenn die unterzeichnenden Regierungen die gute Absicht haben, die CO<sub>2</sub>-Emission zu reduzieren. Denn zur Erfüllung einer solchen Verpflichtung werden beträchtliche finanzielle, administrative und technologische Ressourcen benötigt. Schwerer wiegt noch, dass die Überwachung der Regelbefolgung bei *behind-the-border issues* wesentlich schwieriger ist als bei Schnittstellenproblemen. Darüber hinaus ist das Problem selbst so kompliziert, dass die Diskussionen über eine geeignete Form der Regelung immer wieder von den Fragen nach den wahren Ursachen und dem tatsächlichen Grad der globalen Erwärmung überschattet werden.

Supranationalisierung und Transnationalisierung stellen gemäß der These eine institutionelle Reaktionsform auf die neuen Regelungsgehalte dar.<sup>22</sup> Supranationalisierung bezeichnet einen Prozess, bei dem institutionelle Komponenten und Verfahren zunehmen, die Entscheidungen von internationalen Institutionen auch gegen den Willen einer betroffenen Regierung ermöglichen. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass das westfälische Konsensprinzip zwischenstaatlicher Politik in vielen Bereichen überwunden und durch Mehrheitsentscheidungen oder rechtsförmige Verfahren ersetzt wird. Supranationalisierung bleibt dabei keineswegs auf die Europäische Union beschränkt – wengleich sie hier besonders ausgeprägt ist –, sondern findet auch in anderen Institutionen Anwendung. Neben dem IWF und der Weltbank lassen sich als Beispiele für solche Entscheidungsverfahren der VN-Sicherheitsrat, der internationale Strafgerichtshof, der *Dispute Settlement Body* der WTO oder das *Tribunal Permanente de Revisión* innerhalb des Mercosur anführen.

---

22 Diese These weist nur auf den ersten Blick eine Ähnlichkeit mit der *spillover*-These der neo-funktionalistischen Theorie der Europäischen Integration auf; vgl. Haas (1958, 1964); Mitrany (1966). Während die *spillover*-These auf die Effekte vollzogener Integrationsschritte in einem Problembereich (wie Handel) auf andere Problembereiche (wie Währung und Finanzen) aufmerksam macht, bezieht sich unsere Hypothese auf den inneren Zusammenhang von Regelungsinhalt und institutioneller Form. Bestimmte Regelungsinhalte können sich danach nicht mehr in der Form der zwischenstaatlichen Kooperation realisieren lassen. Diese These ähnelt daher eher den Erklärungen für Verrechtlichung wie von Stone Sweet/Caporaso (1998: 92-133) und Alter (2001). Vgl. generell auch Diehl et al. (1996: 683-700).

Neben der Errichtung supranationaler Institutionen lässt sich als Reaktion auf die abnehmende staatliche Handlungseffektivität auch das Entstehen transnationalen Regierens beobachten, bei dem mindestens ein Regelungsträger ein nichtstaatlicher Akteur ist (vgl. Risse-Kappen 1995: 3).<sup>23</sup> Eine solche Transnationalisierung kann zum einen die Form rein privater Regulierung annehmen (Cutler et al. 1999; Hall/Biersteker 2002). Hier kooperieren etwa transnationale Konzerne (TNCs) in privatwirtschaftlichen Regimes, oder es schließen sich privatwirtschaftliche mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Netzwerken zusammen. Beispiele für solche privaten Formen transnationalen Regierens sind etwa die *International Chamber of Commerce*, das *International Accounting Standards Board* (IASB) oder die zahllosen Verhaltenskodizes (*codes of conduct*) und Zertifizierungssysteme (*Forest Stewardship Council, Rugmark* etc.). Eine zweite Form der Kompensation abnehmender staatlicher Handlungseffektivität besteht in der gemeinsamen Erbringung von *governance*-Leistungen durch Staaten und wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Akteure innerhalb so genannter *public-private partnerships* (Villancourt Rose-nau 2000; Reinicke/Deng 2000). Beispiele für solche privat-öffentlichen Modelle sind die *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), die *Consultative Group on International Agricultural Research*, die *Roll Back Malaria Initiative* oder das *African Programme for Onchocerciasis Control* (APOC). In all diesen Fällen erbringen gesellschaftliche Akteure Regelungsleistungen oder produzieren öffentliche Güter, die von Staaten nicht oder nicht allein bereitgestellt werden können.

Solche transnationalen Formen der politischen Regulierung sind nicht völlig neuartig. Es gibt jedoch gute Gründe anzunehmen, dass die Transnationalisierung eine erhebliche quantitative Dynamik erhalten hat. Die folgenden – zum Teil sehr indirekten – Indikatoren können angeführt werden: So stieg die Zahl grenzübergreifend agierender nichtstaatlicher Akteure wie TNCs oder Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) in den letzten Jahrzehnten stark an. Heute gibt es über 60.000 TNCs und mehr als 6.500 INGOs (Karns/Mingst 2004: 17). Nichtstaatliche Akteure werden aber nicht nur zahlreicher, sie vernetzen sich auch zusehends. Allein im Sachbereich Umwelt nahm die Zahl transnationaler Politiknetzwerke von zwei im Jahr 1953 auf 90 im Jahr 1993 zu (Keck/Sikkink 1998: 10). Mit dem wachsenden Bedarf an privat bereitgestelltem Wissen und Expertise hat sich auch die Zahl der im *Economic and Social Council* (ECOSOC) akkreditierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer weiter erhöht. Waren im Jahr 1948 noch 50 NGOs zugelassen, so belief sich deren Zahl im Jahr 1996 auf 1041 und im Jahr 2005 auf nicht weniger als auf 2.719.<sup>24</sup> Damit dürfte der Einfluss solcher Organisationen im Wirtschafts- und Sozialrat gestiegen sein. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im Bereich der humanitären Hilfe beobachten. Während in den 1960er Jahren zwischen zehn und zwanzig NGOs die Arbeit des Amtes des Hohen Flüchtlingskommis-

23 Zur Erinnerung: Der Begriff Transnationalisierung des Regierens bezieht sich wie Supranationalisierung auf die Ebene der politischen Regelung.

24 Vgl. <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>; 15.5.2006.

sars der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstützten, ist diese Zahl auf mehrere hundert Organisationen in den 1990er Jahren angestiegen. Nichtregierungsorganisationen in diesem Bereich verfügen über erheblich mehr finanzielle Mittel und übernehmen weitaus komplexere Aufgaben (Macrae 2002). Zwar lässt sich von einer gestiegenen Zahl transnationaler Akteure nicht bruchlos auf deren zunehmenden Einfluss schließen, eine solche Annahme erscheint aber nicht komplett unplausibel.

Außerdem weisen auch direktere Indikatoren auf einen solchen Trend hin. So hat sich die Zahl und Bedeutung von *public-private partnerships* und insbesondere die Zahl von sektoralen und firmenweiten *codes of conduct* seit Anfang der 1990er Jahre vervielfacht (Kolk/van Tulder 2005). Neben der Quantität müsste sich gemäß der Hypothese auch die Qualität des transnationalen Regierens verändern. Viele Konzerne, die grenzübergreifend kooperieren, verfügen über finanzielle Mittel, die das Budget mancher Nationalstaaten bei weitem übersteigen und üben damit nicht nur in schwach entwickelten Ländern ein hohes Maß an wirtschaftlicher und politischer Macht aus. Macht und Einfluss internationaler Nichtregierungsorganisationen sind im Laufe der Zeit ebenfalls gestiegen.

Formen transnationaler Zusammenarbeit beschränken sich indes nicht auf die internationale Wirtschafts- oder Umweltpolitik, sondern erstrecken sich mittlerweile auch auf Kernbereiche staatlicher Aufgaben – der Bereitstellung und Gewährleistung von Sicherheit (Bailes/Frommelt 2004). Transnationale Konzerne, Agenturen der VN und internationale Nichtregierungsorganisationen greifen nach dem Ende des Kalten Krieges dort auf eine sprunghaft gestiegene Zahl international operierender privater Sicherheits- und Militärdienstleister zurück, wo Staaten nicht länger willens oder in der Lage sind, Sicherheit zu gewährleisten (Singer 2003). Aber auch nationale Regierungen westlicher Demokratien und »schwache Staaten« des Südens und Ostens arbeiten mit solchen Unternehmen zusammen (Binder 2005).

Schließlich haben sich auch die Funktionen transnationaler Politiknetzwerke ausgeweitet. Neben dem *agenda setting*, dem Sammeln von Wissen und Informationen, dem Aushandeln von Regeln und Normen und dem Setzen von Standards etc. übernehmen solche institutionellen Arrangements auch Funktionen, die von der Regelimplementierung, und -überwachung bis hin zu Sanktionen im Falle von Verstößen reichen. Beispiele hierfür sind die Initiative zur Verhinderung von Kinderarbeit im Teppichgewerbe (*Rugmark*) oder der *Forest Stewardship Council*.

Angesichts solcher Indikatoren wird in der Tat die Vermutung bestärkt, dass die Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen zugenommen hat. Eine systematische Überprüfung dieser Hypothese steht aber noch aus.

#### 4.2. *Mechanismen*

Neben einem Trend zur Trans- und Supranationalisierung soll zweitens gezeigt werden, dass dieser aufgrund des vermuteten Zusammenhangs von Regelungsgehalt und institutioneller Form zustande kommt.

Es lassen sich drei Mechanismen benennen, die einen solchen Zusammenhang herstellen können. Alle diese drei Mechanismen erweisen sich gleichsam als Begleiteffekte oder Nebenfolgen von inhaltlichen Regelungswünschen. Insofern kann der Effekt der Unterminierung des zwischenstaatlichen Konsensprinzips durch Supra- und Transnationalisierung gemäß der Hypothese als nichtintendierte Folge intendierten Handelns verstanden werden.

(1) Eine hohe Dichte an internationalen Institutionen könnte dazu führen, dass die Anzahl an Regelungskollisionen zwischen unterschiedlichen internationalen Regelungen sowie zwischen nationalen und internationalen Regelungen zunimmt. Damit steigt der Bedarf nach unabhängigen supra- und transnationalen Streitschlichtungsmechanismen. In der Tat sind alleine in den 1990er Jahren 40 neue Schiedsgerichtsverfahren eingerichtet worden, die allerdings in den meisten Fällen mit einem problemfeldspezifischen Regime verbunden sind (so etwa der *Dispute Settlement Body* der WTO) und damit nur bedingt glaubhaft zwischen den Anforderungen unterschiedlicher Regelungen abwägen können. Gleichwohl bringen sie einen Supranationalisierungstrend zum Ausdruck.<sup>25</sup> Aber auch transnationale Institutionen sind mit entsprechenden Schiedsstellen ausgestattet worden, wie etwa dem *International Centre for Settlement of Investment Disputes* für Streitfälle zwischen Regierungen und privaten Investoren oder dem *International Court of Arbitration der International Chamber of Commerce* (ICC), der im Falle von Streitigkeiten zwischen privaten Unternehmen angerufen werden kann.<sup>26</sup> Diese beiden Schiedsstellen gibt es schon länger, sie werden aber seit Mitte der 1990er Jahre deutlich intensiver genutzt.<sup>27</sup>

(2) Die Bedeutung von unabhängigen supranationalen und transnationalen Komponenten erhöht sich möglicherweise auch mit der steigenden Zahl von *behind-the-border issues* und in dem Maße, wie gesellschaftliche Akteure zu den Endadressaten einer Regelung werden. Bei *behind-the-border issues* und bei Regelungen mit gesellschaftlichen Akteuren als letztlichsten Regelungsadressaten treten im Gegensatz zu den Schnittstellenproblemen zwischen Staaten erhebliche Verifikationsprobleme auf. Die Zunahme der Schwierigkeiten bei der Überwachung der Regeleinhaltung führt gemäß der Hypothese wiederum dazu, dass der Bedarf an autonomen supranationalen und transnationalen Agenturen zunimmt, die gesicherte Informationen zur Regeleinhaltung bereitstellen. So verifiziert die Europäische Kommission innerhalb des Binnenmarktprogramms die Einhaltung von vereinbarten technischen, rechtlichen und fiskalischen Standards, während etwa im Bereich

25 Vgl. hierzu auch Zangl (2005: 73-91, 2006), der die reale Bedeutung dieser Verfahren nachweist.

26 Neben diesen beiden Beispielen ließen sich auch der bereits 1899 etablierte *Permanent Court of Arbitration* (PCA) (vgl. <http://www.pca-cpa.org/>; 6.3.2007) sowie das *World Intellectual Property Organization* (WIPO) – *Arbitration and Mediation Center* (vgl. <http://arbitr.wipo.int/center/>; 6.3.2007) nennen. Letzterer hat insbesondere im Zusammenhang mit Streitfällen bei der Vergabe von Internetdomains durch ICANN an Bedeutung gewonnen.

27 Im Falle des *International Centre for Settlement of Investment Disputes* hat sich die Zahl aller registrierten Fälle seit 1997 sogar nahezu verzehnfacht.

der Menschenrechte und des Umweltschutzes transnationale Akteure bei der Überwachung entsprechender Regeln mitwirken.

(3) Der Bedarf an internationalen Institutionen, die autonom Wissen und Informationen zu komplexen internationalen Problemen sammeln und weitergeben, wächst mit der Zunahme der Komplexität der Regelungsprobleme und der damit verbundenen politischen Regelungen. Die Sammlung von Informationen und die Erzeugung von Wissen sind zentrale Funktionen internationaler Institutionen, die in den letzten zwei Jahrzehnten besonders akzentuiert worden sind.<sup>28</sup> Internationale Organisationen haben auch zur Herausbildung transnationaler *epistemic communities* beigetragen (Haas 1992: 1-35). Im Bereich des Klimaschutzes lässt sich hierfür die Entstehung einer transnational vernetzten Forschergemeinschaft unter dem Dach des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) anführen. Der bei den VN angesiedelte *Global Compact* ist ein weiteres Beispiel des transnational organisierten Austausches von Wissen und Information.

*Tabelle 1: Neue und alte Institutionen*

	<i>Traditionelle internationale Institutionen</i>	<i>Neue internationale Institutionen</i>	<i>Institutionelles Problem</i>	<i>Institutionelle Lösung</i>
Anzahl internationaler Regelungen	wenig	viele	→ Kollisionsprobleme	→ supranationale und/oder transnationale Schiedsgerichtsbarkeit
Fokus der Regelung	Schnittstellen zwischen Staaten	behind-the-border issues	→ Verifikationsprobleme	→ supranationale und/oder transnationale Überwachung
Komplexität der Regelung	gering	hoch	→ Wissensprobleme	→ supranationale und/oder transnationale Wissensagenturen

#### 4.3. Trans- oder Supranationalisierung?

Die vermuteten Kausalmechanismen, die dazu führen sollen, dass neue Regelungsinhalte auch neue institutionelle Formen produzieren, die wiederum das Konsensprinzip internationaler Politik unterminieren, gelten für die Supra- und die Transnationalisierung gleichermaßen. Es stellt sich daher eine Folgefrage: Wann und unter

28 Mit Blick auf die steigende Zahl von Weltberichten und Weltkonferenzen seit den 1980er Jahren vgl. Messner/Nuscheler (1996: 236-289) und Brozus (2002).

welchen Bedingungen führen abnehmende staatliche Steuerungskompetenzen zu Supra- und wann zu Transnationalisierung?

Transnationalisierung im Sinne (rein) gesellschaftlicher Selbstregulierung ist vor allem dort wahrscheinlich, wo Probleme innerhalb einer bestimmten Gruppe geregelt werden sollen, deren (partikulare) Interessen weitgehend deckungsgleich sind (z. B. im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen).<sup>29</sup> Kommen hingegen gegensätzliche Interessen ins Spiel oder liegen angesichts verknappter Ressourcen Verteilungsprobleme vor, wird die Umsetzung von rein transnationalen Selbstregulierungen erschwert. In solchen Fällen ist Supranationalisierung wahrscheinlicher.

- Transnationale Arrangements haben jedoch gegenüber internationalen Institutionen im Allgemeinen den Vorteil, dass sie vergleichsweise flexibel auf veränderte Problemstellungen und sich bietende Handlungsmöglichkeiten reagieren können (Mayntz 1980: 9) und mithin den schwerfälligen internationalen Institutionen in der Frage der Geschwindigkeit überlegen sind. Im Falle der internationalen Standardisierung der Telekommunikation verlor im Zuge technologischer Innovationen die ursprünglich zuständige Agentur CCITT der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) nicht zuletzt deshalb an Bedeutung, weil es ihr nicht gelungen ist, effektiv und in einem angemessenen Tempo auf die veränderten Verhältnisse zu reagieren (Genschel 1995: 242-244). Umgekehrt lässt sich vermuten, dass in sich langsamer verändernden Politikfeldern, die dennoch hochgradig gesellschaftlich denationalisiert sind, eher supranationale Regelungsformen durchsetzen.
- Wenn es glaubhaft gelingt, staatliche Regulierungsbestrebungen anzudrohen, kann ein weiterer Grund für gesellschaftliche Selbstverregelung darin liegen, solchen häufig weitergehenden unliebsamen Maßnahmen zuvorzukommen. Solche Beispiele finden sich im nationalen Bankengewerbe (Aufbau eines privat verwalteten Einlagensicherungsfonds) (Ronge 1979: Kap. IV) sowie in der Gesundheits-, Umwelt- und jüngst in der Beschäftigungspolitik (Ausbildungspakt angesichts der drohenden Ausbildungsplatzabgabe). Der eine solche zuvorkommende Regulierung befördernde »Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1993) kann seine Wirkung aber auch jenseits des Nationalstaates in Form von zwischenstaatlichen Institutionen entfalten (Börzel 2005: 72-94). Die im *International Council of Chemical Associations* zusammengeschlossenen nationalen Verbände der chemischen Industrie haben etwa gemeinsam mit Greenpeace Sicherheits- und Umweltstandards erarbeitet, um einer weitergehenden internationalen Regulierung durch das *Intergovernmental Forum on Chemical Safety* (IFCS) der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) oder strengeren Bestimmungen der nationalen Regierungen zuvorzukommen (Haufler 2000: 128f). Wenn hingegen gescheiterte Versuche der transnationalen Selbstregulierung vorliegen, ließe sich dementsprechend eher eine Supranationalisierung erwarten.

---

29 Scharpf (1993: 5-165); Mayntz/Scharpf (1999: 19-38); Zürn (1992: Kap. 3); Mügge (2006).

- Ob es zu Transnationalisierung im Sinne der Einbindung nichtstaatlicher Akteure kommt, hängt zudem von deren Ressourcen wie Information und Expertise ab (Börzel 2005: 87f). In den Bereichen, in denen supranationale Organisationen solche Ressourcen selbst bereitstellen können oder leistungsfähige gesellschaftliche Akteure fehlen, werden umfangreiche Transnationalisierungsprozesse unwahrscheinlich.
- Schließlich ließen sich eventuell auch historisch gewachsene »harte« und dadurch weitgehend transnationalisierungsresistente Politikfelder – wie der Sachbereich Sicherheit – von »weicheren« Politikfeldern unterscheiden, bei denen eine Transnationalisierung leichter möglich ist.

Es lässt sich also in der Summe vermuten, dass eher in »weichen«, aber besonders veränderungsintensiven Problemfeldern mit starken privaten Akteuren, die das gemeinsame Interesse hegen, staatliche bzw. zwischenstaatliche Interventionen zu verhindern, transnationale Regelungen entstehen. Umgekehrt gilt, dass – bei ausreichend hohem, durch die gesellschaftliche Denationalisierung verursachten Problemdruck – eher in harten, sich nur langsam verändernden Politikfeldern, in denen die nichtstaatlichen Akteure nicht besonders organisationsfähig sind, Supranationalisierung wahrscheinlicher als Transnationalisierung ist.

Insgesamt besagt die Leitthese 1, dass intergouvernementale Institutionen zur Verregelung von zwischenstaatlichen Problemlagen im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung zugunsten von supra- und transnationalen Institutionen an Bedeutung verlieren. Die Form der transnationalen und/oder der supranationalen Institution erscheint geeigneter, um den gewachsenen und neuartigen Regelungsbedarf zu decken. Im Ergebnis greifen die neuen trans- und supranationalen Institutionen machtvoller und viel tiefer in vormals innerstaatliche Angelegenheiten ein als die traditionellen zwischenstaatlichen Institutionen. Somit wird der in demokratische Legitimationskreisläufe eingebundene Nationalstaat als souveräner Entscheidungsträger vermehrt ausgehebelt.

##### *5. These 2: Gesellschaftliche Politisierung als nichtintendierte Nebenfolge institutionellen Wandels*

Der beschriebene Prozess der Supra- und Transnationalisierung ist gemäß unserer Hypothese mit einem zweiten eng verbunden: der zunehmenden Sensibilisierung von Gesellschaften für Macht- und Legitimitätsfragen globalen Regierens und dessen damit verbundene Politisierung. Unter Politisierung soll ein Prozess verstanden werden, in dessen Folge gesellschaftliche Akteure, seien sie national oder transnational organisiert, vermehrt Ansprüche an das Regieren jenseits des Nationalstaates richten. Im Ergebnis führt dies zu einer Pluralisierung der Akteure und Positionen in internationalen Institutionen. Dieser Prozess erscheint uns vergleichbar mit der Politisierung nationalen Regierens in vielen europäischen Ländern im Laufe des 19. Jahrhunderts.

Die mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestatteten Institutionen erhalten von einer wachsenden Zahl gesellschaftlicher Akteure subjektiv mehr Relevanz zugesprochen. Sofern diese Institutionen gesellschaftliche Expertise einbinden, werden ihre Praktiken, Entscheidungen und Implementationsprobleme schneller und umfassender publik, eine Enttäuschung gestiegener Erwartungen somit umso wahrscheinlicher. Enttäuschungen verstärken dabei noch die Ansprüche einer demokratischen Legitimation dieser Institutionen und erzeugen manifeste politische Widerstände, deren Erscheinungsformen von mangelnder Folgebereitschaft oder einer kritischen Thematisierung in der Öffentlichkeit bis hin zu gewaltsamen Protesten reichen können.

Im Endeffekt, so die weitergehende Erwartung, bleibt möglicherweise nur der Weg der erneuten institutionellen Anpassung an die artikulierten Ansprüche, insbesondere die weitere Öffnung der Verfahren für gesellschaftliche Akteure (Demokratisierung) oder eben eine Rückkehr zu einem Intergouvernementalismus, der mit dem Konsensprinzip internationaler Politik kompatibel ist. Alternativ ist auch eine offene Institutionalisierung von Asymmetrie zwischen Staaten in eingriffsintensiven internationalen Institutionen wie etwa beim Sicherheitsrat der VN oder beim *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) denkbar.

Erhalten transnationale Akteure gemäß These 1 vielfach bereits Zugang vor dem Hintergrund ihres erwarteten Beitrags zur effektiven Lösung gesellschaftlicher Probleme, werden sie nunmehr zur Steigerung der Legitimität dieser Institutionen einbezogen. Das ändert die Rationalität dieser Institutionen: Die *Logik der effektiven Problemlösung* wird zu einer *Logik des legitimen Regierens*. Internationale Politik wird dann nicht mehr nur aufgrund des Maßstabs der politischen Klugheit und Effektivität bewertet, vielmehr unterliegt dann die Bewertung internationaler Politik den Kriterien einer legitimen politischen Ordnung. Damit verlieren territoriale Grenzen ihre normative Dignität und universalistische Konzeptionen von Politik entfallen sich. In der Folge entsteht ein Konflikt zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt im Sinne transnationalisierter sozialer Handlungssphären. Diese Politisierung durch zivilgesellschaftliche Akteure und Arenen birgt gleichzeitig ein Widerstandspotenzial gegen die politische und nicht zuletzt auch gesellschaftliche Denationalisierung. Somit erweist sich der Prozess als ergebnisoffen.

Gesellschaftliche Politisierung kann in diesem Sinne ebenfalls als *nichtintendierte Nebenfolge* verstanden werden, nämlich als Nebenfolge einer Politik der Trans- und Supranationalisierung, die effektive Institutionen will, aber legitime Institutionen schaffen muss, um diesen ein notwendiges Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz zu sichern. Leitthese 2 lässt sich wie Leitthese 1 in falsifizierbare Einzelbestandteile zerlegen. Wir erwarten (a) eine gestiegene Anerkennung der wahrgenommenen Relevanz internationaler Institutionen, die, so die weitergehende Erwartung (b), verschiedene normative Ansprüche wachsen lässt, die an diese Institutionen gestellt werden. Schließlich sollten (c) manifeste Widerstände – mangelnde Folgebereitschaft, kritische Stellungnahmen, zivile oder auch gewaltsame Proteste – als Ausdruck einer solchen Politisierung der internationalen Politik gedeutet werden können.

### 5.1. Gesellschaftliche Wahrnehmung der Relevanz internationaler Institutionen

Gibt es tatsächlich Hinweise dafür, dass der Bedeutungszuwachs internationaler Institutionen von den betroffenen Gesellschaften überhaupt in signifikantem Maße wahrgenommen wird? Von Interesse sind dabei zunächst solche Indikatoren, die unabhängig von manifestem politischem Widerstand zu beobachten sind.

Sowohl auf der Ebene zivilgesellschaftlicher Eliten wie breiterer Bevölkerungsschichten gibt es in der Tat Hinweise: Soweit vorhanden weisen zum einen Bevölkerungsumfragen auf die zunehmende Bedeutung internationaler Institutionen hin. So belegen etwa die Eurobarometerumfragen, dass die europäischen Institutionen als immer wichtiger wahrgenommen werden und die Bürger dabei sehr wohl zwischen den einzelnen Institutionen differenzieren können (European Opinion Research Group EEG 2004a, b). In dieselbe Richtung weisen Umfragen aus einer Reihe westlicher Gesellschaften zum Einfluss der VN auf die internationale Politik. So wird den VN seitens eines signifikanten Anteils der Bürger nicht nur ein großer Einfluss zugeschrieben, derartige Einschätzungen prägen auch zentrale Präferenzen, etwa für oder gegen den Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Politik.<sup>30</sup>

Neben diesen Umfragedaten spricht vor allem der praktische Umgang gesellschaftlicher Akteure mit internationalen Institutionen für ihre zunehmende Einbindung in die gesellschaftlichen Willensbildungsprozesse. Allein schon die Bereitschaft gesellschaftlicher Akteure, sich etwa im Rahmen der VN um einen – mit erheblichen internen Kosten verbundenen – Konsultativstatus zu bewerben, zeugt von einer subjektiven Anerkennung der VN als einflussreich durch die jeweiligen NGOs. Darüber hinaus nutzen transnationale *issue*-Netzwerke internationale Institutionen auch als wesentliche Ressourcen, was nicht nur den jeweiligen Institutionen selbst zugute kommt, sondern wiederum für ihre Beachtung durch gesellschaftliche Akteure spricht.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass das Ausmaß der internationalen Aktivitäten von national konstituierten Interessengruppen wie Gewerkschaften und Unternehmensverbänden deutlich zunimmt (Zürn/Walter 2005).

So passt es auch, dass das Phänomen des *political consumerism* sich längst transnational darstellt. Der gesellschaftliche Boykott von Konsumenten stützte bereits während der 1970er Jahre maßgeblich die VN-Sanktionen im Falle Südafrikas (Black 1999: 78-108; Micheletti 2003). In Form so genannter *Buycotts* belohnt das Verhalten der Konsumenten darüber hinaus auch die Einhaltung der von transnationalen Zertifizierungssystemen wie dem *Marine Stewardship Council* (MSC), *Rug-*

---

30 Instrukтив ist darüber hinaus, dass eine Wiederholungsbefragung des *Pew Research Center for the People and the Press* (2003: 1) einen gewissen subjektiven Bedeutungsverlust der VN belegt, nachdem sich die VN im Fall des Irakkonfliktes weder gegen das Regime Saddams noch gegenüber der von den Vereinten Staaten angeführten »Koalition der Willigen« als übermäßig durchsetzungsfähig erwiesen hatte.

31 So nutzen gesellschaftliche Initiativen etwa im Menschenrechtsbereich international kodifizierte Standards als wesentliche Anspruchsgrundlage ihrer Forderungen gegenüber nationalen Regierungen und verhelfen diesen Standards bzw. den vorhandenen Verifikationsagenturen (VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und Sonderberichterstatter, NGOs wie *Human Rights Watch*) im Gegenzug zur Geltung; vgl. Risse et al. (1999).

mark, *FLO Certification Programme* oder der *Clean Clothes Campaign* (CCC) gesetzten Maßstäbe und zeigt damit an, dass auch transnationale Regelungen immer wieder von einer erheblichen und augenscheinlich steigenden Zahl gesellschaftlicher Akteure beobachtet werden. In dieselbe Richtung weist auch die Anerkennung trans- und supranationaler Institutionen der humanitären Hilfe durch die Gesellschaften der Geberländer, die diesen Institutionen beträchtliche finanzielle Ressourcen durch individuelle Spenden zur Verfügung stellen.

Es kann daher auch nicht überraschen, dass sich transnationale Bewegungen mit politischen Forderungen direkt an internationale Institutionen wenden, um bestimmte internationale Regulierungen zu erwirken. Die transnationale Kampagne zum Verbot von Landminen oder die Aktivitäten im Zusammenhang mit der *Anti-Bribery Convention* sind in diesem Zusammenhang ebenso einschlägig (vgl. hierzu Metzges 2006) wie die weltöffentlichen Debatten im Sicherheitsrat der VN über die verschiedenen Irak-Resolutionen.

## 5.2. *Neue Macht, neue Ansprüche*

Die Wahrnehmung institutioneller Macht jenseits nationalstaatlicher Autoritäten erzeugt nicht nur Zustimmung, sondern auch Misstrauen und Widerstände. Gemäß der zweiten Leitthese müssten verschiedene Widerstandsformen gegen das Regieren jenseits des Nationalstaates zunehmen und im Rahmen des hier diskutierten Modells erklärt werden können. Als Plausibilisierung lassen sich hierbei die folgenden Indizien anführen.

Sofern sich die substanzielle Reichweite (*scope*) und die Eingriffstiefe (*authority*) internationaler Institutionen vielfach erhöht haben, erscheinen deren Entscheidungsprozesse aus gesellschaftlicher Sicht immer weniger legitim. Am Entscheidungsmodell des exekutiven Multilateralismus hat sich nämlich auch angesichts des Trends zur Trans- und Supranationalisierung wenig geändert. Die Politik in den internationalen Institutionen findet nach wie vor faktisch unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt.<sup>32</sup> Neben den intergouvernementalen Institutionen sind zwar auch transnationale Institutionen entstanden, aber auch dort scheint ein exklusiver Multilateralismus zu dominieren – allerdings in seiner transnationalen Variante. Transnationale Institutionen wie die Internetbehörde ICANN oder der *International Court of Arbitration* der ICC entspringen zwar dem Regulierungswillen gesellschaftlicher Akteure. Auch sie bleiben aber in der Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen äußerst selektiv und reflektieren letztlich immer die Ressourcenstärke und Regulierungskompetenzen einzelner Gruppen (Branchen, NGO-Communities). Zwar werden transnationale Institutionen vielfach als vielversprechende Vorboten »kosmopolitischer« Demokratisierung (David Held 1995) gehandelt, jedoch erzeugen auch sie

---

32 Für eine Typologie der Öffentlichkeiten jenseits des Nationalstaates vgl. Zürn/Neyer (2005: 183-217, insb. 201); vgl. auch Wolf (2000).

Widerstände, die sich nicht allein aus ihrer mangelnden Problemlösungseffektivität ableiten lassen.

Angesichts der akkumulierten Macht internationaler Institutionen kommt es in den betroffenen Gesellschaften zu einer gesteigerten Auseinandersetzung mit deren Legitimitätsgrundlagen, die (noch) über keinerlei »Autoritätsvorschuss« im Sinne eines generalisierten Legitimitätsglaubens<sup>33</sup> verfügen. Sofern internationale Institutionen normative Ansprüche an Autonomie, Repräsentativität, Transparenz oder auch Gerechtigkeitsprinzipien enttäuschen, haben sie massive Probleme, gesellschaftlichen Legitimitätsglauben aufzubauen. Gesellschaftliche Zustimmung für trans- wie supranationales Regieren bleibt damit an kurzfristige Interessenabwägungen gebunden. Überwiegen die Kosten, sinkt die Bereitschaft, einzelne Entscheidungen als bindend anzuerkennen und zu befolgen. Selbst wenn sich Regierungen als vergleichsweise kooperativ erweisen, scheitert globales Regieren immer wieder an gesellschaftlichen Widerständen – *compliance*-Probleme sind oft hausgemacht.<sup>34</sup>

So lassen sich transnationale Proteste wie die in Seattle 1999 und in der Folgezeit bei zahlreichen anderen von internationalen Institutionen organisierten Gipfeltreffen sowie der sich innerhalb der nationalen politischen Systeme herausbildende Widerstand gegen internationale Institutionen gleichfalls als Teil der Politisierung – jetzt in Form von offenem Widerstand – deuten. Ingesamt nimmt die hier vorgetragene Kernthese 2 also an, dass die wahrgenommenen Legitimationsdefizite internationaler Institutionen zu deren Politisierung durch weltgesellschaftliche Akteure führen.

---

33 Der Begriff des Legitimitätsglaubens bezeichnet hier zunächst nur die faktische Anerkennung von Herrschaft im Weberschen Sinne, also die »generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen« (Luhmann 1989: 28). Als generalisierte Unterstützung kann sie sich empirisch sowohl auf bestimmte Rollen, Institutionen oder politische Gemeinschaften beziehen, bleibt jedoch von einer spezifischen Unterstützung als »satisfactions that members of a system feel they obtain from the perceived outputs and performance of the political authorities« (Easton 1975: 437) zu unterscheiden. Darüber hinaus beinhaltet diese Komponente der theoretischen Konstruktion letztlich eine Art *ethical explanation*, der zufolge normative (Legitimations-)Defizite politische Handlungen präjudizieren und damit erklären können. Es ist allerdings zu beachten, dass die normativen Grundlagen der hier vertretenen These nicht im Sinne einer universalistischen politischen Philosophie kontextarm bestimmt sind, sondern Legitimität bestimmt wird durch die Prüfung der Frage, ob die praktischen Regeln politischer Entscheidungsprozesse mit den geteilten Grundüberzeugungen zur guten politischen Ordnung in Einklang gebracht werden können. Dieser Mittelkurs der Bestimmung von Legitimität zwischen universeller normativer Theorie und bloßem Legitimitätsglaube im Sinne von sozialer Akzeptanz wird von Beetham (1991: Kap.1) vertreten.

34 Hierbei spielt auch eine Rolle, dass sich lockernde Bindungen zwischen Bürgern und politischen Institutionen im nationalen Rahmen die Spielräume für unpopuläre Entscheidungen zugunsten internationaler Institutionen enger werden lassen. Langfristig orientierte Regeleinhaltung der Regierung kann innenpolitisch Gelegenheitsfenster für Opponenten öffnen, denen mediale Resonanz zumindest solange gewiss ist, wie ihre radikale Ablehnung die Stimmung des Publikums tatsächlich trifft. Es bleibt jedoch der Umstand festzuhalten, dass diese mangelnde Fähigkeit der Nationalstaaten die Regeleinhaltung auch gegen den Widerstand ihrer Bürger durchzusetzen, letztlich nur angesichts der mangelnden Anerkennung der internationalen Institutionen selbst zum Problem wird.

Der gesellschaftliche Widerstand kann dabei verschiedene Formen annehmen – von der Unterstützung europakritischer Parteien, den unkonventionellen Aktionsformen globalisierungskritischer Gruppen gegen WTO, IWF und Weltbank bis zur politisch motivierten Gewalt gegen die USA als globale Ordnungsmacht. Der gesellschaftliche Widerstand kann auch erheblichen Einfluss auf die (zwischen)staatliche Politik nehmen. Die Ablehnung verschiedener multilateraler Vereinbarungen durch die USA während der Clinton-Administration kann am Besten als vorauseilender Gehorsam gegenüber einer im Senat verankerten gesellschaftlichen Skepsis gegenüber internationalen Institutionen gedeutet werden. Das Scheitern der Referenden zur Europäischen Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden hat den Prozess der europäischen Integration nachhaltig beeinflusst. Und in der Tat verweisen die wachsenden Widerstände in den Entwicklungsländern gegen die interventionistischen internationalen Institutionen, wie sie sich bei der Cancun-Konferenz unübersehbar zeigten, gleichfalls auf eine starke gesellschaftliche Fundierung.

### 5.3. Mechanismen

Nicht jede Beobachtung eines Widerstands gegen *global governance* unterstützt diese Sichtweise. Unsere Kernthese ist jedoch, dass sich ein wesentlicher Teil dieser Phänomene als Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Politisierung verstehen lässt, dessen alternative Mechanismen im Rekurs auf einen gemeinsamen Vektor enttäuschter Ansprüche beschrieben werden können. Sie sind dabei entsprechend unserer zweiten These als Produkt institutionellen Machtzuwachses, normativer Erwartungen und gesellschaftlich perzipierter Defizite internationaler Institutionen zu verstehen. Vier Mechanismen scheinen uns in diesem Sinne die Politisierung von *global governance* maßgeblich zu befördern:

(1) Die *Exklusion* eines Teils der Betroffenen von den Entscheidungsverfahren verletzt Ansprüche an die *Partizipation* bzw. an die *Repräsentativität* von trans- und supranationalen Institutionen.<sup>35</sup> Hinsichtlich der in den zentralen Gremien internationaler Organisationen vertretenen Staaten hat etwa der Ausschluss ganzer Regionen aus dem entscheidenden Prozess der Vor- und Parallelverhandlungen im *green room* der WTO für massive Kritik gesorgt (vgl. Khor 2000, 2004; Krajewski 2002: 167-186). Besonders eklatant bleibt auch die fehlende Repräsentativität des Sicherheitsrats der VN, eine Tatsache, die über die Vetorechte der ständigen Mitglieder noch verschärft wird. Ein instruktives Beispiel fehlender Partizipation stellt auch der Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe durch private wie staatliche Organisationen dar, an deren Steuerung die Empfänger kaum beteiligt werden. Nicht einmal ihre Appelle steuern die Hilfsströme, denn als glaubwürdige Autoritäten humanitären Leides gelten letztlich aus Sicht der Gebergesellschaften doch nur die vermeintlich »unabhängigen« Experten der internationalen Hilfsorganisationen

---

35 Am Beispiel des ISO-14000-Prozesses beispielhaft untersucht hat dies Susan Raines (2003: 47-73).

selbst. Entsprechende Kritik hat zu einer umfassenden Debatte zwischen und innerhalb der in diesem Feld engagierten Organisationen geführt (Dufour et al. 2003; Harvey/Lind 2005; vgl. Harmer/Cotterrel 2005).

(2) Trotz partieller Einbindung gesellschaftlicher Akteure verletzt die Öffentlichkeitsferne vieler Entscheidungsprozesse normative Ansprüche an die *Kontrollierbarkeit* und *Begründungsfähigkeit* »guten Regierens«. Mangelnde Transparenz verstärkt dabei den Verdacht, dass auch im Rahmen juristischer Verfahren das Gemeinwohl den Partikularinteressen der Stärkeren untergeordnet wird. Mit dieser Zielrichtung haben etwa mangelnde Kontrollmöglichkeiten der am *Global Compact* beteiligten Unternehmen heftige Kritik ausgelöst, die sich über den *Global Compact* hinaus mit der von Kofi Annan betriebenen Öffnung der VN gegenüber TNC auseinandersetzt.<sup>36</sup> Während eine Reihe von internationalen Organisationen mittlerweile gesellschaftliche *stakeholder* zumindest als akkreditierte Beobachter akzeptieren, bleiben die Entscheidungsprozesse von Weltbank und IWF zivilgesellschaftlichen Akteuren weitgehend versperrt und ein steter Stein des Anstoßes (Keck/Sikkink 1998; Oberthür et al. 2002; Karns/Mingst 2004). Auch die gesellschaftliche Kritik an den so genannten *green room*-Gesprächen bei der WTO lassen sich in diesem Sinne nicht nur als Kritik an der mangelnden Inklusivität des Prozesses, sondern auch als Kritik an der mangelnden Transparenz der WTO-Verfahren lesen. Zwar sind mittlerweile eine ganze Reihe wichtiger Dokumente zum Verhandlungsprozess öffentlich zugänglich, doch bleibt diese Öffnung der WTO aus Sicht vieler NGOs unbefriedigend, solange die wesentlichen Entscheidungen außerhalb des überhaupt dokumentierten Verhandlungsprozesses fallen. Schließlich lässt sich wiederum die transnational organisierte Szene der humanitären Hilfe und der Geberländer als Beispiel anführen, denn auch hier hat die Praxis für Spender wie Empfänger weitgehend intransparenter Entscheidungs- und Koordinationsprozesse die Frage der *accountability* ins Zentrum externer Kritik wie interner Diskussionsprozesse gerückt.<sup>37</sup>

(3) Auch die *Programmatik* und *Selektivität* internationaler Institutionen verletzt immer wieder gesellschaftliche Ansprüche an die nachhaltige *Lösung drängender Probleme* und *gerechte Verteilung von Lebenschancen*. Die im Allgemeinen unter dem Begriff der »Globalisierungskritik« zusammengefassten Widerstände identifizieren und adressieren Institutionen wie Weltbank oder IWF vornehmlich als neoliberale Protagonisten eines globalen »Kasino-Kapitalismus«, die nach Ansicht ihrer Kritiker weltgesellschaftliche Probleme wie Armut, Unterentwicklung und Dependenz nicht lösen, sondern sogar noch verschärfen (O'Brien et al. 2000; Price 2003; Brunnengräber 2005: 328-365). Ihre Legitimität wird somit in Bezug auf die Wirkung ihrer Politiken in Frage gestellt. Ebenfalls am *output* bzw. *outcome* internatio-

---

36 Vgl. die *U.N. Alliance for a Corporate-Free U.N.* von CorpWatch <http://www.corpwatch.org> (25.5.2006) und den dort dokumentierten Appell von *EarthRights International* an UNEP, UNDP, UNHCR, UNIDO und ILO, aus dem *Global Compact* auszutreten.

37 Vgl. Smillie/Minear (2003), vor allem aber Grünewald et al. (2001: 35-36) zum *Humanitarian Accountability Project* (HAP) und die kontroverse Debatte um dieses Regime, etwa in Gestalt der *Quality Platform* (QPF).

naler Institutionen ansetzende und zumindest in dieser Hinsicht vergleichbare Kritik erzeugt etwa die selektive Tätigkeit der VN im Fall von Bürgerkriegssituationen.<sup>38</sup> Während in Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien oder auch Afghanistan militärisch eingegriffen worden ist, sind derartige Interventionen in ähnlich gelagerten Fällen wie Myanmar, Sudan, Angola oder Liberia unterblieben. Ähnlich kritisch wird die selektive Verteilung humanitärer Hilfe durch staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure betrachtet.<sup>39</sup>

(4) Allerdings setzen Ansprüche auf Partizipation, Transparenz und gerechte Bearbeitung zumindest eine implizite Anerkennung von Institutionen als wünschenswert voraus. Dies gilt jedoch nicht für alle Formen des Widerstands. Einer ganzen Reihe von Institutionen tritt gesellschaftliche Ablehnung mit der Maßgabe entgegen, dass man deren Einfluss soweit es geht abwehren sollte – es geht also schließlich und viertens um maximale *Autonomie*, ggf. auch nur in Gestalt regulierter Subsidiarität. Idealtypisch für dieses Phänomen scheinen die innergesellschaftlichen Diskussionen im Vorfeld nationaler Referenden über einen Beitritt zur Europäischen Union bzw. einer Vertiefung etwa anlässlich des Maastricht-Vertrags zu sein. Gegner der europäischen Integration nutzten diese Debatten, um grundlegend gegen eine Abgabe politischer Macht an internationale Institutionen im Hinweis auf einen drohenden Verlust an Autonomie zu argumentieren. Offen bleibt die Frage, inwieweit sich auch das Auftreten von transnationaler Gewalt in den neuen Kriegen bzw. in Gestalt des transnational agierenden *Terrorismus* als Ausdruck des Widerstandes gegen die OECD-Welt deuten lässt, deren Einfluss man im Verweis auf eine politisch bestimmte Idee von Autonomie abwehren (nicht aber kontrollieren oder gar durch Partizipation »demokratisieren«) will (vgl. etwa Juergensmeyer 2002: 141-157).

---

38 Da die VN über keine eigenen Ressourcen verfügt, ist sie beim *peace enforcement* noch mehr als beim *peace keeping* auf einzelne, besonders mächtige Staaten angewiesen. Sie kann nur dort militärisch eingreifen, wo mächtige Staaten willens sind, eine VN-autorisierte Intervention zu übernehmen. Das *peace enforcement* der VN bleibt somit häufig machtlos, was ihrem Ansehen als »zahnlosem Tiger« – nicht nur, aber besonders folgenreich in den USA – bleibenden Schaden zugefügt hat.

39 Nicht erst angesichts der Tsunami-Krise trat zutage, dass Regierungen wie NGO ihre Mittel nicht nur nach Maßgabe akuter Bedürftigkeit neutral und unparteilich verteilen, sondern auch um den aktuell medial formulierten Ansprüchen möglichst eindrucksvoll und unmittelbar nachkommen zu können. Gesellschaftliche Ansprüche an die *equity* humanitärer Hilfe werden zuletzt im Kontext der Tsunamihilfe formuliert, haben aber eine bedeutend längere Tradition und zu institutionellen Anstrengungen geführt. Mit dem Ziel regionaler *equity* vor Augen, finanziert eine Gruppe bedeutender Geberländer (derzeit Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und Kanada) die jährliche Erhebung staatlicher Hilfe in Form eines jährlichen Reports von Mitteln nach Empfängerländern durch eine unabhängige NGO (*Development Initiatives*, DI, Projekttitel: *Global Humanitarian Assistance*). Hier geht es explizit um *equity*, also ein *Monitoring*, um die gerechte Verteilung von Humanitärer Hilfe zu erfassen und Selektivität zu verhindern.

Tabelle 2: Aspekte legitimer Entscheidungen und Legitimitätsdefizite

Legitimitätsdimensionen	Ansprüche	Probleme
Polity-Legitimität	Autonomie/Subsidiarität	Identitätsdefizit
Input-Legitimität	Partizipation/Repräsentativität	Exklusion
Throughput-Legitimität	Transparenz/Diskursivität	Öffentlichkeitsferne
Output-Legitimität	Effektivität/Gerechtigkeit	Selektivität/Umverteilung

#### 5.4. Andere Erklärungen

Gesellschaftliche Widerstände gegen internationale Institutionen lassen sich nicht vollständig auf deren Machtzuwachs zurückführen. Die vollständige Erklärung konkreter gesellschaftlicher Widerstände gegen internationale Institutionen muss daher eine Reihe weiterer Variablen berücksichtigen, wie sie etwa die Forschung zu Neuen Sozialen Bewegungen oder Modernisierungstheorien ausführlich diskutiert hat. Diese Variablen können allerdings gesellschaftliche Politisierungsprozesse nicht ohne Rückgriff auf die gestiegene Relevanz internationaler Institutionen erklären.

Dies gilt erstens für die variierenden *institutionellen Opportunitätsstrukturen*, die latente Ansprüche und Enttäuschungen überhaupt zu manifester Kritik und politischem Widerstand werden lassen. Die einschlägige Forschung hat überzeugend belegen können, dass Variablen wie »Stärke« politischer Institutionen bzw. »Inklusivität« (Krasner 1978; Kriesi et al. 1995) des politischen Interessenvermittlungsprozesses die Mobilisierungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure zu einem beträchtlichen Anteil bedingen. Internationale Institutionen bilden in dieser Hinsicht eigene Arenen, die unterschiedliche Möglichkeiten und Anreize bieten, gesellschaftliche Ansprüche tatsächlich zu artikulieren<sup>40</sup> – auch eine Funktion der bereits thematisierten Partizipationsmöglichkeiten als Experten bzw. *stakeholder* in verschiedenen internationalen Institutionen. Internationale Institutionen sind also zu Recht zum einen als Auslöser von Kritik angesichts mangelnder Partizipationsmöglichkeiten charakterisiert worden, sie machen auf der anderen Seite offenbar auch bestimmte Formen des Widerstandes überhaupt erst möglich und effizient. In jedem Fall bleibt jedoch der Einfluss unterschiedlicher Opportunitätsstrukturen abhängig von der Relevanz der jeweiligen Institution für gesellschaftliche Akteure. Erst die Relevanz internationaler Institutionen weckt Ansprüche an die Legitimität und Effektivität eines Regierens jenseits des Nationalstaats; ihre Unzulänglichkeiten bilden ein wesentliches Motiv von gesellschaftlicher Kritik, dessen Anspruchsgrundlagen empirisch erforscht und theoretisiert werden müssen.

40 Vgl. Keck/Sikkink (1998); Tarrow (2001: 1-20); Voeten (2005: 527-557).

Dies gilt zweitens auch im Hinblick auf eine modernisierungstheoretische Argumentation, der gemäß sich die *kognitiven und kulturellen Grundlagen* gesellschaftlicher Politisierung grundlegend geändert haben. So treffen die sich im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung einstellenden ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Externalitäten auf eine sich verändernde kognitive Fähigkeit und normative Sensibilität, diese tatsächlich als akute politische Probleme zu definieren.<sup>41</sup> Dies bedingt eine zunehmend denationalisierte Problemwahrnehmung gesellschaftlicher Akteure – ein Prozess, der nicht auf westliche Industriegesellschaften beschränkt sein dürfte und durch die Verdichtung bzw. Kommerzialisierung medialer Kommunikationsprozesse noch verstärkt wird.<sup>42</sup> Die konstatierte kognitive Mobilisierung führt darüber hinaus auch zu einer wachsenden Sensibilität von Gesellschaften für Machtfragen im Allgemeinen und dürfte schon von daher eine Politisierung gesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf inter- und transnationale Institutionen begünstigen.<sup>43</sup> Gleichwohl kann eine solche Argumentation das Entstehen gesellschaftlicher Widerstände für sich noch nicht erklären. Erst die Enttäuschung über Verfahren und Politik machtvoller Institutionen macht diese zum Zielpunkt gesellschaftlicher Kritik und erzeugt Widerstand.

- 
- 41 Im Zuge zunehmender Bildung werden immer breitere Bevölkerungsteile »kognitiv mobilisiert«, das heißt in die Lage versetzt, globale Interdependenzen zu erkennen. Schon Rosenau sieht hierin ein wesentliches Charakteristikum einer »multizentrischen Welt«, vgl. Rosenau (1997). Auch ändert sich das Vermögen, sich jenseits nationaler Grenzen und kultureller Räume in andere hineinzusetzen, Mitleid und Solidarität zu empfinden, wie die zunehmende Bereitschaft belegt, sich angesichts humanitärer Krisen als globale Schicksalsgemeinschaft zu verstehen; vgl. Bierhoff/Küpper (1998: 263-296), Finnemore (2004).
- 42 Die breite mediale Resonanz globalisierungsanerkennender wie -kritischer Stellungnahmen beruht demgemäß auch auf der sich demokratisierenden Fähigkeit ökologische und ökonomische Kausalitäten in einem globalen Maßstab zu denken. Sofern die Definition ökonomischer, sozialer und auch moralischer Interdependenzen Phänomenen wie Hungersnöte, Seuchen oder Völkermord einen steigenden Nachrichtenwert zuweist, erzeugen die Medien darüber hinaus einen immer schnelleren Fluss von Informationen, der seinerseits die Auseinandersetzung mit internationaler Interdependenz forciert und den gesellschaftlich definierten Problemhaushalt (*public agenda*) denationalisiert. Zur weltweiten Zunahme »kosmopolitischer« Orientierung vgl. Furia (2005: 331-359).
- 43 Mit Blick auf die westlichen Industrienationen sind die damit einhergehenden Ansprüche an politische Teilhabe als Ausdruck eines Wertewandels diskutiert worden; vgl. Norris (2002) sowie Inglehart/Welzel (2005). In der Folge eines solchen Wertewandels kann eine Bedeutungszunahme von Kriterien wie Repräsentativität und Transparenz als Bedingungen gesellschaftlicher Anerkennung von Global Governance erwartet werden. Außerhalb der OECD-Welt bleibt Bildung zwar vielfach ein knappes Gut. Es erreicht und formt möglicherweise dennoch auch dort die Ansprüche an politische Ordnung bei einem signifikanten Teil der Bevölkerung – einer Elite, die zunehmend nach Beteiligung am politischen Prozess strebt, darüber hinaus jedoch auch immer wieder die westliche Dominanz in internationalen Institutionen kritisiert, vgl. hierzu Baran (2005: 68-78).

## 6. Fazit

Wir haben argumentiert, dass sich im Zuge veränderter Problemlagen ein zunehmender Trend zu Trans- und Supranationalisierung in Gang gesetzt hat. Der damit einhergehende Bedeutungszuwachs und die erhöhte Eingriffstiefe solcher trans- und supranationaler Institutionen führte im Laufe der Zeit allerdings zu Legitimationsproblemen und erzeugt gesellschaftlichen Widerstand. Beides, der Trend zur Trans- und Supranationalisierung sowie das Auftreten gesellschaftlichen Widerstandes, sind das Ergebnis nichtintendierter Nebenfolgen einer Vielzahl gewollter politischer Reaktionen auf wahrgenommene funktionale Anforderungen an internationales Regieren. Gute Sozialwissenschaft ergänzt theoretische Reflexion allerdings immer um methodisch anspruchsvolle empirische Analyse. Aus den hier angestellten theoretischen Überlegungen wurden bereits eine ganze Reihe überprüfbarer Hypothesen über Trends und deren Mechanismen abgeleitet, die in empirischen Untersuchungen getestet werden sollten.

Wie wir zu zeigen versucht haben, lässt sich *erstens* der behauptete Trend zu Trans- und Supranationalisierung auf eine Reihe von Indizien stützen. Benötigt würden darüber hinaus aber quantitative Untersuchungen, die systematisch die Existenz bzw. die signifikante Zunahme supranationaler Komponenten internationaler Institutionen auch jenseits der Europäischen Union und der WTO erfassen. Eine solche systematische Bestandsaufnahme über Zeit und Sachbereiche wäre auch mit Blick auf Transnationalisierungstendenzen wünschenswert. Zwar weist die steigende Zahl transnationaler Akteure auf einen solchen Trend hin, das bloße Zählen nichtstaatlicher Akteure allein gibt aber keinen Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß an transnationaler Vernetzung. Untersucht werden müsste im Rahmen qualitativer Fallstudien ferner, ob die skizzierten Mechanismen überhaupt wirkmächtig sind. Schließlich müssen neben Ansätzen einer Trans- und Supranationalisierung auch gegenläufige Entwicklungen – wie Prozesse der Entrechtlichung – systematisch untersucht werden. *Zweitens* haben wir argumentiert, dass Legitimationsprobleme wiederum als nichtintendierte Nebenfolge institutionellen Wandels zu verstehen sind. An Beispielen für solchen Widerstand mangelt es angesichts abgelehnter EU-Referenden, Protestbewegungen gegen WTO, Weltbank und IWF und politischer Gewalt gegen die Ordnungsmacht USA nicht. Allerdings sollte auch diese zweite These systematisch untersucht werden. Dazu bedarf es in einem ersten Schritt einer Feststellung des tatsächlichen Ausmaßes gesellschaftlichen Widerstands. Es müsste geklärt werden, ob globalgesellschaftlicher Widerstand in seinen diversen Ausprägungen mittlerweile eine Konstante des Weltregierens ist oder ein allenfalls vorübergehendes Phänomen (vgl. Rucht 2002). Lassen sich die verschiedenen Formen gesellschaftlichen Widerstandes wirklich als Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Politisierung verstehen, dessen Mechanismen im Rekurs auf einen gemeinsamen Vektor enttäuschter Ansprüche beschrieben werden können? Hier könnten vergleichende Fallstudien verschiedener Widerstands- und Protestformen klären, ob die identifizierten Mechanismen – Partizipationsdefizite, *accountability*-Defizite, Gerechtigkeitsdefizite – die ihnen zugeschriebene kausale Wirkung entfalten. Unge-

klärt ist insbesondere die Frage, warum manche Institutionen Ziel von Widerständen werden, andere jedoch – vor allem transnationale Institutionen – trotz massiver Mängel und interner Reformdebatten keine vergleichbare Mobilisierung auslösen.

Ein *drittes* Desiderat bildet die wissenschaftliche Diskussion, wie die zu beobachtenden gesellschaftlichen Widerstände im Rahmen institutioneller Anpassungsprozesse »eingearbeitet« werden. Ob die skizzierten Widerstände eine Rückkehr zur zwischenstaatlichen Ordnung, die Institutionalisierung von Ungleichheit in den internationalen Beziehungen oder eine konstitutionell und normativ fundierte Ordnung jenseits des Nationalstaates zur Folge haben, wird sich erweisen müssen. Es sollten sich jedoch bereits jetzt alternative Wahrnehmungen und Strategien betroffener Akteure im Umgang mit Widerständen beobachten lassen.

Es bedarf schließlich fraglos auch einer weiteren Theoretisierung und Kontextualisierung der Variable »nichtintendierte Nebenfolgen« – als einem entscheidenden Bindeglied zwischen *structure* und *agency* und mit Blick auf den Kontext »politische Ordnungsbildung«. Hier gilt es, die Nebenfolgenproblematik als ein grundsätzliches Element der Entwicklungsdynamik internationaler Beziehungen zu etablieren.<sup>44</sup>

### Literatur

- Adler, Emanuel/Barnett, Michael N. (Hrsg.) 1998: Security Communities, Cambridge, NY.
- Aglietta, Michel 1979: A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience, London.
- Alter, Karen J. 2001: Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe, Oxford.
- Baert, Patrick 1991: Unintended Consequences: A Typology and Examples, in: International Sociology 6: 2, 201-210.
- Bailes, Alyson J. K./Frommelt, Isabel (Hrsg.) 2004: Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment, Oxford.
- Baran, Zeyno 2005: Fighting the War of Ideas, in: Foreign Affairs 84: 6, 68-78.
- Beck, Ulrich 1999: World Risk Society, Oxford.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang 2002: Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, Frankfurt a. M.
- Beetham, David 1991: The Legitimation of Power, Oxford.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.

---

44 Dabei kann auf einen mittlerweile beachtlichen Bestand an soziologischer und dem historischen Institutionalismus verpflichteter Literatur zurückgegriffen werden. Siehe etwa Merton (1936: 894-904); van den Daele (1981: 237-245); Hoffmann-Nowotny (1982); Baert (1991: 201-210); Greshoff et al. (2003). Überdies weisen unsere Überlegungen zur Rolle der Nebenfolgen eine gewisse Parallelität zu den Ausführungen Ulrich Becks zur »reflexiven Modernisierung« auf. In dessen Folge ließe sich dann zwischen Reflexivität als Reflexhaftigkeit im Sinne der Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen und Reflexivität als reflektierte Rückkopplung im Sinne der normativen Aufladung der Institutionen unterscheiden (Fuchs 2006). Vgl. hierzu auch Beck/Bonß (2002) sowie Beck et al. (1996).

- Bierhoff, Hans W./Küpper, Beate 1998: Sozialpsychologie der Solidarität, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.): Solidarität, Frankfurt a. M., 263-296.
- Binder, Martin 2005: Private Sicherheits- und Militäranbieter im Dienste westlicher Demokratien. Die Bürgerkriege in Bosnien-Herzegowina und Sierra Leone, in: Die Friedenswarte 80: 1-2, 131-151.
- Black, David 1999: The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge, MA, 78-108.
- Börzel, Tanja A. 2005: European Governance – nicht neu, aber anders, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 72-94.
- Brozus, Lars 2002: Globale Konflikte oder Global Governance? Kontinuität und Wandel globaler Konfliktlinien nach dem Ost-West-Konflikt, Wiesbaden.
- Brunnengräber, Achim 2005: Gipfelstürmer und Straßenkämpfer. NGOs und globale Protestbewegungen in der Weltpolitik, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn, 328-365.
- Cutler, Claire A./Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999: Private Authority and International Affairs, Albany, NY.
- Deutsch, Karl W. 1969: Nationalism and Its Alternatives, New York, NY.
- Deutsch, Karl W./Burrell, Sidney A./Kann, Robert A./Lee Jr., Maurice/Lichtermann, Martin/Lindgren, Raymond E./Loewenheim, Francis L./van Wagenen, Richard W. 1957: Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, NJ.
- Diehl, Paul F./Reifschneider, Jennifer/Hensel, Paul R. 1996: United Nations Intervention and Recurring Conflict, in: International Organization 50: 4, 683-700.
- Dufour, Charlotte/Grünewald, François/Levy, Karla 2003: ALNAP Global Study: Participation by Crisis Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners, London, in: [http://www.odi.org.uk/alnap/publications/g\\_s\\_handbook/g\\_s\\_handbook.pdf](http://www.odi.org.uk/alnap/publications/g_s_handbook/g_s_handbook.pdf); 14.6.2006.
- Easton, David, 1975: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science 5: 4, 435-557.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Ecker-Ehrhardt, Matthias 2001: Deutschland und Polen: Eine Werte- und Interessengemeinschaft? Die Eliten-Perspektive, Opladen.
- Elster, Jon 1987: Subversion and Rationalität, Frankfurt a. M.
- European Opinion Research Group EEIG 2004a: Eurobarometer 60/Herbst 2003. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, in: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb60/eb60\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_de.pdf); 13.6.2006.
- European Opinion Research Group EEIG 2004b: Eurobarometer 61/Frühjahr 2004. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (Gemeinsamer Bericht der Eurobarometer 61 und CC Eurobarometer 2004.1), in: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_de.pdf); 13.6.2006.
- Finnemore, Martha 2004: The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force, Ithaca, NY.
- Fuchs, Susanne 2006: Soziologie und IB – Zwangsehe oder Liebesheirat? (WZB Discussion Paper), Berlin, unv. Ms.
- Furia, Peter A. 2005: Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion, in: Global Society 19: 4, 331-359.
- Genschel, Philipp 1995: Dynamische Verflechtung in der internationalen Standardisierung, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., 233-265.
- Genschel, Philipp 2003: Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 429-464.

- Greshoff, Rainer/Kneer, Georg/Schimank, Uwe* (Hrsg.) 2003: Die Transintentionalität des Sozialen. Eine vergleichende Betrachtung klassischer und moderner Sozialtheorien, Wiesbaden.
- Grünewald, François/Pirotte, Claire/de Geoffrey, Veronique* 2001: Debating Accountability, in: *Humanitarian Exchange* 19, 35-36.
- Haas, Ernst B.* 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, CA.
- Haas, Ernst B.* 1964: *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, CA.
- Haas, Peter M.* 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy, in: *International Organization* 46: 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-36.
- Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas J.* (Hrsg.) 2002: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, MA.
- Harmer, Adele/Cotterrel, Lin* 2005: Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid (HPG Report 20), London.
- Harvey, Paul/Lind, Jeremy* 2005: Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis (HPG Report 19), London.
- Hasenclever, Andreas* 2001: Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt a. M.
- Hauff, Volker/Senghaas, Dieter/Taylor, Charles L.* (Hrsg.) 2003: Politik mit wachen Sinnen betreiben. Zur Erinnerung an Karl W. Deutsch (WZB Vorlesungen 4), Berlin.
- Haufler, Virginia* 2000: Private Sector International Regimes, in: Higgott, Richard A./Underhill, Geoffrey R. D./Bieler, Andreas (Hrsg.): *Non-State Actors and Authority in the Global System*, London, 121-137.
- Held, David* 1995: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitical Governance*, Cambridge, MA.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland* 1986: *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim* (Hrsg.) 1982: Unbeabsichtigte Folgen des Handelns. Soziale Indikatoren IX, Frankfurt a. M.
- Holsti, Kalevi J.* 1991: *Peace and War: Armed Conflicts and International Order – 1648-1989*, Cambridge, MA.
- Inglehart, Ronald/Welzel, Christian* 2005: *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge, MA.
- Jessop, Bob* 2001: *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*, Cheltenham.
- Juergensmeyer, Mark* 2002: The Global Dimensions of Religious Terrorism, in: Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas J. (Hrsg.): *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, MA, 141-157.
- Kahler, Miles* 1995: *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington, DC.
- Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.* 2004: *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, CO.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY.
- Kegley, Charles W./Witkopf, Eugene R.* 1989: *World Politics: Trends and Transformations*, New York, NY.
- Keohane, Robert O.* 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.* 2000: Introduction, in: Nye, Joseph S./Donahue, John D. (Hrsg.): *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC, 1-41.
- Khor, Martin* 2000: Rethinking Liberalisation and Reforming the WTO (Martin Khor's Presentation at Davos), in: <http://www.twinside.org.sg/title/davos2-cn.htm>; 25.5.2006.

- Khor, Martin 2004: Preliminary Comments on the WHO's July Decision and Process, in: <http://www.twinside.org.sg/index.htm>; 25.5.2006.
- Kindleberger, Charles P. 1973: *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, CA.
- Kolk, Ans/van Tulder, Rob 2005: Setting New Global Rules? TNCs and Codes of Conduct, in: *Transnational Corporations* 14: 3, 1-27.
- Krajewski, Markus 2002: Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, in: *Journal of World Trade* 35: 1, 167-186.
- Krasner, Stephen D. 1978: *Defending the National Interest: Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ.
- Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Duyvendak, Jan Willem/Giugni, Marco 1995: *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Minneapolis, MN.
- Luhmann, Niklas 1989: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a. M.
- Macrae, Joanna 2002: Analysis and Synthesis, in: Macrae, Joanna (Hrsg.): *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action* (HPG Report 11), London, 5-18.
- Mayntz, Renate 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1999: *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., 19-38.
- Merton, Robert K. 1936: The Unanticipated Consequences of Purposive Action, in: *American Sociological Review* 1: 6, 894-904.
- Merton, Robert K. 1957: *Social Theory and Social Structure*, überarbeitete und erweiterte Auflage, New York, NY.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Berlin.
- Metzges, Günter 2006: *NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen*, Baden-Baden.
- Micheletti, Michele 2003: *Political Virtue and Shopping*, New York, NY.
- Mitrany, David 1966: *A Working Peace System*, Chicago, IL.
- Münkler, Herfried 2002: *Die neuen Kriege*, Hamburg.
- Mügge, Daniel 2006: Private-Public Puzzles: Inter-Firm Competition and Transnational Private Regulation, in: *New Political Economy* 11: 2, 177-200.
- Norris, Pippa 2002: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, MA.
- Oberthür, Sebastian/Werksman, Jacob/Buck, Matthias/Müller, Sebastian/Palmer, Alice/Pfahl, Stefanie/Tarasofsky, Richard G. 2002: *Participation of Non-Governmental Organizations in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience*, Berlin.
- O'Brien, Robert/Goetz, Anne Marie/Scholtz, Jan Aart/Williams, Marc 2000: *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge.
- Pew Research Center for the People and the Press 2003: *Pew Global Attitudes Project 2003: Views of a Changing World*, Washington, DC.
- Price, Richard M. 2003: Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics, in: *World Politics* 55: 4, 579-606.
- Raines, Susan 2003: Perceptions of Legitimacy and Efficacy in International Management Standards: The Impact of the Participation Gap, in: *Global Environmental Politics* 3: 3, 47-73.
- Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis 2000: *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn 1999: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) 1995: *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen.

- Ronge, Volker 1979: Bankenpolitik im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M.
- Rosenau, James N. 1997: Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge, MA.
- Rucht, Dieter 2002: Rückblicke und Ausblicke auf die globalisierungskritischen Bewegungen, in: Walk, Heike/Boehme, Nele (Hrsg.): Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus, Münster, 57-81.
- Ruggie, John G. 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, NY, 195-231.
- Ruggie, John G., 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: International Organization 46: 3, 561-598.
- Russett, Bruce/Oneal, John R. 2001: Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organization, New York, NY.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Coordination in Hierarchies and Networks, in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt a. M., 125-165.
- Schimmelfennig, Frank 2004: The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge, MA.
- Senghaas, Dieter 1994: Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt a. M.
- Singer, Peter W. 2003: Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, London.
- Slaughter, Anne-Marie 2004: A New World Order, Princeton, NJ.
- Smillie, Ian/ Minear, Larry 2003: The Quality of Money Donor Behavior in Humanitarian Financing, in: [http://hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor\\_behav.pdf](http://hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor_behav.pdf); 5.16.2006.
- Stone Sweet, Alec/Caporaso, James A. 1998: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford, 92-133.
- Tarrow, Sidney, 2001: Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics, in: Annual Review of Political Science 4: 1, 1-20.
- van den Daele, Wolfgang 1981: »Unbeabsichtigte Folgen« sozialen Handelns. Anmerkungen zur Karriere eines Themas, in: Matthes, Joachim (Hrsg.): Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980, Frankfurt a. M., 237-245.
- Villancourt Rosenau, Pauline 2000: Public-Private Policy Partnerships, Cambridge, MA.
- Voeten, Erik, 2005: The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force, in: International Organization 59: 3, 527-557.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zangl, Bernhard 2005: Is There an Emergent International Rule of Law?, in: Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.): Transformations of the State?, Cambridge, MA, 73-91.
- Zangl, Bernhard 2006: Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt a. M.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2003: Frieden und Krieg, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael/Neyer, Jürgen 2005: Conclusions: The Conditions of Compliance, in: Zürn, Michael/Joerges, Christian (Hrsg.): Law and Governance in Postnational Europe, Cambridge, MA, 183-217.
- Zürn, Michael/Walter, Gregor (Hrsg.) 2005: Globalizing Interests: Pressure Groups and Denationalization, Albany, NY.

## **Zauberlehrlinge, oder: Die List der (Un-)Vernunft in den internationalen Beziehungen**

Eine Replik auf Zürn et al.

*Dieser Forumsbeitrag setzt sich mit dem Aufsatz von Michael Zürn et al. unter drei Gesichtspunkten auseinander: der Thematisierung des realhistorischen Bezugs, dem potenziellen Beitrag zur Theoriebildung und der Einbindung des Forschungsvorhabens in die von ihm zu analysierende gesellschaftliche Praxis. Der Fokus auf die Dynamik politischer Steuerung, deren nichtintendierte Folgen (Politisierung) und die damit wiederum einhergehenden Ausdifferenzierungsprozesse ist vielversprechend, wirft aber eine Reihe von Fragen auf, die die Subsumtion der Weltverhältnisse unter die Steuerungsproblematik, die Konstruktion von Aktions-Reaktionsmustern mit Hilfe der Politisierungsthese und den Begriff der Politisierung selbst betreffen. Was die Theoriebildung betrifft, so führt das Forschungsprogramm den Denationalisierungsansatz unter Bezug auf weltgesellschaftliche Handlungszusammenhänge weiter, blendet dabei jedoch laufende Überlegungen zum Begriff der Weltgesellschaft weitgehend aus. Das Forschungsprogramm enthält sich jeder normativen Bewertung der von ihm zu untersuchenden Auseinandersetzungen um eine normativ anspruchsvolle Ordnung, ohne zu reflektieren, dass es selbst Teil dieser Auseinandersetzungen ist.*

### *1. Einleitung*

Gegenstand der Überlegungen von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke in dieser Ausgabe der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ist die Dynamik politischer Steuerung auf staatenübergreifender Ebene (Zürn et al. 2007). Anfängliche Erfolge, so wird argumentiert, könnten nichtintendierte Folgewirkungen haben, die mit der Ausdifferenzierung der Ebenen politischer Steuerung nach oben (supranationale Ebene) und nach unten (transnationale Ebene) beantwortet werden. Die Ausdifferenzierung geht mit einer zunehmenden Eingriffstiefe der Steuerung in die gesellschaftlichen Verhältnisse einher, was wiederum zur Politisierung der Institutionalisierungsprozesse führt. Im Ergebnis werden Instrumente der Politik (staatenübergreifende Arrangements) zu neuen Rahmenbedingungen (Institutionen) führen, die ihrerseits neue Anpassungszwänge hervorbringen: Der Zauberlehrling ist halb Meister, halb Objekt des Besens, den er gerufen hat, um ihm zu Diensten zu sein, und er sieht sich gezwungen, immer mehr Besen herbeizurufen, um die nichtintendierten Folgen seines Tuns unter Kontrolle zu halten.

Das klingt plausibel – so plausibel sogar, dass man sich unwillkürlich auf die Suche nach versteckten Ecken und Kanten, nach Ungereimtheiten und Widerborstigkeiten der Argumentation macht, an denen man sich abarbeiten könnte. Ich will diese Suche anhand von drei Fragen unternehmen:

(1) Inwieweit werden hier Entwicklungen der Weltpolitik angesprochen, die erklärungsbedürftig sind (internationale Beziehungen)? (2) Inwieweit wird ein neuer Modus der Beobachtung dieser Entwicklungen entfaltet (Internationale Beziehungen)? (3) Was bedeutet der hier entfaltete Beobachtungsmodus für die Selbstbeobachtung der Wissenschaft als gesellschaftliche Praxis?

## 2. *Was gibt es Neues und bedarf der Erklärung?*

Die Frage nach dem Neuen in den internationalen Beziehungen klingt vertraut. Sie war in den 1990er Jahren Gegenstand eines leidenschaftlichen Streites über die Einschätzung der Weltverhältnisse nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und inmitten einer heißlaufenden Phase der Globalisierung. Die einen behaupteten bekanntlich die Kontinuität der internationalen Beziehungen als Staatenpolitik, prophezeiten eine Entwicklung zurück in die Zukunft (Mearsheimer 1990) und subsumierten alles, was in diese Sicht nicht hineinpasste, unter einen weitgefassten Begriff des Westfälischen Systems (Krasner 1995). Die anderen beharrten demgegenüber darauf, dass das Westfälische System in Turbulenzen geraten sei (Rosenau 1990) und zu zerbröseln beginne (Zacher 1992), der Nationalstaat auf dem Rückzug sei (Strange 1996), Staatlichkeit sich tiefgreifend wandle (Grande 1997; Messner 1998; Soerensen 2001), die Staatenwelt sich entgrenze (Albert 1998; Kohler-Koch 1998) und die internationalen Beziehungen in eine Phase der globalen Vergesellschaftung eingetreten seien (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1995; Jung 2001). Zürn steuerte damals zusammen mit seiner Bremer Forschungsgruppe (Beisheim et al. 1999; Zürn 1998) die Idee der »Denationalisierung« aller Lebensverhältnisse bei, die einen Aspekt der Entgrenzung, die absolute und relative Zunahme transnationaler Verflechtungsprozesse, für empirisch fundierte Analysen öffnete.

Mit dieser Sichtweise der Entwicklung verbanden die normativ ansetzenden Zeitgenossinnen und -genossen die Erwartung, dass die historische Erfahrung einer Zivilisierung der Sozialbeziehungen in den europäischen Staaten auch für die internationale Politik relevant werden könne – wenn nicht als direkte Vorlage für eine Globalisierung des zivilisatorischen Prozesses, so doch als Ermutigung, diese Idee über den Staat hinaus weiterzudenken (Senghaas 1995; Czempiel 1997) und dabei auch die Möglichkeit einer globalen »Governance without government« (Rosenau/Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993; Rittberger 1995) und einer Demokratisierung der internationalen Politik in den Blick zu nehmen (Held 1995; Schmalz-Bruns 1999).

Angesichts der »Verfassungskrise« der EU, der vielfältigen Funktionsstörungen von Internationalem Währungsfond (IWF), Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO), angesichts eines neu sich abzeichnenden Wettrüstens und einer bestenfalls selektiven Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen erscheinen die Thesen jener, die in den 1990er Jahren auf eine zivilisierende Transformation der internationalen Beziehungen setzten, inzwischen als ziemlich kühn. Das Vertrauen in die Selbstaufklärung der Staatenwelt (Habermas 1996) schwindet; die Debatte über Zivilisierung und Demokratisierung der internationalen Beziehungen ist einer Debatte über imperiale Weltpolitik auf der einen Seite (Münkler 2005; Jaberg/Schlotter 2005),

über den Krieg (Knöbl/Schmidt 2000; Geis 2006) und die Antinomien des Demokratischen Friedens (Müller 2004) auf der anderen gewichen. Wieder einmal stellt sich die Frage: »World Politics: Quo Vadis?« (Kugler 2006; vgl. Senghaas 1994).

Der Schachzug der vorliegenden forschungsprogrammatischen Überlegungen besteht darin, die neueste Entwicklung der internationalen Beziehungen nicht einfach als erneute Trendwende oder als Bestätigung staatenfixierter Deutungsmuster zu werten, sondern den Versuch zu unternehmen, sie in den Analyseansatz, der mit dem Denationalisierungsprojekt der 1990er Jahre formuliert wurde, einzubauen und damit die früheren Überlegungen zum »Regieren jenseits des Nationalstaates« (Zürn 1998) weiterzuführen. Besonders wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang, dass

- die Internationalisierung und Ausdifferenzierung politischer Steuerung als *langfristiger* Prozess verstanden wird, der zwar nicht linear verläuft, aber über alle Diskontinuitäten hinweg doch als Strukturierungsprozess gedeutet werden kann;
- dieser Strukturierungsprozess nicht als Produkt eines zielgerichteten politischen Willens thematisiert wird, sondern als Entwicklung, die sich hinter dem Rücken der Handelnden vollzieht;
- in Verbindung damit die Pfadabhängigkeit der Internationalisierung politischer Steuerung angesprochen wird, die sich darin zeigt, dass die erfolgreiche Internationalisierung über ihre nichtintendierten Folgewirkungen die Bedingungen ihrer supra- und transnationalen Ausdifferenzierung schafft;
- diese Ausdifferenzierung mit der Herausbildung einer (kritischen) Öffentlichkeit in Zusammenhang gebracht wird, aus der heraus in dem Maße, in dem die Eingriffstiefe staatenübergreifender Steuerung steigt, von verschiedenen Gruppen (rivalisierende) Ansprüche auf Repräsentanz in der institutionalisierten Weltpolitik geltend gemacht werden und schließlich
- die Gesamtentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsstiftung betrachtet wird, also der wachsenden Bedeutung, die der Bearbeitung von Legitimationsanforderungen an politische Steuerung zukommt – damit geraten zwar die Zauberlehrlinge der politischen Steuerung in Not, es wird aber trotzdem gefegt (und nicht bloß Chaos gestiftet).

Die empirischen Illustrationen des Projektpapiers bieten Anhaltspunkte dafür, dass diese Sichtweise der Entwicklung interessante Ausschnitte des gegenwärtigen Weltgeschehens in einen Zusammenhang bringen kann. Insofern ist in der Tat eine produktive Weiterentwicklung der vorangegangenen Arbeit zum »komplexen Weltregieren« zu erwarten (wie diese ja auch den Regimeansatz weitergedacht hat). »Produktiv« heißt natürlich auch, dass die Argumentation nicht unwidersprochen bleiben sollte. In diesem Verständnis seien hier einige problematische Aspekte des Konzepts aufgeführt, aus denen sich weiter zu entfaltende Kontroversen ergeben könnten.

Das *erste* Problem besteht darin, dass die vorliegenden Überlegungen darauf hinauslaufen, einen engen Fokus der Analyse (nichtintendierte Folgen der Institutionalisierung) mit heuristischen Ambitionen zu verbinden, die sich ins Unendliche dehnen (Erklärung des gegenwärtigen Konfliktgeschehens in der Welt). In dem Bemühen, bisher (angeblich) getrennt Erörtertes als *einen* Prozess zu begreifen, wird potenziell alles in den Blick genommen, was nicht niet- und nagelfest ist, – vom Ter-

rorismus über humanitäre Interventionen bis zur Welthandelspolitik. Das ist zwar im Sinne einer Generierung von empirischen Einzelprojekten und damit der Schaffung von akademischen Qualifizierungsmöglichkeiten günstig, wirft aber die Frage auf, ob sich Nichtregierungsorganisationen und Terrornetzwerke, Normunternehmer und Gewaltunternehmer, multinationale Konzerne und organisierte Kriminelle in vergleichbarer Weise dem hier thematisierten Prozess der Institutionalisierung und Ausdifferenzierung politischer Steuerung auf staatenübergreifender Ebene und den damit verbundenen Exklusionsmustern zuordnen lassen. Können alle diese Aktivitäten der doch sehr unterschiedlichen Gruppen unter den Kampf um eine normativ anspruchsvolle Ordnung, die sich im Übergang von einem exklusiven Multilateralismus zu einer inklusiven politischen Steuerung erfüllen würde, subsumiert werden?

Im Text ist von der Logik der kapitalistischen Weltwirtschaft die Rede. Wenn das ernst gemeint ist, wäre zu fragen, inwieweit die »(welt-)gesellschaftlichen Dynamiken«, die die »Nachkriegsinstitutionen« laut Zürn et al. (2007: 130, meine Hervorh.) hervorgerufen haben sollen, nicht eher durch Konflikte angestoßen worden sein könnten, die der Logik der kapitalistischen Weltwirtschaft entspringen (wobei der exklusive Multilateralismus dann nur ein Sekundärphänomen wäre). Für die gegenwärtige Situation wäre zu fragen, ob die Politisierung politischer Steuerung nicht eher der besonderen Stellung der USA als einzig verbliebener Supermacht auf der einen Seite und der Logik fundamentalistischer Mobilisierung im Kontext ungleicher Entwicklung auf der anderen Seite zuzuordnen ist, als der Supra- und Transnationalisierung politischer Steuerung.

Natürlich bietet die Ausdifferenzierung staatenübergreifender Steuerung (also deren zunehmende gesellschaftliche Eingriffstiefe) Konfliktstoff. Der Kern des Problems besteht hierbei jedoch möglicherweise nicht darin, dass die Ausdifferenzierung der Steuerung zu deren Politisierung führt, sondern darin, dass wir es aufgrund weltgesellschaftlicher Politisierungsprozesse mit einer rasch fortschreitenden Ausdifferenzierung materieller Normen (Menschenrechte, Sozial- und Umweltstandards) zu tun haben, hinter der die Ausbildung kollektiver Handlungsfähigkeit (also prozeduraler Normen) zurückbleibt (Brock 1999a). Das Ergebnis ist, dass die materiellen Normen für einen selektiven Interventionismus instrumentalisiert werden können, was wiederum die Politisierung (im Sinne einer Skandalisierung des selektiven Interventionismus) weiter vorantreibt. Dieser Mechanismus hat vermutlich mehr zur Ausbreitung von Terrornetzwerken und der Einbeziehung der OECD-Welt in deren Aktivitäten beigetragen, als die Supra- und Transnationalisierung politischer Steuerung im Gefolge einer Denationalisierung von Problemlagen.

Damit zu einem *zweiten* Problem. Es betrifft die forschungsprogrammatische Verknüpfungen von Internationalisierung, Denationalisierung, Ausdifferenzierung der Steuerung und Politisierung. Abbildung 1 (Zürn et al. 2007: 139) suggeriert eine zeitliche Abfolge im Sinne eines Aktions- und Reaktionsschemas. Der Text verweist zwar auf Überlappungen, die im Schaubild als Grauzone erscheinen; darüber hinaus ist aber zu fragen, ob überhaupt von einer zeitlichen Abfolge in der Form des hier angebotenen Aktions-Reaktionsschemas die Rede sein kann. Meine Vermutung wäre, dass wir es mit der Gleichzeitigkeit von Internationalisierung, Denationalisierung,

Ausdifferenzierung und Politisierung in je spezifischen zeitlichen und sachbezogenen Zusammenhängen zu tun haben. Schließlich ist ja auch der transnationale Terrorismus nicht erst das Produkt der Ausdifferenzierung politischer Steuerung, sondern hat eine historische Dimension, die in die Hochzeit der »anspruchslosen« Internationalisierung und weit darüber hinaus zurückreicht (Mockaitis 2006). Wenn man diese Perspektive einnimmt, hat das Konsequenzen für den Blick auf die zukünftige Entwicklung. Zu erwarten wäre dann nicht eine Konstitutionalisierung *oder* Renationalisierung *oder* Institutionalisierung von Asymmetrie, sondern die Fortsetzung der Wechselwirkung zwischen den genannten Prozessen bei allerdings weiter zunehmender Komplexität der Gesamtverhältnisse, d. h. zunehmenden Regimekollisionen, fortschreitender Skandalisierung politischer Fehlsteuerungen und weiteren politischer Anpassungsprozessen an die sich daraus ergebenden normativen Anforderungen.

Zur Illustration: Die Rückbesinnung auf intergouvernementale Verfahren ist nicht nur eine Möglichkeit für die Zukunft. Auch in der Vergangenheit gehen *Ausdifferenzierung* und *Entdifferenzierung* politischer Steuerung Hand in Hand. Man denke an das Gaullistische Ausscheren Frankreichs aus der militärischen Integration in der NATO, das Beharrungsvermögen des Intergouvernementalismus, das die gesamte Geschichte der europäischen Einigung durchzieht, oder das Insistieren der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf dem Konsensprinzip, das in der Praxis zuweilen »hart« (in Form des Vetos), zuweilen »weich« (in Form der impliziten »Multilateralisierung« unilateraler Aktionen wie im Zweiten Golfkrieg oder im Kosovo-Krieg) praktiziert wird. Ähnlich verhält es sich mit der Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Sie stellt nicht nur eine mögliche Reaktion auf die Politisierung politischer Steuerung dar, sondern treibt diese selbst voran, wie vor allem im Menschenrechtsbereich ersichtlich ist (Fischer-Lescano 2005; Fischer-Lescano/Liste 2005).

Damit kommt ein *drittes* Problem in den Blick: der hypothetische Übergang von einer anspruchslosen zu einer anspruchsvollen normativen Ordnung. Dieser Sichtweise kann die These entgegengestellt werden, dass die UN-Charta bereits eine höchst anspruchsvolle Ordnung konstituiert. In der Charta sind Nichtintervention, Gewaltverbot, Selbstverteidigung und kollektive Friedenssicherung aufeinander abgestimmt. Das normativ Anspruchsvolle dieser Ordnung wird durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die beiden Menschenrechtspakte von 1966 und die Anerkennung einer »dritten Generation« der Menschenrechte im Verlaufe der 1980er Jahre unterstrichen. Mit guten Gründen könnte man sogar die These vertreten, dass die prekäre Balance zwischen Selbstbestimmung, Gewaltverbot, kollektiver Friedenssicherung, funktionaler Kooperation und der Ausdifferenzierung materieller Normen (vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte) die normativ anspruchsvollste Ordnung darstellt, die heute und auf absehbare Zeit auf der Tagesordnung der Weltpolitik steht. Unter dem Stichwort der Politisierung geht es also nicht um den Übergang zu einer normativ anspruchsvolleren internationalen Ordnung, sondern um den von Anfang an geführten Streit darüber, wer wie mit dieser Ordnung und mit welchen Folgen für den Weltfrieden und das Wohl der Menschheit umgeht.

Richtig ist allerdings, dass in diesem Streit die (seit eh und je bestehenden) gesellschaftlichen Ansprüche nicht nur durch die Staaten und ihre internationalen Organi-

sationen vermittelt werden, sondern die einschlägigen gesellschaftlichen Akteure sich in zunehmendem Maße auch auf internationaler Ebene direkt zu Wort melden. Diesen Sachverhalt *systematisch* zu berücksichtigen, ist ein Verdienst des vorliegenden Forschungsprogramms. Allerdings wäre aus der zunehmenden direkten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure zu folgern, dass im Mittelpunkt nicht die Politisierung an sich steht, sondern der Wandel gesellschaftlicher Teilhabe an politischen Steuerungsprozessen. Denn auch die »klassische« internationale Steuerung (exklusiver Multilateralismus) vollzog sich natürlich nicht abgelöst von politisch artikulationsfähigen gesellschaftlichen Ansprüchen auf Repräsentanz, vielmehr trugen diese Ansprüche zur Begründung der Pfadabhängigkeit des Institutionalisierungsprozesses als exklusiver Multilateralismus bei – nichts anderes besagt ja der Hinweis auf die »Logik der kapitalistischen Wirtschaft« (Zürn et al. 2007: 131).

Es bietet sich dementsprechend an, das Abfolgeschema (Zürn et al. 2007: 139, Abbildung 1) nicht als *Abbildung*, sondern als heuristisches Instrument zu verstehen, das dazu dient, Ansatzpunkte für die empirische Arbeit zu identifizieren, ohne dass damit die Komplexität der Zusammenhänge aus dem Blick verloren würde. Diese Komplexität (die Gleichzeitigkeit der Prozesse in je spezifischen Handlungszusammenhängen) wäre dann bei der Auswertung der empirischen Forschung wieder in Rechnung zu stellen.

### 3. *Inwieweit wird hier ein neuer Modus der Beobachtung globaler Entwicklungen eingeführt?*

Das Vorhaben, das Konfliktgeschehen der Gegenwart unter dem Gesichtspunkt der Eigendynamik politischer Steuerungsprozesse auf staatenübergreifender Ebene zu betrachten, ist interessant und vielversprechend. Eigentlich genügt das. Aber es lohnen sich einige Nachfragen zum theoretischen Innovationspotential dieses Ansatzes. In der Erläuterung zu Abbildung 1 schreiben die Verfasser:

»Der Trend zur Supra- und Transnationalisierung ergibt sich unserer Auffassung nach im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung und der damit verbundenen Denationalisierung der Problemlagen als mehr oder weniger *unbeabsichtigtes, indirektes Ergebnis* einer Vielzahl gewollter politischer Reaktionen auf wahrgenommene funktionale Anforderungen an internationale Institutionen« (Zürn et al. 2007: 137f, Hervorh. dort).

Mal abgesehen davon, dass hier Kausalitäten suggeriert, aber (wohl nicht ohne Grund) gleich wieder verwischt werden, zeichnen sich in der Formulierung doch die theoretischen Bausteine des Forschungsansatzes ab: Die *Pfadabhängigkeit* von Institutionalisierungsprozessen (nichtintendierte Folgen des selektiven Multilateralismus), der *subjektive (intendierte) Rationalismus* der Akteure (Bedeutung von Normen und Wahrnehmungen als Bestimmungsfaktor des politischen Handelns) und die Bedeutung des *objektiven Wandels* für die Wahrnehmung funktionaler Anforderungen an politische Steuerung (Wechselwirkung zwischen Denationalisierung von Problemlagen und spezifischen Formen der Internationalisierung politischer Steuerung). Das könnte man als historisch-soziologisch-funktionalistischen Institutionalismus bezeichnen. Die Autorengruppe selbst spricht von einem

»historischen Institutionalismus für die Analyse internationaler Beziehungen [...], der Macht und Interessen als Zentralkategorien internationaler Politik ernst nimmt, gleichzeitig für die Bedeutung von Normen und gesellschaftliche Akteuren offen ist und nicht zuletzt auf das Zusammenspiel von Struktur und Akteur angesichts eines erheblichen Anteils nichtintendierter Nebenfolgen abhebt« (Zürn et al. 2007: 141).

Das heißt, dass die forschungsprogrammatischen Überlegungen sich einer schnellen Zuordnung zu einem bestimmten theoretischen Ansatz (Institutionalismus, Rationalismus, Funktionalismus, Konstruktivismus) entziehen, was den Vorteil hat, die Entstehung von unproduktiven Pfadabhängigkeiten bei der externen Wahrnehmung des Ansatzes durch die verschiedenen epistemischen Gemeinschaften zu vermeiden. Insofern entspricht das einem allgemeinen Interesse, die eigene Argumentation vor hermetischen Kategorisierungen (also der gefürchteten »Schubladisierung«) zu bewahren.

So weit, so gut. Die breite Öffnung des eigenen Theoriebezugs kontrastiert aber mit einem auffälligen Desinteresse an einem ganzen Spektrum von wissenschaftlichen Arbeiten, die für das vorliegende Projekt eigentlich von Interesse sein müssten – also etwa Arbeiten zur Dynamik globaler Vergesellschaftungsprozesse (s. o.), zur Wechselwirkung zwischen globaler Vergesellschaftung und transnationaler Vergemeinschaftung (und damit zwischen Bürokratisierung und Politisierung auf internationaler Ebene, siehe World Society Research Group 2000; Buzan 2004; Bonacker/Weller 2006), zur Wechselwirkung zwischen Entgrenzungsprozessen und den daraus sich ergebenden neuen Grenzziehungen (Auflösung alter und Entstehung neuer Exklusionsmuster, siehe Albert et al. 2001; Brock 1999b), zur (ungleichmäßigen) Konstitutionalisierung des Völkerrechts auf der einen Seite, Regimekollisionen auf der anderen (Fischer-Lescano/Teubner 2006), zur globalen politischen Strukturbildung (Ougard/Higgott 2002; Albert/Stichweh 2007), zu den Konstitutionsbedingungen normativer Ordnungen (Deitelhoff 2006) oder zu den Antinomien globaler Ordnungsvorstellungen, die umso gewaltträchtiger werden können, je anspruchsvoller sie sich geben (Müller 2004; Geis et al. 2006).

Der vorliegende Ansatz wird zu einem nicht unerheblichen Teil als Selbstgespräch entfaltet oder – anders ausgedrückt – als Angebot für einen nur cursorisch betrachteten akademischen »Markt«. Das könnte zur Folge haben, dass sich weniger Querverbindungen zu anderen Ansätzen auftun, als diesem Projekt für eine Optimierung seines innovativen Potenzials dienlich wäre. Ironischerweise führt offenbar auch die akademische Beschäftigung mit Entgrenzungsphänomenen zur Ausdifferenzierung von Forschungsansätzen, die sich auf den internen Diskurs konzentrieren und sich wechselseitig bestenfalls irritieren (aber nur selten darüber verständigen können, worüber sie sich streiten). Dieses Problem hat aber natürlich nicht nur das vorliegende Projekt; dieses Problem haben auch die anderen, die zu den hier angesprochenen Themen arbeiten. Das soll nicht heißen, dass der Ausdifferenzierung von epistemischen Gemeinschaften die Möglichkeit einer wirklichen Kumulation von Erkenntnissen entgegengestellt werden könnte. Auch die quantitative Kriegsursachenforschung, die auf eine solche Kumulation abzielte, hat die Erfahrung machen müssen, dass nur die Akkumulation empirischen Detailwissens möglich ist, während die großen Interpretationslinien der Geschichte so umstritten bleiben wie eh und je. Letztlich geht es darum, sich mit der eigenen Arbeit für einen akademischen Streit zu munitionieren, der immer wieder neu

zu führen ist. Es ist zu hoffen, dass dieser Streit, was den vorliegenden Ansatz betrifft, auch zustande kommt. Es dürfte sich nach allem, was vorliegt, lohnen.

4. *Was bedeutet der hier entfaltete Beobachtungsmodus für die Selbstbeobachtung der Wissenschaft als gesellschaftliche Praxis?*

Das große Problem der Realisten ist aus Sicht einer post-strukturalistischen Erkenntniskritik die *Reifikation* der Verhältnisse, die sie als extern vorgegeben zu analysieren meinen. Das große Problem der Post-Strukturalisten ist aus Sicht der Realisten die Reifikation von Subjektivität, zu deren Aufdeckung sie angetreten sind. Den Mittelweg zwischen der Reifikation der Verhältnisse und der Reifikation von Subjektivität bildet möglicherweise der Versuch, die Welt in praktischer Absicht besser zu verstehen und dabei die wissenschaftliche Analyse als gesellschaftliche Praxis zu reflektieren. Wenn das ein Mittelweg ist, dann ist er allerdings ziemlich breit, und weil er so breit ist, kann man auch davon ausgehen, dass sich das vorliegende Projekt auf diesem Mittelweg befindet. Eine praktische Absicht mit reflexivem Unterton kann dem Projekt jedenfalls insofern unterstellt werden, als es hier um die Dynamik politisch anspruchsvoller Ordnungsbildung geht. Das Projekt müsste sich allerdings aufgrund seiner ganzen Anlage selbst als Bestandteil dieser Ordnungsbildung sehen, denn der akademische Diskurs spielt ja eine je nach Land verschiedene, aber insgesamt nicht unerhebliche Rolle bei der Formulierung dessen, was jeweils als (anspruchsvolle) normative Ordnung gelten soll. Das zu reflektieren, müsste Teil der Forschungsaufgaben sein, die sich im vorliegenden Projektzusammenhang stellen – nicht trotz, sondern gerade wegen der Gefahr der Ideologisierung (Fuchs/Zürn 2006: 252), der natürlich auch diejenigen unterliegen, die für sich in Anspruch nehmen, ideologiefrei zu sein. Im Fazit des vorliegenden Beitrages heißt es:

»Ob die skizzierten Widerstände eine Rückkehr zur zwischenstaatlichen Ordnung, die Institutionalisierung von Ungleichheit in den internationalen Beziehungen oder eine konstitutionell und normativ fundierte Ordnung jenseits des Nationalstaates zur Folge haben, wird sich erweisen müssen« (Zürn et al. 2007: 160).

Diese Formulierung ist ziemlich bescheiden – so bescheiden, dass man nicht glauben mag, dass sie ernst gemeint ist. Müssten sich aus dem Projekt heraus nicht Antworten auf die Frage ergeben, unter welchen Bedingungen welche Alternative wahrscheinlicher ist als die anderen? Das Projektpapier reflektiert die Bedingungen, unter denen es eher zu einer Transnationalisierung als zu einer Supranationalisierung der politischen Steuerung kommt (und umgekehrt). Damit weist es sich selbst einen Weg, der einzuschlagen wäre, um in die offenen Enden der Argumentation methodisch kontrolliert einige Knoten zu binden. Stattdessen brechen hier Pfadabhängigkeiten plötzlich ab und eindirektionale (wenn auch optisch im Zickzackkurs verlaufende) Dynamiken lösen sich in Mehrdeutigkeiten auf. Da hätte man doch gerne über die Benennung *denkbarer* Entwicklungen hinaus einen Clou, in welche Richtung die bis 1945 und darüber hinaus zurückverfolgte Dynamik heute unter den Bedingungen der Politisierung weist. Liefert der vorliegende Analyseansatz nicht (klammheimlich) Argumente für eine Fortsetzung des *business as usual*, indem er die institutionalisierte Asymmetrie als einzig realisti-

sche Erwartung herausstellt?<sup>1</sup> Deshalb noch einmal: Welche Rolle spielen Forschungsprojekte der vorliegenden Art in Politisierungsprozessen der analysierten Art? Es wäre viel erreicht, wenn sie die politischen Akteure zur Selbstbeobachtung hinsichtlich nichtintendierter Folgen des eigenen Tuns provozierten. Aber zu diesen politischen Akteuren gehören auch die Forschungsteams, die den Akteuren »da draußen« eine spezifische Lesart ihres Tuns zu vermitteln trachten. Auch sie sind Zauberlehrlinge.

## Literatur

- Albert, Mathias 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume, in: Kohler-Koch 1998, 49-76.
- Albert, Mathias/Jacobson, David/Lapid, Yosef (Hrsg.) 2001: Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory, Minneapolis, MN.
- Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.) 2007: Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler Strukturbildung, Wiesbaden.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Bonacker, Thorsten/Weller, Christoph (Hrsg.) 2006: Konflikte der Weltgesellschaft. Akteure, Strukturen, Dynamiken, Frankfurt a. M.
- Brock, Lothar 1999a: Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 323-348.
- Brock, Lothar 1999b: Observing Change, Re-Writing History, in: Millennium: Journal of International Studies (Special Issue on Territorialities, Identities, and Movement in International Relations) 28: 3, 483-498.
- Buzan, Barry 2004: From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization, Cambridge.
- Czempiel, Ernst-Otto 1997: Alle Macht dem Frieden, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt a. M., 31-47.
- Deitelhoff, Nicole 2006: Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt a. M.
- Fischer-Lescano, Andreas 2005: Globalverfassung. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist.
- Fischer-Lescano, Andreas/Liste, Philip 2005: Völkerrechtspolitik. Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 2, 209-250.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther 2006: Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt a.M.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1995: Weltgesellschaft. Identifizierung eines Phantoms, in: Politische Vierteljahresschrift 37: 1, 5-26.
- Fuchs, Susanne/Zürn, Michael 2006: Kosmopolitismus als Großtheorie?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 2, 247-254.
- Geis, Anna (Hrsg.) 2006: Den Krieg überdenken, Baden-Baden.

---

1 An anderer Stelle wird ausdrücklich so argumentiert: In einer Zusammenfassung der hier diskutierten Argumentation schreibt Zürn (2007: 31), es solle »keinesfalls normativ Partei für eine institutionalisierte Ungleichheit ergriffen werden«, vielmehr werde »konzeptionell und empirisch argumentiert«, dass wir uns »möglicherweise [...] weder auf dem Weg zu einem amerikanischen Imperium noch auf dem Weg zu einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, sondern auf einem dritten Wege [befinden], der Elemente beider Szenarien beinhaltet. Like it or not.« Mit dem dritten Weg ist die institutionalisierte Ungleichheit als rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem gemeint.

- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald* (Hrsg.) 2006: Democratic War: Looking at the Dark Side of Democratic Peace, Houndmills.
- Grande, Edgar* 1997: Abschied vom Nationalstaat? Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit in Europa, in: *Leviathan* 24, 330-360.
- Habermas, Jürgen* 1996: Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von zweihundert Jahren, in: *Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James* (Hrsg.): *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*, Frankfurt a. M., 7-24.
- Held, David* 1995: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Jaberg, Sabine/Schlotter, Peter* (Hrsg.) 2005: *Imperiale Weltordnung – Trend des 21. Jahrhunderts?*, Baden-Baden.
- Jung, Dietrich* 2001: The Political Sociology of World Society, in: *European Journal of International Relations* 7: 4, 443-474.
- Knöbl, Wolfgang/Schmidt, Gunnar* (Hrsg.) 2000: *Die Gegenwart des Krieges. Staatliche Gewalt in der Moderne*, Frankfurt a. M.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1993: *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: *Böhret, Carl/Wever, Götrik* (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert*, Opladen, 109-141.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS Sonderheft 29), Opladen.
- Krasner, Steven* 1995: Compromising Westphalia, in: *International Security* 20: 3, 115-51.
- Kugler, Jacek* 2006: World Politics: Quo Vadis?, in: *International Studies Review* 8: 4, 555-562.
- Mearsheimer, John* 1990: Back to the Future? Instability in Europe After the Cold War, in: *International Security* 15: 5, 5-56.
- Messner, Dirk* 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: *Ders.* (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn, 14-43.
- Mockaitis, Thomas R.* 2006: *The »New« Terrorism: Myths and Reality*, Westport.
- Müller, Harald* 2004: The Antinomy of Democratic Peace, in: *International Politics* 41: 4, 494-520.
- Münkler, Herfried* 2005: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom antiken Rom bis zu den USA*, Berlin.
- Ougard, Morten/Higgott, Richard* (Hrsg.) 2002: *Towards a Global Polity*, New York, NY.
- Rittberger, Volker* 1995: Über die Friedensleistung internationaler Regime, in: *Senghaas, Dieter* (Hrsg.): *Den Frieden denken*, Frankfurt a. M., 341-362.
- Rosenau, James N.* 1990: *Turbulence in World Politics*, Brighton.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.) 1992: *Governance Without Government*, Cambridge, MA.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6: 2, 185-244.
- Senghaas, Dieter* 1994: *Wohin driftet die Welt?*, Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter* 1995: *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, in: *Ders.* (Hrsg.): *Den Frieden denken*, Frankfurt a. M., 196-225.
- Soerensen, Georg* 2001: *Changing Statehood: The Transformation of International Relations*, Basingstoke.
- Strange, Susan* 1996: *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge.
- World Society Research Group* 2000: Introduction: World Society, in: *Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus Dieter* (Hrsg.): *Civilizing World Politics: Society and Community Beyond the State*, Boulder, CO, 1-18.
- Zacher, Marc* 1992: The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance, in: *Rosenau/Czempiel*, 58-101.
- Zürn, Michael* 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael* 2007: *Neue Wege der Weltordnung. Jenseits von Global Governance und Empire* (WZB-Mitteilungen 115), Berlin, 28-31.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: *Politische Ordnungsbildung wider Willen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.

## Wessen Wille? Welche Ordnung?

Eine Replik auf Zürn et al.

*Dieser Forumsbeitrag setzt sich kritisch mit der von Michael Zürn et al. vertretenen These auseinander, dass der seit dem Krieg stattfindende Wandel hin zu internationalen Institutionen eine unintendierte Dynamik freigesetzt hat, die ihrerseits zu einer Politisierung der Institutionen der »global governance«, einer Denationalisierung der Gesellschaft und einer Abkehr von zwischenstaatlichen Formen der Kooperation sowie – damit einhergehend – einer Hinwendung zu supranationalen Kooperationsformen führt. Während die wesentlichen empirischen Entwicklungen, welche die Autoren darstellen, akzeptiert werden, legt eine Analyse der zugrunde liegenden Logik ihres gesellschaftszentrierten Arguments doch nahe, dass die Implikationen dieser Entwicklungen nicht eindeutig sind.*

### 1. Einleitung

Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke präsentieren in der vorliegenden Nummer der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ein äußerst interessantes und ambitioniertes Projekt (Zürn et al. 2007). Sie wollen zeigen, dass eine Reihe gegenwärtiger diverser Tendenzen bzw. globaler Prozesse, die bisher unabhängig voneinander analysiert wurden, in der Tat Ergebnisse derselben Ursachen sind und diesen also die gleiche kausale Logik zugrunde liegt. Auf innovative Art und Weise wird argumentiert, dass der »move to institutions« (Kennedy 1987), welcher die internationalen Beziehungen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von früheren Phasen unterscheidet, gesellschaftliche Entwicklungen angestoßen habe, die zur Denationalisierung der Gesellschaft, zu einer zunehmenden Trans- bzw. Supranationalisierung der Institutionen der *global governance* sowie zu einer Politisierung der internationalen Sphäre führen. Im Gegensatz zu früheren Forschungsprogrammen im Bereich der internationalen Organisationen, die dazu neigten, unterschiedliche Begriffe und Modelle für die Analyse von Sicherheitspolitik und die Untersuchung von Entwicklungen der internationalen politischen Ökonomie anzuwenden (Jervis 1983), argumentieren die Verfasser, dass sowohl die Institutionen der Sicherheitspolitik als auch jene der Weltwirtschaft von ähnlichen Prozessen befallen, ja sogar bedroht seien.

Dass internationale Institutionen tief in die nationalen Gesellschaften eingreifen und Wechselwirkungen verursachen, ist mittlerweile bekannt (Finnemore 1993; Cortell/Davis 1996, 2005; Checkel 2001; Risse et al. 2001; Acharya 2004); auch die politisierende Wirkung transnational agierender Akteure in den internationalen Beziehungen ist bereits bewiesen (Keck/Sikkink 1998). Neu ist jedoch die Vermutung, dass internationale Institutionen nicht nur eine Mobilisierung nationalgesell-

schaftlicher Akteure verursachen können, sondern, dass den Institutionen der *global governance* auch eine endogene Logik zugrunde liegt, die neue Formen denationalisierter gesellschaftlicher Organisation hervorgerufen hat, und dass diese neuen gesellschaftlichen Formen prägende Wirkung auf internationale Institutionen bzw. deren Mitgliedstaaten haben werden.

Die Stärken des Artikels sind jedoch eng mit seinen Schwächen verbunden. So führt die Reichweite des Argumentes dazu, dass es mit einem breiten Pinsel gemalt werden muss. Dies erfolgt zum Teil auf Kosten der Präzision. Auch wenn man der Meinung ist, die meisten sozialwissenschaftlichen Begriffe seien eher als *fuzzy* denn als genau zu bezeichnen (Davis 2005), wäre ein Versuch, zentrale Begriffe der Analyse, vor allem »die Gesellschaft«, zumindest einmal zu definieren, wünschenswert. Trotz etwaiger Unzulänglichkeiten bezüglich der Begriffserklärung sind die Grundzüge des Argumentes verständlich und verdienen Aufmerksamkeit. Um zu überzeugen, bedürfen sie jedoch der empirischen Überprüfung. In Unkenntnis der Forschungsergebnisse und im Sinne konstruktiver Kritik zu Beginn des Programms, möchte ich deshalb im Folgenden zwei generelle Fragen, mit denen ich mich beim Lesen des Artikels selbst konfrontiert sah, zur breiteren Diskussion stellen.

## 2. Ist die Beschreibung akkurat?

Es wird argumentiert, dass als Folge der erfolgreichen Liberalisierung des Weltmarktes, der Fortentwicklung von Kommunikations- und Transporttechnologien sowie der Stabilisierung der territorialen Nachkriegsordnung durch sicherheitspolitische Institutionen wie die NATO ein Prozess der fortschreitenden gesellschaftlichen Denationalisierung ausgelöst worden ist. Eine Welt wird beschrieben, in der grenzüberschreitende Transaktionen stets zunehmen. Diese verursachen Externalitäten in Form von trans-, extra- bzw. supranationalen Interessen, die wiederum zur Bildung neuer Formen der Gesellschaft führen. Diese Entkoppelung der Gesellschaftswelt von der Staatenwelt der Nachkriegsinstitutionen verursache eine Anpassung letzterer – weg vom Konsensprinzip und hin zu Trans- und Supranationalität.

Vielleicht liegt es an der Vermutung, der Prozess sei (*mirabile dictu?*) in Europa – der Region, aus der die empirischen Beobachtungen stammen – besonders fortgeschritten. Doch es ist durchaus möglich, Anzeichen für eine fortschreitende *Renationalisierung* (oder zumindest Regionalisierung) in den internationalen Beziehungen, auch in den OECD-Ländern, nach dem Ende des Kalten Krieges zu identifizieren. Im Bereich der Weltwirtschaft spricht für diese Zustandsbeschreibung z. B. die festgefahrene Doha-Runde der Welthandelsorganisation oder die staatliche Förderung von *national champions* im Energiesektor sowie in globalisierungsfördernden Sektoren wie der Luft- und Raumfahrtindustrie oder der Telekommunikation. Bei der Regulierung der *global commons* sehen wir Tendenzen, die Probleme zunehmend im Sinne von Nullsummenspielen anstatt im Sinne von »upgrading the common interest« (Haas 1968) zu definieren. Und bisher hat die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen vielmehr zu einer Renationalisierung der Bedrohungsana-

lysen auf der Ebene der Gesellschaft geführt, die wiederum Entsolidarisierungszwänge innerhalb bestehender Allianzen wie die NATO auszulösen droht.

Auch die vielfältigen Aktivitäten der transnationalen Akteure und der global agierenden *civil society organizations* (Ruggie 2004) sind nicht *prima facie* Zeichen einer Denationalisierung der internationalen Beziehungen. Zwar sind internationale bzw. transnationale *public-private partnerships* mittlerweile alltäglich, aber zunehmend arbeiten angeblich denationalisierte Organisationen in nationalstaatlichem Auftrag. Besonders auffällig in diesem Zusammenhang sind die Entwicklungen im Bereich der so genannten *high politics*, die durch einen Blick auf den Irak oder auf Afghanistan zu beobachten wären: Dort verfolgen die USA eine Strategie des Outsourcing, indem sie wichtige Leistungen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau an private Akteure übertragen.

Natürlich ist diese Auflistung von Entwicklungen anekdotisch und keineswegs unangreifbar. Sie dürften aber als Indiz dafür ausreichend sein, dass die Beschreibung einer gleichförmigen und einseitig gerichteten Denationalisierung der Nationalgesellschaften, begleitet von einer Bewegung weg von zwischenstaatlichen Formen der *global governance* hin zu Trans- und Supranationalität zumindest zu hinterfragen wäre. Dass solche Entwicklungen zu beobachten sind, scheint zweifelsfrei. Offen bleibt aber die Frage, ob sie in allen Politikfeldern in ähnlicher Ausprägung nachweisbar sind.

### 3. *Ist die Logik des Arguments schlüssig?*

Die Vermutung, dass die im Beitrag beschriebenen Entwicklungen nicht unbedingt in allen Politikfeldern einheitlich auftreten, führt zu einer Beschäftigung mit der zugrunde liegenden Logik des Arguments. Zwei Merkmale des Arguments sind in diesem Zusammenhang zu thematisieren.

Zentral für die theoretischen Überlegungen ist die vordergründige Rolle gesellschaftlicher Akteure bzw. die Ausprägung einer mit *agency* ausgestatteten Weltgesellschaft in einer sich globalisierenden Welt. Einerseits sind es die nationalen Gesellschaften, die für eine Nachfrage nach internationalen Organisationen zur Regulierung ihrer transnationalen Aktivitäten verantwortlich sind – Aktivitäten, die wiederum zu einer Bewegung in Richtung trans- und supranationaler Entscheidungen führen. Andererseits kritisieren sie zunehmend genau diese Organisationen wegen mangelhafter Effektivität und mangelnder Repräsentation bzw. Partizipation.

Der Staat, sofern er überhaupt vorkommt, ist in der Analyse von Zürn et al. extrem schwach. Er wird von unten, von der Seite und von oben dominiert. Die Gesellschaft handelt, der Staat reagiert. Da die Autoren einer funktionalistischen Logik verhaftet sind, dürfte es nicht überraschen, dass der Staat nirgendwo besonders rational oder strategisch in Erscheinung tritt. Gibt es aber nicht Gründe für die Annahme, dass dem Staat mehrere Optionen zur Verfügung stehen bzw. dass die von den Autoren identifizierten Entwicklungen noch andere Auswirkungen auf den Staat haben könnten?

Die steigende Zahl regulativer Abkommen über *behind-the-border issues*, welchen die Autoren erhebliche Durchsetzungs- und Verifikationsprobleme attestieren, könnte unter bestimmten Bedingungen den erwarteten Anstoß zu mehr Trans- bzw. Supranationalität geben. Aber es wäre auch denkbar, dass solche regulativen Maßnahmen eher dort entstehen, wo die Vertragspartner bezüglich des Durchsetzungsvermögens und des Wohlwollens der anderen Parteien zuversichtlich sind. Dieser Logik folgend wären trans- oder supranationale Akteure mit einer Überwachungsautorität eher dort zu erwarten, wo Staatskapazitäten bereits schwach oder überhaupt nicht vorhanden sind. Sie wären somit nicht Ausdruck einer nichtintendierten Transformation der Institutionen, sondern des rationalen Designs der vertragsschließenden Staaten (vgl. Koremenos et al. 2001). Die Brauchbarkeit einer staats- bzw. gesellschaftszentrierten Analyse ist nicht a priori erkennbar, sondern wird erst durch die empirische Untersuchung der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichten einzelner Institutionen feststellbar.

Unter der Annahme, dass Staaten ihre Vorrechte mit Argusaugen bewachen, wäre unter bestimmten Voraussetzungen zu erwarten, dass sie Verträge über *behind-the-border issues* strategisch abschließen, eben weil die Verträge neue Hebelwirkung gegenüber ihren nationalen Gesellschaften versprechen. So ist etwa zu vermuten, dass die deutsche Bundesregierung durch den Abschluss der Konvergenzkriterien auf der Ebene der Europäischen Union ihre Position gegenüber den Gewerkschaften und anderen Vertretern der Arbeitnehmer in den innenpolitischen Auseinandersetzungen über den Umbau des Sozialstaates stärkte (Wolf 2000). Solche Verträge könnten dann nicht zu der im Beitrag erwarteten Stärkung einer denationalisierten Weltgesellschaft, sondern zur Stärkung der Staaten auf Kosten gesellschaftlicher Akteure führen. Dass der dazu führende *exekutive Multilateralismus* zunehmend innenpolitischen Unmut auslöst, dürfte rational handelnde Staaten genauso wenig überraschen wie Politologen.

Darüber hinaus wäre die meist beklagte Rückkehr bilateraler statt multilateraler Abkommen, sei es in der internationalen politischen Ökonomie (Bhagwati 2003) oder in der Sicherheitspolitik (Mahbubani 2005), eine nachvollziehbare Reaktion kompetenzbesorgter Staaten auf einen schleichenden Verlust ihrer Autonomie. Allein die von den Verfassern erwähnte Zunahme der Anzahl internationaler Verträge von 15.000 im Jahre 1960 auf über 55.000 im Jahre 1997 wäre noch kein Beweis für die von ihnen vermutete Entstehung neuartigen trans- oder supranationalen Regelungsgehalts. Die Autoren haben Recht: Inhaltlich muss überprüft werden, ob solche Komponenten tatsächlich zunehmen. Auch könnte es von Nutzen sein zu untersuchen, ob eindeutige Tendenzen weg von multilateralen und hin zu bilateralen Verträgen feststellbar sind.

Aber warum sollten gesellschaftliche Akteure überhaupt besser vorbereitet sein als Staaten, die im Beitrag geschilderten Entwicklungen zu erkennen und sie in ihre strategischen Überlegungen zu integrieren? Angesichts der bekannten Herausforderungen des effektiven kollektiven Handelns (Olson 1971) ist eher zu erwarten, dass Staaten in diesem Zusammenhang schlagkräftiger wären. Es ist eine offene Frage, wie viele der neuen transnationalen Akteure dauerhaft über die finanziellen und

organisatorischen Ressourcen verfügen werden, die für eine institutionalisierte globale Politik notwendig sind – nicht zuletzt da sie zunehmend miteinander um die Gunst der Geldgeber konkurrieren. Inzwischen gibt es sogar Anzeichen, dass die USA bereits ihre Fähigkeiten einsetzen, um die bestehende institutionelle Ordnung an neue Machtverhältnisse anzupassen, z. B. durch die weitere Integration und Bevorzugung von Staaten wie Indien und China (Drezner 2007). Dass bestimmte Staaten oder Regionen, vor allem in Europa, durch derartige Anpassungen an Einfluss einbüßen werden, gibt nicht nur den Betroffenen Anlass zur Sorge, zumal Akteure, die vor potenziellen Verlusten stehen, sich in der Geschichte allzu oft risikoreich, wenn nicht gar aggressiv zeigten (Davis 2000).

Auch wenn gesellschaftliche Akteure effektiv gegen die skizzierten Veränderungen handeln können, ist das von den Autoren erwartete Streben »nach der richtigen, guten politischen Ordnung jenseits der Grenzen des Nationalstaates« (Zürn et al. 2007: 139) nicht zwingend. Eben aufgrund der identifizierten Herausforderungen des effektiven, transparenten und vor allem legitimen Regierens ist eine Rückbesinnung auf die Nation, eine Wiederannäherung der Gesellschafts- an die Staatenwelt denkbar. Zumindest scheinen Fragen der Repräsentanz und Partizipation leichter durch das territoriale Prinzip zu beantworten als durch manche Alternativen im Bereich der *global governance*. In diesem Zusammenhang scheint keines der beiden Extreme besonders attraktiv.

Einerseits ist es ganz offensichtlich weder praktikabel noch effizient, den Raum der Mitbestimmung in politischen Deliberationen auf Jedermann auszudehnen. Darüber hinaus würde dieses Modell eine bislang noch nicht existierende gemeinsame »Lebenswelt« (Habermas 1995) voraussetzen. Die politische Partizipation andererseits auf die Präferenzen derjenigen zu beschränken, die *policy*-Ressourcen bereitstellen oder die ausreichend Ressourcen genießen, um ihre Positionen in politischen Debatten organisieren und effektiv artikulieren zu können, läuft auf einen Grundsatz des »no participation without taxation« hinaus, welcher angesichts der Externalitäten, die durch *global governance* generiert werden, erkennbar illegitim ist.

Die zunehmende Tendenz, international agierende Privatfirmen zur Bereitstellung öffentlicher Güter einzuspannen, wird oft bejubelt (vgl. Ruggie 2004), wirft aber ähnliche Fragen auf. In diesem Zusammenhang ist auch der von Kofi Annan initiierte *global compact* zu hinterfragen. Bis zu welchem Grad spiegeln solche Initiativen die Interessen und Präferenzen derjenigen Individuen wider, für die sie verkündet wurden? Natürlich trifft es zu, dass Gesellschaften in Subsahara-Afrika davon profitieren, dass z. B. HIV-infizierten Mitarbeitern verantwortungsbewusster transnationaler Unternehmen Zugang zu anti-retroviralen Therapien ermöglicht wird. Aber hätten sie die Chance, private Mittel öffentlichen Bedürfnissen zuzuordnen, gäbe es keine Garantie, dass diese Gesellschaften der Bekämpfung von AIDS vor anderen Zielen der Gesundheitspolitik wie etwa der Bereitstellung sauberen Trinkwassers oder der Malariaprävention Priorität geben würden.

Wenn sich die Bereitstellung öffentlicher Güter – sei es durch emergente Praxis oder durch Ausgestaltung – weg vom Staat und hin zu einer Vielzahl inter- wie transnationaler Akteure verschiebt, wie können wir dann einen angemessenen bzw.

gerechten Zugang zu diesen öffentlichen Gütern gewährleisten? Die Frage stellt sich sowohl im gegebenen nationalen Kontext als auch global. Es ist nicht augenscheinlich, dass die Bereitstellung dringend benötigter öffentlicher Güter auf solche geographischen Räume der globalen *res publica* beschränkt sein sollte, in denen multinationale Unternehmen zufällig aktiv sind. Selbst wenn wir uns einig wären, dass Antworten auf solche Fragen in Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen der Demokratietheorie stehen sollten, so sind sie doch wahrscheinlich weder unkompliziert noch offensichtlich. Und wenn durch diese Entwicklungen die Logiken des Staates, des Marktes und der humanitären Organisationen verschmelzen, verschwinden dann nicht auch die Machtkontrollmechanismen der jeweiligen Sektoren – also der Wettbewerb als Kontrollfunktion des Marktes, Wahlen bzw. *checks and balances* im Staat sowie das humanitäre Ethos im Bereich der Hilfsorganisationen (Eckl 2006)?

Bevor die normativen Folgen der Entwicklungen im globalen öffentlichen Raum behandelt worden sind, erscheinen positive Lobeshymnen bezüglich ihres Potenzials, eine progressive soziale Agenda voranzubringen, jedoch verfrüht. Es sind eben die Fähigkeiten nationaler Gesellschaften, derartige Gefahren zu erkennen, welche sie animieren könnten, die Vorteile einer territorial definierten politischen Ordnung zu preisen anstatt in die im Beitrag prognostizierte Richtung zu rennen. Formen der trans- und supranationalen *global governance* werfen eine Reihe wichtiger normativer Fragen auf, sie erhöhen aber auch die Komplexität des Regierens, vor allem wenn Politiken in einer stets wachsenden Anzahl funktional organisierter Institutionen bestimmt werden. Auch aufgrund seines komplexitätsreduzierenden Potenzials könnten sich kognitiv begrenzte politische Wesen erneut Vorteile in einem Staatensystem versprechen.

#### 4. *Fazit*

Dass man von einem Artikel zu einer kritischen Auseinandersetzung, zu einer Hinterfragung der kausalen Logik und der Suche nach alternativen Erklärungen bzw. Konsequenzen der vermuteten Entwicklungen bewegt wird, ist ein Zeichen seines Einflusses auf das Denken seiner Leser. Der Einfluss des Beitrages zur Debatte über die Zukunft der internationalen Organisationen auf meine Gedanken ist somit offensichtlich. Mit einer weiteren Erklärung der zugrunde liegenden Begriffe und einer empirischen Überprüfung der hier beschriebenen Entwicklungen sowie der Schlüssigkeit der argumentierten Logik können die Autoren einen wichtigen Beitrag zu einer Fortführung und Vertiefung eben jener Debatte leisten.

#### *Literatur*

Acharya, Amitav 2004: How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, in: *International Organization* 58: 2, 239-275.

Bhagwati, Jagdish 2003: *Free Trade Today*, Princeton, NJ .

- Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organization* 55: 3, 553-588.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. 1996: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: *International Studies Quarterly* 40: 4, 451-478.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. 2005: When Norms Clash: International Norms, Domestic Practices, and Japan's Internalization of GATT/WTO, in: *Review of International Studies* 31: 1, 3-25.
- Davis, James W. 2000: *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence*, Baltimore, MD.
- Davis, James W. 2005: *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science*, Baltimore, MD.
- Drezner, Daniel W. 2007: The New World Order, in: *Foreign Affairs* 86: 2, 34-46.
- Eckl, Julian 2006: Against a Functional Notion of »Cross-Sector Partnerships«: Normative Implications of Multi-Sectoral Collaboration (Papier präsentiert auf der Tagung der Nachwuchsgruppe der Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Arnoldshain, 28.5.2006), unv. Ms.
- Finnemore, Martha 1993: International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy, in: *International Organization* 47: 4, 565-597.
- Haas, Ernst B. 1968: Technocracy, Pluralism and the New Europe, in: Nye, Joseph S. (Hrsg.): *International Regionalism*, Boston, MA, 149-176.
- Habermas, Jürgen 1995: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt a. M.
- Jervis, Robert 1983: Security Regimes, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, NY, 173-194.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY.
- Kennedy, David 1987: The Move to Institutions, in: *Cardozo Law Review* 8: 5, 841-998.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Mahbubani, Kishore 2005: The Impending Demise of the Postwar System, in: *Survival* 47: 4, 7-18.
- Olson, Mancur 1971: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA.
- Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James 2001: Europeanization and Domestic Change, in: Cowles, Maria Green/ Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, 1-20.
- Ruggie, John Gerard 2004: Reconstituting the Global Public Domain: Issues, Actors and Practices, in: *European Journal of International Relations* 10: 4, 499-531.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden Baden.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.



## Das Normative in der Internationalen Politik: *Unsichtbare* Konsequenzen von Institutionenbildung?

Eine Replik auf Zürn et al.

*Von Staaten geschaffene Institutionen haben – so Zürn et al. – doppelte Wirkung: Sie sind nicht nur utilitaristisch motiviert und einflussreich, sondern auch normativ folgenreich. Für neo-regimetheoretische Perspektiven ergibt sich entsprechend das puzzle, dass Regime von intervenierenden Variablen zu Akteurinnen mit eigenständiger Rationalität werden. Dies zieht unbeabsichtigte normative Konsequenzen nach sich. Der Kommentar rückt den theoretischen Befund des Beitrages von Michael Zürn et al. in die weitere Debatte der IB und fragt erstens, ob das Normative in der internationalen Politik generell als theoretisch unsichtbar gelten muss, und zweitens, ob es tatsächlich als Novum im Zusammenhang mit Institutionenbildung jenseits des Staates konzipiert werden sollte. Es wird argumentiert, dass das puzzle sich dann lösen lässt, wenn, wie von reflexiven Regimetheoretikern vorgeschlagen, die Intersubjektivitätsprämisse zugrunde gelegt wird. Entsprechend sind nichtintendierte Nebeneffekte als für funktionalistische Regimeanalysen unsichtbare normative Konsequenzen zu verstehen.*

»Liberal scholars of an earlier time made institutions the primary subject of their largely descriptive and patently normative inquiries: institutions mattered to them. A new generation of scholars, realist and liberal, start with states as rational agents, and not institutions. They ask whether institutions matter, not to themselves as scholars, but to states making choices consistent with their goals. The best theory would tell us when institutions *necessarily* matter to states, and *why*« (Onuf 2002: 211, Hervorh. dort).

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Das am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) angesiedelte Forschungsprojekt von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke konstatiert einen signifikanten Wandel in der Weltpolitik. Es beobachtet die »institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit der Schaffung von zwischenstaatlichen Institutionen einsetzten und möglicherweise zu *einer normativ gehaltvollen* politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates führen« (Zürn et al. 2007: 129, meine Hervorh.). Genau genommen sind die

---

1 Eine frühere Version dieses Papiers wurde als Kommentar zu den Vorträgen von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke und Scott Siegel auf der Jahrestagung der *International Studies Association* in Chicago, 28. Februar bis 3. März 2007 vorgestellt. Für Kommentare sei zwei anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB gedankt.

von Staaten geschaffenen Institutionen also für die Wissenschaft in zweierlei Hinsicht relevant. Zum einen wird bestätigt, *that they matter*, zum zweiten sind sie nicht lediglich utilitaristisch motiviert, sondern auch normativ folgenreich.

Für neo-regimetheoretische Perspektiven entpuppt sich nun – analytisch nicht ganz unbeträchtlich – ein Wandel, in dem Regime von der intervenierenden Variable (Krasner 1982) in die Rolle von Akteurinnen mit eigenständiger Rationalität rücken. Die institutionelle »Rationalität« einer »Logik der effektiven Problemlösung« wird durch eine »Logik des legitimen Regierens« (Zürn et al. 2007: 150, Hervorh. dort) ersetzt. Dieses neue Eigenleben von Institutionen jenseits des Staates wird vom Projekt als unbeabsichtigt eingestuft und soll daher in ihren verschiedenen Auswirkungen erforscht werden. Das Projekt und die ebenfalls am WZB angesiedelten Folgeprojekte widmen sich dieser Aufgabe mit bemerkenswerter Expertise und detaillierten Fallstudien. Auf den Punkt gebracht, blieb diese institutionelle Veränderung und deren so genannte normative Wirkung für neoliberale Institutionentheorien *unsichtbar*.

Im Hinblick auf die Einschätzung dieses Befundes im Rahmen der Theorien Internationaler Beziehungen (IB), konzentriert sich dieser Kommentar auf zwei Fragen: Erstens stellt sich die Frage, ob das Normative in der internationalen Politik generell als theoretisch unsichtbar gilt. Erlangt das Normative entsprechend erst dann Sichtbarkeit, wenn es politische Reaktionen erzeugt? Zweitens stellt sich die Frage, ob das Normative tatsächlich ein Novum im Zusammenhang mit Institutionenbildung jenseits des Staates darstellt. Entsteht also erst auf der Grundlage des oben genannten Befundes die Aufgabe, theoretische Konzeptionen normativer Konsequenzen von Institutionenbildung zu entwickeln?

## 2. *The Elephant in the Room*

Beide Fragen würden nicht nur vom eingangs zitierten Nicholas Onuf (2002: 211), sondern ebenso von konstruktivistischen bzw. gesellschaftstheoretischen Analysen der Staatengesellschaft generell negativ beantwortet werden (siehe u. a. Tilly 1975; Jackson 2005). Als Folge dieser Einsicht könnte man nun eine der vielen Debatten um Brückenbildung, Ontologie und Epistemologie, wie sie seit Mitte der 1990er Jahre u. a. in der ZIB geführt wurden, wieder aufnehmen. Um eine Wiederaufnahme dieser Debatten soll es hier jedoch aus guten Gründen nicht gehen (Fierke 2006). Stattdessen wird die Tatsache, dass diese Fragen überhaupt gestellt werden müssen, zum *puzzle*. Denn sie stellen sich nicht nur im Anschluss an das WZB-Projekt, sondern können vielmehr als der so genannte *elephant in the room* im Zusammenhang mit einer Reihe von Perspektiven auf Institutionenwirkung jenseits von Staatlichkeit beobachtet werden. Es geht dabei nicht nur um die wissenschaftliche Interpretation der Rolle internationaler Institutionen, sondern auch um die damit verknüpfte politische Zukunft des über Jahrhunderte entwickelten und durch mehr als fünf Dekaden gefestigten Geflechts internationaler Institutionen (Fundamentalnormen, Organisationsprinzipien und standardisierte Verfahren).

Einerseits wird der breitere Kontext »großer historischer Veränderungen« (Tilly 1984) wie Denationalisierung, gesellschaftliche Mobilisierung, Supranationalisierung, Globalisierung, Transnationalisierung sowie der Politisierung internationaler Institutionen als Referenz für die markante Veränderung der »Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems«, bei der die »Schwächung des zwischenstaatlichen Gewalt- und Interventionsverbotes« sowie die »Betonung der Menschenrechte« strategisch eine entscheidende Rolle spielen, angeführt (Zürn et al. 2007: 131). Ähnlich fassen auch John Ikenberry und Anne-Marie Slaughter die Ergebnisse des Princeton-Projektes zu »Freiheit und Sicherheit für das 21. Jahrhundert aus der Perspektive der USA« zusammen: »The system of international institutions which the United States and its allies built after World War II and steadily expanded over the course of the Cold War is broken« (Ikenberry/Slaughter 2006: 7, meine Hervorh.).

Andererseits besteht im unmittelbaren Kontext der Tagespolitik konkreter Entscheidungsdruck. Daher müssen diese Befunde im Zusammenhang mit den Attentaten des 11. September und dem sich anschließenden *war on terror* gelesen werden. Denn in der Folge dieser Attentate auf dem Territorium der Vereinigten Staaten von Amerika, die die Bedingung einer politischen Krisensituation geschaffen haben, sind grundlegende *konzeptionelle* Fragen der Staatlichkeit in den internationalen Beziehungen und damit verknüpfte Fragen multilateraler Zusammenarbeit (Wolf 1999; Albert/Brock 1996) nach vorrangig *politischen* Prämissen von der Wissenschaft aufgegriffen worden. Beide Perspektiven auf die Institutionen in der Weltpolitik überschneiden sich in zweierlei Hinsicht: Erstens stimmen sie darin überein, dass diese Prozesse ihren politischen Ursprung in den USA und ihren Partnerstaaten haben (Zürn et al. 2007: 132). Zweitens teilen sie die Einschätzung, dass dieser Prozess der Institutionenbildung als Folge staatlicher Kooperationsstrategien zu bewerten ist, die ihren zeitlichen Ursprung nach dem Zweiten Weltkrieg haben. Andere verstehen Institutionenbildung als einen historischen, also langfristigen Prozess, in dem die Bedeutung von Institutionen kontingent ist. Entsprechend wird die Entwicklung des UN-Systems als Teil einer längeren Entwicklung begriffen (Bull 1977; Onuf 2002; Jackson 2005) und eine Politisierung internationaler Institutionen gerät nicht erst zu einem theoretischen *puzzle*.

### 3. *Legitime Politik jenseits von Staatlichkeit?*

Die Beobachtung eines zunehmenden Institutionengeflechts jenseits des Staates ist keine außergewöhnliche Feststellung. Jedoch klaffen die Einschätzung ihrer Ursprünge und die möglichen Auswirkungen weit auseinander. Das WZB-Projekt soll daher in einen breiteren wissenschaftlichen Rahmen gestellt werden, in dem gegenwärtig die Rolle von Institutionen im Zusammenhang mit der Legitimität internationaler Politik beziehungsweise internationalen Rechts diskutiert wird. Die erste Perspektive fokussiert auf »Verrechtlichung« als Folge von Institutionenbildung (Abbott et al. 2000), die zweite auf »Konstitutionalisierung« (Fischer-Lescano/Teubner 2004). So sprechen beispielsweise Abbott et al. (2000) von einem Prozess

zunehmender »Verrechtlichung« der internationalen Politik auf der faktischen Basis neuer institutioneller Grundlagen (vgl. auch Zangl 2001; kritisch Finnemore/Toope 2001). Diese schaffen einen Kontext von »disaggregated network governance« in der Weltpolitik, die nun nicht mehr auf der Grundnorm der Souveränität aufbaut, sondern sich zunehmend auf den Schutz individueller Menschenrechte mit Bezug auf das Prinzip der »civil inviolability« bezieht (Slaughter 2004).

Die Frage, ob die UN als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher souveräner Staaten noch überlebensfähig ist, steht damit im Raum. Soll das *Souveränitätsprinzip* (gleiche Souveränität aller Mitgliedstaaten wie bisher in Artikel 2(1) der UN-Charta kodifiziert) durch das *Menschenrechtsprinzip* (gleiche Rechte für Zivilpersonen auf der Basis des Menschenrechtsregimes) ersetzt werden? Diese Zuspitzung ist vereinfacht. Die Debatte ist weit komplexer. So wird das Menschenrechtsprinzip von einem Spektrum akademisch und politisch äußerst unterschiedlicher Vertreterinnen formuliert, die einerseits desaggregierte Netzwerke im Umfeld von dichter Institutionalisierung und andererseits eine neue Globalverfassung angeleitet durch funktionales Recht vorschlagen. Im Kern geht es um die Frage, ob Souveränität oder Menschenrechte als Grundnorm völkerrechtlich verfasster globaler Politik gelten soll. Da diese Frage auch für das WZB-Projekt grundlegend ist, sollen im Folgenden zunächst diese Alternativen kurz skizziert werden.

Die drei grundlegenden Positionen der Debatte sind durch die Konzepte der »disaggregated governance« (Slaughter 2004), der »Globalverfassung« (Fischer-Lescano 2002) sowie der »Demokratisierung der Staatengesellschaft« (Cohen 2004) zu unterscheiden. Nicht nur die politische Kontroverse, die durch Debatten im Sicherheitsrat um die militärischen Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak deutlich wurde, sondern auch die grundsätzliche Verschiedenheit wissenschaftlicher Positionen gegenüber der Frage der Akzeptanz von Souveränität als Grundnorm des Völkerrechts<sup>2</sup> weisen auf die Bedeutsamkeit dieser Diskussion hin. Generell lassen sich zwei Positionen für und wider die Beibehaltung von Souveränität als Grundnorm unterscheiden: Während eine Gruppe von teilweise sehr unterschiedlich theoretisch verankerten Positionen für die Menschenrechte als neue Grundnorm des Völkerrechts argumentiert, warnt die andere Gruppe vor einer solchen radikalen Veränderung und plädiert für die Beibehaltung von Souveränität.

Die Menschenrechtsposition wird sowohl von systemtheoretischen wie auch von soziologisch informierten Institutionenansätzen vertreten. Beide weisen allerdings wenig normative Überlappung auf und argumentieren politisch-strategisch teils diametral entgegengesetzt. So ist der Institutionenansatz politikinduziert. Er basiert auf der durch Legalisierung vorangetriebenen graduellen Desaggregation von Regierungsinstitutionen zugunsten internationaler Netzwerke (Slaughter/Burke-White 2002; Slaughter 2004). Im Gegensatz dazu identifiziert der Systemansatz die graduelle Konstitutionalisierung internationaler Politik, die im Kern durch das Recht vorangetrieben wird (Fischer-Lescano 2002; Fischer-Lescano/Teubner 2004). Die Menschenrechtsposition ist zusätzlich nach einer Präferenz von politikinduzierter

2 Siehe dazu im Detail <http://www.un.org/aboutun/charter>; 14.1.2007.

Veränderung auf der Basis »weicher« Rechtsformen unter den Institutionalistinnen sowie einer rechtsinduzierten Veränderung auf der Basis »harter« Rechtsformen der Systemtheoretiker zu unterscheiden. Im Gegensatz dazu wird die Souveränitätsposition von Wissenschaftlern gestützt, die auf der Basis der »internationalen Staatengesellschaft« bzw. einer Kantschen Staatengemeinschaft für mehr Demokratie, Gleichheit und Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen plädieren (Jackson 2005; Cohen 2004). Die Beibehaltung des Souveränitätsprinzips als Grundnorm im Völkerrecht stellt eine Voraussetzung für das politische Terrain dar, auf dem sich die Auseinandersetzungen um normative Grundlagen eines demokratischen Konstitutionalismus jenseits moderner Staatlichkeit entfalten können.

Es geht also nicht allein um die von Zürn et al. aufgezeigte Alternative der Zwischenstaatlichkeit und der normativ konstituierten guten Ordnung. Denn die Autoren argumentieren, dass der interessenorientierten Motivation, regulative Institutionen jenseits staatlicher Grenzen zu schaffen, eine »Ordnungsbildung wider Willen« (Zürn et al. 2007) folgte. Mit anderen Worten, die institutionenbildenden Verhandlungen zwischen Staaten haben zu nicht beabsichtigten Nebeneffekten von Institutionenbildung geführt. Aufgrund dieser Entwicklung stellt das Projekt zwei Leitthesen auf: Erstens haben weltgesellschaftliche Dynamiken von Institutionenbildung zu einer »nichtintendierten« Transnationalisierung und Supranationalisierung geführt. Zweitens führt diese nichtintendierte Trans- und Supranationalisierung zu einer »ungekannten – und ebenfalls nichtintendierten – Politisierung der internationalen Sphäre« (Zürn et al. 2007: 130). Sollten diese Thesen empirisch überprüfbare Resultate zeigen, so wird erwartet, dass die Ordnungsbildung wider Willen letztendlich auch zu einem Wandel der Rationalität von Institutionen führt. Zusammengefasst führt diese Projektion in eine zukünftige Auseinandersetzung zwischen der »Staatenwelt« und der »Gesellschaftswelt«, da erwartet wird, dass durch gesellschaftliche Politisierung jenseits moderner Staatsgrenzen sich eine ähnliche Politisierung vollzieht wie in jenem großen Strukturwandel, der sich im 19. Jahrhundert hin zur modernen Staatlichkeit vollzogen hat (Tilly 1975).

Der signifikante Unterschied zwischen dem WZB-Projekt und relationalen Studien, die der Grundannahme der Routinisierung von Beziehungen zwischen der Bevölkerung und den Institutionen des Staates folgen, besteht darin, dass das Projekt erstens keine retrospektive Forschung darstellt und damit prospektiv und »ergebnisoffen« (Zürn et al. 2007: 150) bleibt. Zweitens teilt es nicht die Grundannahmen kritischer intersubjektiver Forschung (vgl. Niesen/Herborth 2007); entsprechend bleiben Wechselbeziehungen in ihrer Wirkung auf Institutionenbildung und ihre Konsequenzen unsichtbar. Institutionen, von denen die Regimetheorie annimmt, sie seien strategisch konstruiert, werden plötzlich nicht mehr an der Rationalität der Effizienz, sondern an den Kriterien der Fairness und Legitimität gemessen. Erst auf der Grundlage dieser wissenschaftlichen Prämisse ergibt sich der konzeptionell problematische Wandel von einer funktionalen zu einer politisierten Institution.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Kontroverse um das Völkerrecht hat seit dem Scheitern des Völkerbundes im 20. Jahrhundert einen neuen Höhepunkt erreicht. Es geht nicht allein um die Möglichkeiten von »Gemeinschaft« und »Gesellschaft« der Staatenwelt (vgl. Buzan 1993), sondern darum, ob und wie die Legitimität und damit die rechtliche und politische Wirkungskraft internationaler Institutionen zu erhalten ist. Während unmittelbar nach der Intervention im Kosovo noch eine gemäßigte wissenschaftliche Diskussion über die Frage geführt wurde, ob sich amerikanische »Fußnoten« zu Hegel oder europäische zu Kant am Ende durchsetzen (Koskeniemi 2007: 3), geht es jetzt grundsätzlicher um die Möglichkeiten multilateraler Zusammenarbeit, gestützt durch die Institutionen und die Praxis des Völkerrechts. Die Debatte wird nicht nur akademisch geführt, denn es geht ums Ganze: Die Frage steht im Raum, ob die Vereinten Nationen als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher, souveräner Staaten noch handlungsfähig sind.

Zürn et al. sehen als Folge der neuen normativen Rationalität von Institutionen und der zunehmenden Politisierung eine generelle Gefährdung der Handlungsfähigkeit von Akteuren jenseits des Staates. Ein grundsätzliches Problem ist ihr Bezug auf eine neue normativ bedeutsame Ordnung jenseits des Staates, ohne auf eine konzeptionelle Grundlage normativer Positionen zu rekurrieren. Denn aus dem funktionalistischen Regimeansatz folgt logisch, dass internationale Institutionenbildung erstens strategisch in der Erwartung von gesteigerter Effizienz erfolgte, und zweitens von bestimmten Akteuren in einem festgelegten Zeitraum entstand. Der Nebeneffekt, der durch diesen Prozess entsteht, kommt vor allem dann zum Vorschein und wird zum theoretischen *puzzle*, wenn mit der Grundannahme der Blickwinkel funktionalistisch verengt wird. Wird jedoch, wie von reflexiven Regimetheoretikern vorgeschlagen, die Intersubjektivitätsprämisse zugrunde gelegt (Kratochwil/Ruggie 1986; Niesen/Herborth 2007), dann müssen nichtintendierte Nebeneffekte nicht das neue theoretische Bindeglied zwischen »*structure* und »*agency*« darstellen (Zürn et al. 2007: 160, Hervorh. dort). Stattdessen kann Institutionenbildung auf der Grundlage der doppelten Qualität von Struktur (Giddens 1984; Wiener 2007) in ihrem wechselseitigen Entstehungsprozess nachvollzogen werden. Entsprechend wären die nichtintendierten Nebeneffekte als für die funktionalistische Regimetheorie unsichtbare normative Konsequenzen einzuordnen.

#### Literatur

- Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: *International Organization* 54: 3, 401-419.
- Albert, Mathias/Brock, Lothar 1996: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, in: *New Political Science* 35: 1, 69-106.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke.
- Buzan, Barry 1993: From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School, in: *International Organization* 47: 2, 327-352.

- Cohen, Jean L.* 2004: Whose Sovereignty? Empire Versus International Law, in: *Ethics & International Affairs* 18: 3, 1-24.
- Fierke, K. M.* 2006: Constructivism, in: Dunne, Tim/Kurki, Milja/Smith, Steve (Hrsg.): *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford, 166-184.
- Finnemore, Martha/Toope, Stephen J.* 2001: Alternatives to «Legalization»: Richer Views of Law and Politics, in: *International Organization* 55: 3, 743-758.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2002: Globalverfassung. Verfassung der Weltgesellschaft, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 88: 3, 349-378.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther* 2004: Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, in: *Michigan Journal of International Law* 25: 4, 999-1046.
- Giddens, Anthony* 1984: *The Constitution of Society*, Berkeley, CA.
- Ikenberry, G. John/Slaughter, Anne-Marie* 2006: *Forging a World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Princeton, NJ.
- Jackson, Robert* 2005: *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, 2. Auflage, Oxford.
- Koskeniemi, M.* 2007: The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics, in: *Modern Law Review* 70: 1, 1-30.
- Krasner, Stephen D.* 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36: 2, 185-205.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G.* 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Niesen, Peter/Herborth, Benjamin* (Hrsg.) 2007: *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt a. M.
- Onuf, Nicholas* 2002: Institutions, Intentions and International Relations, in: *Review of International Studies* 28: 2, 211-228.
- Slaughter, Anne-Marie* 2004: *A New World Order*, Princeton, NJ.
- Slaughter, Anne-Marie/Burke-White, William* 2002: An International Constitutional Moment, in: *Harvard International Law Journal* 43: 1, 1-21.
- Tilly, Charles* 1984: *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York, NY.
- Tilly, Charles* 1975: *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ.
- Wiener, Antje* 2007: The Dual Quality of Norms and Governance Beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10: 1, 47-69.
- Wolf, Klaus Dieter* 1999: The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in World Society, in: *European Journal of International Relations* 5: 3, 333-363.
- Zangl, Bernhard* 2001: Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 2, 49-80.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.



## **Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats**

Eine Replik auf Zürn et al.

*Obwohl Michael Zürn et al. gerade die Politisierung internationaler Institutionen als ihr Explanandum gewählt haben, vernachlässigt ihre Erklärung eine Reihe fundamental politischer Phänomene, beispielsweise die Machtverteilung im internationalen System, die Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft und die Ungleichheit der politischen und ökonomischen Herrschaftssysteme innerhalb und außerhalb der OECD-Welt, ganz besonders aber die inhaltlich-substanzielle Dimension der von internationalen Institutionen gestalteten Politik. Aus der hier vertretenen Perspektive sind hingegen Inhalt und Form internationaler Institutionen untrennbar miteinander verbunden. Weder die Herausbildung trans- und supranationaler Institutionen noch die Proteste dagegen lassen sich ohne Einbeziehung der von ihnen vertretenen Inhalte und der davon berührten Interessen erklären. Dementsprechend sind auch der Entwicklung einer abstrakten und ahistorischen Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen naturgemäß enge Grenzen gesetzt.*

### *1. Einleitung<sup>1</sup>*

Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke haben in ihrem Beitrag für die *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ein umfassendes Forschungsprogramm über die Ursachen des Bedeutungsgewinns internationaler Institutionen sowie die Konsequenzen dieses Prozesses skizziert (Zürn et al. 2007). Gleichzeitig entwickeln sie erste Anhaltspunkte für eine systematische Theorie nichtintendierter Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen (IB). Das Potenzial eines solchen theoretischen Beitrags wird deutlich, wenn man die Vielzahl von empirischen Fragestellungen betrachtet, die von der Forschungsgruppe aufgeworfen werden. Es geht um so diverse Gegenstände wie die Etablierung der liberalen Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, die Weiterentwicklung des zwischenstaatlichen Gewaltverbots, die effektive Umsetzung von Normen zur Reduzierung

---

1 Dieser Beitrag wurde insbesondere durch Diskussionen innerhalb des *Amsterdam Research Centre for Corporate Governance Regulation* (ARCCGOR) inspiriert. Mein besonderer Dank gilt daher Bastiaan van Apeldoorn, Laura Horn, Henk Overbeek, James Perry, Arjan Vliegthart und Angela Wigger. Für konstruktive Anregungen bin ich den beiden anonymen Gutachtern und der Redaktion der ZIB verbunden, ganz besonders Dieter Kerwer.

von Kohlendioxidemissionen, die Entstehung des transnationalen Terrorismus, die Herausbildung »neuer Kriege« und vieles mehr. Ernst genommen werden muss der Beitrag schließlich auch wegen der zentralen Verankerung der Autoren im »neoliberal-konstruktivistisch-institutionalistischen Mainstream« (Wolf/Hellmann 2003: 597) der deutschen IB und dem großen Interesse an Fragen zu internationalen Institutionen und *global governance* in unserer Teildisziplin; auch aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die Thesen auf großes Interesse stoßen werden.

Umso wichtiger ist eine genaue Prüfung der von ihnen vertretenen Positionen. Und hier weist der Beitrag – trotz vieler unbestreitbarer Vorzüge – eine Reihe von Problemen auf. Im Folgenden geht es mir weniger um die Stichhaltigkeit der im Einzelnen angeführten Belege – die knappe Skizze eines breiten Forschungsprogramms unterliegt (genau wie diese Replik) hinsichtlich ihrer empirischen Genauigkeit naturgemäß deutlichen Restriktionen –, als vielmehr um einen strukturellen *bias* dieser Forschungsperspektive. Zugespitzt formuliert lautet meine Replik, dass eine unpolitische Theorie politischer Ordnungsbildung vorgelegt wird. Obwohl die Autoren gerade die Politisierung internationaler Institutionen als ihr *Explanandum* gewählt haben – eine Auswahlentscheidung, die ich explizit begrüße – vernachlässigen sie in ihrer Erklärung eine Reihe bedeutender politischer Phänomene. Ausgeblendet werden einerseits fundamentale Macht- und Herrschaftsverhältnisse, beispielsweise die Machtverteilung im internationalen System, die heterogene Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft und die Ungleichheit der politischen und ökonomischen Herrschaftssysteme innerhalb und außerhalb der OECD-Welt. Ausgeblendet wird andererseits auch die inhaltlich-substanzielle Dimension der von internationalen Institutionen gestalteten Politik.

Aus meiner Sicht sind internationale Institutionen grundsätzlich politisch, während Zürn und seine Kollegen die Artikulation politischen Protestes gegen diese Institutionen eher als eine – implizit eher besorgniserregende – Anomalie, zumindest jedoch als eine neuartige Entwicklung interpretieren. Gleichzeitig überschätzen sie den Stellenwert internationaler Institutionen: Weder kann die Existenz internationaler Institutionen alleine für den von ihnen beschriebenen Denationalisierungsschub verantwortlich gemacht werden noch können die beobachteten Politisierungsphänomene nur auf den Bedeutungsgewinn internationaler Institutionen zurückgeführt werden. Die Frage ist daher, was genau und wie viel das von ihnen entwickelte Theorem erklären kann. In meinem Beitrag werde ich einige Anhaltspunkte für alternative Hypothesen aus politökonomischer Perspektive skizzieren.

Schließlich möchte ich noch auf zwei weitere, eher theorieimmanente Punkte aufmerksam machen, an denen mir eine Revision der von Zürn et al. vorgelegten Theorie sinnvoll erscheint. Zum einen vernachlässigen die Autoren die Rolle des organisatorischen Kerns internationaler Institutionen: Wenn man internationale Bürokratien wie der Europäischen Kommission oder der Weltbank eine eigenständige Interessenformulierung zubilligt, mutieren »nichtintendierte Nebenfolgen« zu

Produkten konkreter organisatorischer Strategien.<sup>2</sup> Zum anderen scheint mir die im Beitrag eher beiläufig eingeführte Differenzierung von trans- und supranationalen Institutionen nicht nur eine technische oder funktionale Frage zu sein, sondern häufig selbst Teil einer expliziten politischen Strategie. Gerade aus einer institutionalistischen Perspektive sollten solche Aspekte systematisch erforscht werden.

Um mein Argument zu begründen, werde ich im Folgenden systematisch auf die Bedeutung politischer Inhalte, grundlegender Machtverhältnisse und organisatorischer Strategien bei den im Beitrag beschriebenen Stadien des Bedeutungsgewinns und der Politisierung internationaler Institutionen verweisen. Dabei geht es mir weniger um die Formulierung eines theoretischen Gegenentwurfs, als vielmehr um die Identifikation eines strukturellen *bias*, der die empirische Umsetzung des skizzierten Forschungsprogramms zu verengen droht. Die Struktur meines Kommentars folgt daher den drei grundlegenden Schritten des Arguments im besprochenen Aufsatz, also der Diskussion der Denationalisierungseffekte der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Institutionen (Abschnitt 2), der von diesen Denationalisierungseffekten laut Zürn et al. hervorgerufenen Herausbildung transnationaler und supranationaler Institutionen (Abschnitt 3) und den jüngeren Entwicklungen, die im Beitrag als »Polarisierung« beschrieben werden (Abschnitt 4). Aufgrund des begrenzten Raumes, der für einen solchen Debattenbeitrag zur Verfügung steht, verzichte ich auf eine systematische empirische Absicherung meiner Einwände durch weiterführende Literatur und beschränke mich im Wesentlichen auf das Aufwerfen von kritischen Fragen, in der Hoffnung, dass diese bei den empirischen Untersuchungen der Forschungsgruppe nützlich sein werden.

## 2. Die Denationalisierungseffekte internationaler Institutionen

Zürn und seine Kollegen machen internationale Institutionen für den Denationalisierungsschub verantwortlich, der im Gesellschafts- und im Sicherheitsbereich nach dem Zweiten Weltkrieg eingesetzt habe (Zürn et al. 2007: Kap. 2). Demgegenüber

---

2 Hier gibt es interessante Parallelen zwischen der von Zürn et al. vorgelegten Theorie-skizze und dem Neofunktionalismus, ebenfalls eine Theorie nichtintendierter Nebenfolgen in den internationalen Beziehungen. Auch der Neofunktionalismus betont die Verselbstständigung der Folgen der Einrichtung internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg, also die von diesen Institutionen angeregte Denationalisierung, die durch gesellschaftliche Denationalisierung intensiviert internationale Institutionalisierung sowie die letztendliche Entstehung einer »normativ gehaltvollen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaats« (Zürn et al. 2007: 27). Damit reduziert sich allerdings nicht nur der Neuerungswert der von Zürn et al. vorgelegten Forschungsperspektive, sondern es ergibt sich auch die Notwendigkeit, diese Perspektive mit der Kritik an der von Ernst Haas und anderen entwickelten Theorien zu konfrontieren (vgl. Wolf 2006: 75-80; Conzelmann 2006: 166-171; Hooghe/Marks 2008). Auffällig ist allerdings, dass Zürn et al. das Herz moderner internationaler Institutionen, deren Bürokratien, als Akteure vernachlässigen, während die Kommission und der Gerichtshof bei den Neofunktionalisten, aber auch in der Theoriebildung (der rationalistischen Variante) des historischen Institutionalismus zur Europäischen Union gerade eine besonders wichtige Rolle spielen (vgl. Morisse-Schilbach 2006: 275-282).

möchte ich die Bedeutung einer inhaltlichen Beschäftigung mit den Ursachen und Dimensionen dieses Schubes sowie die Notwendigkeit einer Einbeziehung konkreter politischer Akteure und Machtstrukturen in die Analyse hervorheben.

Inhaltlich scheinen mir zunächst die Parallelen zwischen den Denationalisierungsschüben in Wirtschaft und Sicherheit überzogen. Eines der drei grundlegenden Ziele der Autoren lautet, »eine Perspektive [zu] ermöglichen, die die leider allzu oft getrennt diskutierten und analysierten Wandlungsprozesse im weltgesellschaftlichen Bereich [...] und im Bereich der Gewaltanwendung [...] als eng miteinander verwoben, gleichsam als Ausdruck *eines* Prozesses zu verstehen sucht« (Zürn et al. 2007: 130, Hervorh. dort). Hier fällt vor allem auf, dass die Parallelen zwischen Weltgesellschaft und Gewaltanwendung überhaupt nur im ersten Teil des Arguments systematisch nachgezeichnet werden (Zürn et al. 2007: Kap. 2) und die empirischen Bezüge im weiteren Verlauf des Beitrags (Zürn et al. 2007: Kap. 4, 5) fast ausschließlich aus dem Bereich der Weltgesellschaft stammen. Deshalb stellt sich doch sehr die Frage, ob wir im Sicherheitsbereich wirklich einen parallelen Prozess, also eine von internationalen Institutionen (mit)verantwortete Denationalisierung, deshalb eine deutliche Zunahme transnationaler und supranationaler Institutionen und schließlich eine von diesen ausgelöste Politisierung feststellen können.

Auch für das erste Stadium des Arguments, die Entstehung machtvoller internationaler Institutionen und die von diesen ausgelöste Denationalisierung, wird die Parallelität wohl überpointiert. Selbst Zürn et al. heben beispielsweise bei der von ihnen thematisierten Gründung internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Ursprünge hervor: Während im wirtschaftlichen Bereich die Weltwirtschaftskrise der punktuelle Auslöser sei, stellen sie im Sicherheitsbereich einen kontinuierlichen Institutionalisierungsprozess heraus, beginnend mit den Napoleonicen Kriegen. In beiden Argumenten spielt der Zweite Weltkrieg keine besondere Rolle; die Parallelität der Etablierung bedeutender internationaler Institutionen nach dessen Ende erscheint eher zufällig. Zudem liegt hier möglicherweise in Bezug auf den Sicherheitsbereich eine Überschätzung der Bedeutung internationaler Institutionen vor. Die Verfasser machen die Etablierung der Norm des Gewaltverbots in den zwischenstaatlichen Angelegenheiten für die Denationalisierung im Sicherheitsbereich verantwortlich, d. h. für den Rückgang zwischenstaatlicher Kriege und die seit zwei Jahrzehnten anhaltende Zunahme »neuer Kriege«. Hier scheinen mir der konkrete historische Kontext und die damit einhergehenden Machtstrukturen im internationalen System vernachlässigt zu werden: War es wirklich die Charta der Vereinten Nationen, die dafür verantwortlich zu machen ist, dass das zwischenstaatliche Gewaltverbot nach 1945 in Ansätzen realisiert wurde, oder aber der Kalte Krieg mit seiner Abschreckungslogik? Und ist es wirklich die Festschreibung des Gewaltverbots und die damit einhergehende Ausgrenzung revisionistischer Bemühungen, die zu der Zunahme von »neuen Kriegen« in den vergangenen zwei Jahrzehnten geführt hat, und nicht etwa der Wegfall der disziplinierenden Wirkung der Blockkonfrontation?

Im Bereich der Sicherheitspolitik scheint mir zudem die Denationalisierung wesentlich geringer ausgeprägt zu sein als im Bereich Wirtschaft. Selbst wenn in jüngster Zeit die »neuen Kriege« und ihre Begleiterscheinungen wie organisierte

Kriminalität und Terrorismus in den Sozialwissenschaften viel Interesse auf sich gezogen haben, spielen diese Formen gesellschaftlicher Denationalisierung im Vergleich zu den konventionellen Formen der Sicherheitspolitik (z. B. national organisierte Territorialverteidigung) nach wie vor eine relativ untergeordnete Rolle, wenn man beispielsweise die institutionellen und finanziellen Aufwendungen als Indikator heranzieht. Daneben ließe sich auch darüber streiten, ob die beiden bedeutsamsten Konflikte der jüngeren Zeit, die Invasionen in Afghanistan und im Irak, wirklich »neue Kriege« darstellen, oder nicht als zwischenstaatliche Kriege klassifiziert werden müssen. Schließlich könnte ich mir sehr gut vorstellen, dass traditionelle Konfliktformen in nächster Zeit wieder wesentlich stärker im Mittelpunkt stehen werden, wenn wir beispielsweise an eine mögliche Konfrontation zwischen den USA und China denken.

Auch die gesellschaftliche bzw. ökonomische Denationalisierung ist ohne ein substanzuell-inhaltliches Verständnis der zugrunde liegenden ökonomischen Prozesse und des spezifischen historischen Kontexts nicht zu erklären. Auch hier scheint eine Überschätzung des Einflusses internationaler Institutionen vorzuliegen. Zunächst stellt sich die Frage, ob es wirklich in erster Linie die Bretton-Woods-Institutionen waren, die für beinahe 30 Jahre stabilen Wachstums in den westlichen Industrieländern verantwortlich waren, oder ob die Durchsetzung des Fordismus nicht vielmehr einerseits von inneren Entwicklungstendenzen des Kapitalismus (Akkumulation durch Massenproduktion für Massenbedarf) und andererseits (international) vom Aufstieg der Sowjetunion und der damit einhergehenden Legitimationskrise eines unregulierten Kapitalismus begünstigt wurde, in deren Folge die Gewerkschaften auf nationaler Ebene deutlich gestärkt wurden und damit Lohnforderungen und Sozialstaatsleistungen durchsetzen konnten, die Unterkonsumtionskrisen verhinderten – ganz abgesehen davon, dass sich der Fordismus gerade dadurch auszeichnete, dass die Volkswirtschaften der Nationalstaaten relativ abgeschlossen waren.

Geradezu paradox müsste zudem aus der im Aufsatz vertretenen Perspektive erscheinen, dass die ökonomische Denationalisierung sich gerade in jenem Augenblick deutlich intensivierte, als die mit Abstand mächtigste internationale Institution zusammenbrach. Auch wenn die Namen der Bretton-Woods-Institutionen gleich geblieben sind, hat doch insbesondere der IWF nach 1970 einen starken Bedeutungsverlust für die Regulierung der Weltwirtschaft erlitten. Gleichzeitig bewirkte aber erst dieser Zusammenbruch den extremen Denationalisierungsschub für die Finanzmärkte.

### 3. *Denationalisierung und die Zunahme supranationaler und transnationaler Institutionen*

Die Verfasser führen sowohl die verstärkte Institutionalisierung von Regelungsbereichen in den internationalen Beziehungen als auch die im späteren Stadium einsetzende Trans- und Supranationalisierung auf veränderte Problemlagen und funktionelle Erfordernisse zurück, zunächst auf die Denationalisierung von Problemlagen, dann auf Regelungskonflikte und -komplexität sowie auf Verifikationsdefizite (Zürn

et al. 2007: 139, Abbildung 1). Sie leugnen dabei die Nähe ihres Arguments zum Funktionalismus nicht und protestieren allenfalls gegen eine Einordnung als systemfunktionalistisch bzw. neo-funktionalistisch (Zürn et al. 2007: Fn. 16, Fn. 22). Demgegenüber werde ich die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung konkreter politischer Akteure und Interessen hervorheben.

Für eine solche alternative Perspektive ist es allerdings notwendig, die Unterschiede zwischen internationalen Institutionen ernster zu nehmen als es die Autoren tun. In ihrem Modell werden trans- und supranationale grenzüberschreitende Institutionen zu einer Kategorie zusammengefasst, selbst hinsichtlich deren Eingriffstiefe: »Im Ergebnis greifen die neuen trans- und supranationalen Institutionen machtvoller und viel tiefer in vormals innerstaatliche Angelegenheiten ein als die traditionellen zwischenstaatlichen Institutionen« (Zürn et al. 2007: 149). Für die Eingriffstiefe und Durchsetzungsfähigkeit internationaler Institutionen macht es jedoch einen großen Unterschied, ob transnationale oder supranationale Regulierung vorliegt. Während eine supranationale Regulierung beispielsweise in der Lage sein sollte, multinationale Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, beruht transnationale Regulierung im Regelfall auf freiwilligen *codes of conduct* oder *public private partnerships*, die nur in seltensten Fällen in der Lage sind, die Durchsetzung ihrer Normen zu erzwingen. Gerade aus der Sicht eines multinationalen Unternehmens ist daher die transnationale Regulierung von Sozial-, Menschenrechts- oder Umweltstandards einer supranationalen Regulierung deutlich vorzuziehen. Aus dieser Perspektive kann eine Zunahme transnationaler Institutionen (im Vergleich zur traditionellen (inter-)gouvernementalen Regulation) sogar zu einer Verringerung der Regelungsintensität führen – ein erheblicher Unterschied, wenn es darum geht, die substanziellen Konsequenzen internationaler Institutionen zu beurteilen.

Eine nähere Beschäftigung mit dieser Frage aus einer politökonomischen Perspektive führt dann zu dem Ergebnis, dass hinter der Wahl einer supranationalen oder einer transnationalen Institution häufig explizite politische Strategien und konkrete Interessen stehen können. So liegt es gerade im Interesse multinationaler Unternehmen sowie der mit diesen Unternehmen zusammenarbeitenden Regierungen und internationalen Bürokratien, internationale Institutionen mit deregulativer, wirtschaftsliberaler Zielsetzung durch Supranationalisierung abzusichern, was am Beispiel der EU oder der WTO illustriert werden kann. Gleichzeitig bieten sich in vielen anderen Themenbereichen transnationale Regulierungen als willkommene Alternative an, wenn es – wie im Beitrag beschrieben – darum geht, einer (zwischen-) staatlichen Regulierung beispielsweise von Umweltfragen zuvorzukommen, oder durch die Übertragung der Regulierung an private Experten deren eminent politischen Charakter zu verhüllen. Die globale Entwicklung des Kapitalismus nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems hat diese Interessenkonstellation aufgrund einer zunehmenden Denationalisierung (insbesondere der Finanzmärkte) deutlich gestärkt, so dass die in jüngerer Zeit zunehmende Bedeutung einiger weniger supranationaler und zugleich einer Vielzahl transnationaler Institutionen auch weniger funktional erklärt werden kann als die Verfasser das nahe legen.

Weiterhin kann transnationale private Regulierung gezielt eingesetzt werden, um politische Widerstände gegen eine grenzüberschreitende Deregulierung zu reduzieren, was gut am Beispiel der *corporate governance*-Regulierung in der EU veranschaulicht werden kann. Hier hatten mehrere Initiativen zur intergouvernementalen Deregulierung, beispielsweise bei der Übernahmerrichtlinie, den Euro-Betriebsräten und der Europa-AG, nur zu schalen Kompromissen zwischen den liberalen und koordinierten Kapitalismen in der EU geführt. Die für weitere *corporate governance*-Aspekte gewählte Verlagerung der Regelungsfunktion an private Akteure, u. a. an private Standardsetzer im Bereich der Rechnungslegung, an Ratingagenturen im Bereich der Unternehmensfinanzierung und an transnationale Anwaltskanzleien bei der Reorganisation der EU-Wettbewerbspolitik, unterminiert hingegen die politischen Widerstände zugunsten der Durchsetzung des liberalen Kapitalismusmodells und wird daher in jüngerer Zeit von der Europäischen Kommission zunehmend als politische Strategie eingesetzt (Wigger/Nölke 2007: 505-508), zumal durch die Inkorporation der privaten transnationalen Regulierung in die Gesetzgebung der Europäischen Union schließlich auch hier eine supranationale Absicherung gelingt. Das Beispiel dieser strategischen Vorgehensweise der Europäischen Kommission verweist auf eine weitere Vernachlässigung politischer *agency* in der Argumentation des Beitrags: Gerade für eine institutionalistische Theorie ist die Vernachlässigung der Rolle internationaler Organisationen als Akteure bei der Entstehung transnationaler und supranationaler Institutionen etwas überraschend.

Schließlich sollte auch daran erinnert werden, dass die Autoren in diesem Schritt ihres Arguments den Anspruch, Entwicklungen im gesellschaftlichen und im Sicherheitsbereich als zwei Seiten *eines* Prozesses darzustellen, nicht einlösen. Zunächst sind fast alle empirischen Belege in vierten Abschnitt ihres Beitrags – bis auf einen knappen Verweis auf private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen – dem gesellschaftlichen Bereich entlehnt. Darüber hinaus ist auch in Frage zu stellen, ob wir im Sicherheitsbereich in den letzten Jahren wirklich einen deutlichen Prozess zur Herausbildung von transnationalen und supranationalen Institutionen, zuungunsten intergouvernementaler Koordination erleben. Weder die NATO noch der UN-Sicherheitsrat können auf eine deutliche Stärkung als supranationale Institution verweisen und private transnationale Institutionen im Sicherheitsbereich beschränken sich auf relativ marginale Initiativen wie den Kimberley-Prozess. Möglicherweise spielen transgouvernementale Institutionen hier eine größere Rolle, diese werden jedoch von Zürn et al. nicht weiter thematisiert.

#### 4. *Internationale Institutionen und gesellschaftliche »Politisierung« im internationalen System*

Im Beitrag wird behauptet, dass die in jüngerer Zeit deutlicher artikulierte Kritik an internationalen Institutionen in erster Linie eine Folge zunehmender (und tendenziell enttäuschter) gesellschaftlicher Ansprüche an Teilhabe in internationalen Institutionen sei, die wiederum ein Resultat des oben postulierten Bedeutungsgewinns seien.

Ganz abgesehen davon, ob dieser Bedeutungsgewinn internationaler Institutionen tatsächlich generell zu konstatieren ist, möchte ich im Folgenden auf die Notwendigkeit einer genaueren Beschäftigung mit der Substanz jener Politik verweisen, gegen die sich gesellschaftlicher Protest regt, sowie auf die selektive soziale Basis des aktuell artikulierten Widerstandes gegen internationale Institutionen.

Vorab sollte deutlich festgehalten werden, dass sich der Protest vor allem gegen supranationale Institutionen wie die WTO oder die EU richtet, und nicht gegen transnationale. Das wird von den Verfassern zum Schluss auch eingeräumt (Zürn et al. 2007: 160), auch wenn es zu einer gewissen Inkonsistenz ihres generellen Arguments führt, das Protest auf Bedeutungszuwachs supranationaler und transnationaler Institutionen zurückführt. Transnationale Institutionen stehen nur recht selten im Zentrum gesellschaftlichen Protestes und auch dann vor allem, wenn sie in supranationale Regelungsarrangements eingebunden sind, wie beispielsweise bei der Übernahme der vom *International Accounting Standards Board* entwickelten Rechnungslegungsstandards durch die EU-Gesetzgebung und den aktuellen Protesten des deutschen Mittelstands.

In Bezug auf supranationale Institutionen kann beobachtet werden, dass die im Beitrag beobachtete Politisierung inhaltlich differenziert ist und dass es sich dabei nicht notwendigerweise um den »Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Politisierung [handelt], dessen alternative Mechanismen im Rekurs auf einen gemeinsamen Vektor enttäuschter Ansprüche beschrieben werden können« (Zürn et al. 2007: 154). Zunächst fällt auf, dass der umfassendste gesellschaftliche Politisierungsschub im Bereich Sicherheit – die Massenproteste gegen die NATO-Nachrüstung in den frühen 1980er Jahren – nicht in das von den Autoren entworfene Modell passt, wie auch generell der Schwerpunkt von den dort angeführten empirischen Belegen zur gesellschaftlichen Politisierung wieder außerhalb des Sicherheitsbereichs liegt. Weiterhin scheint mir die Politisierung im Wirtschaftsbereich wesentlich stärker ausgeprägt zu sein als zum Beispiel bei Umwelt- oder Menschenrechtsfragen. In den letztgenannten Bereichen werden die Aktivitäten internationaler Institutionen von gesellschaftlichen Akteuren inhaltlich generell positiv gesehen, es geht eher darum das Aufgabenspektrum und die Wirksamkeit der Institutionen zu erweitern sowie die Partizipationsrechte einer postmateriell orientierten westlichen Mittelklasse zu stärken. In Wirtschaftsfragen hingegen ist es aus der Perspektive gesellschaftlicher Akteure – mit teilweise deutlich anders gelagertem sozioökonomischem Hintergrund – häufig höchst umstritten, ob die Bretton-Woods-Institutionen oder die WTO überhaupt positiv zu bewertende Aktivitäten unternehmen. Die Politisierung von Weltbank und IWF ist dann weniger eine Folge des Bedeutungsgewinns internationaler Institutionen und der enttäuschten Mitwirkungsansprüche gesellschaftlicher Akteure, als vielmehr Ausdruck einer fundamentalen Auseinandersetzung über die richtige wirtschaftliche Strategie und eines zunehmenden gesellschaftlichen Widerstandes gegen den von diesen Institutionen vertretenen Neoliberalismus.

Einen umfassenden Prozess der Politisierung internationaler Institutionen, der auf einer breiten gesellschaftlichen Basis aufbaut, haben wir vor allem bei den Referenden über den Vertrag von Maastricht und über den Verfassungsvertrag der EU beob-

achten können, vor allem in Frankreich. Hier hat in der Tat der von den Autoren in den Vordergrund gestellte Bedeutungszuwachs internationaler Institutionen eine mobilisierende Rolle gespielt – noch wichtiger war allerdings der Widerstand gegen die von der EU vertretene Wirtschaftspolitik und die entsprechende Sorge um das eigene soziale Modell (McLaren 2006: 376).

Schließlich sollte darauf hingewiesen werden, dass der entscheidende Widerstand gegen internationale Institutionen in jüngster Zeit nicht von den in NGOs organisierten westlichen Mittelschichten stammt, sondern von zunehmend mächtiger werdenden Staaten im Süden, wie das Scheitern der Cancun-Konferenz gezeigt hat. Hier wäre noch zu zeigen, dass diese wachsenden Widerstände aus dem Süden wirklich auf einer starken gesellschaftlichen Fundierung aufbauen (Zürn et al. 2007: 154). Können wir hier wirklich ohne weiteres von der OECD-Welt auf die Nicht-OECD-Welt schließen, angesichts eines deutlich geringeren Maßes an gesellschaftlicher Denationalisierung in diesen Teilen der Welt sowie vielfach andersartiger Herrschaftssysteme, in denen zum Beispiel die Trennungslinie zwischen Staat und Gesellschaft weit weniger deutlich ist als innerhalb der OECD-Welt? Spätestens hier rächt sich dann auch die theoretische Unterkonzeptualisierung der Gesellschaften des Südens in der Theorieentwicklung, die ja an anderer Stelle explizit nur den Anspruch erhebt, sich mit der OECD-Welt und dem Beziehungsverhältnis zwischen OECD-Welt und dem »Rest der Welt« zu beschäftigen (Zürn et al. 2007: 130). Demnach ist es möglicherweise problematisch, eine relativ generelle Theorie politischer Ordnungsbildung zu formulieren, die jene Staaten unberücksichtigt lässt, in denen ca. 80% der Weltbevölkerung lebt.

Wenn man diese empirischen Restriktionen einbezieht, sind die internationalen Institutionen auf globaler Ebene insgesamt noch weit davon entfernt, »vergleichbar mit der Politisierung nationalen Regierens in vielen europäischen Ländern im Laufe des 19. Jahrhunderts« (Zürn et al. 2007: 149) zu sein. Allenfalls innerhalb des hochgradig supranational institutionalisierten Raums der EU lässt sich möglicherweise eine solche Parallele ziehen und damit die Notwendigkeit zur Entwicklung einer »postfunctional theory of European integration« (Hooghe/Marks 2008) begründen.

## 5. Fazit

Weder die Herausbildung trans- und supranationaler Institutionen noch die Proteste dagegen lassen sich ohne konkrete Einbeziehung der von ihnen vertretenen Inhalte und der davon berührten Interessen und Machtverhältnisse erklären. Demnach sind der Entwicklung einer abstrakten und ahistorischen Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen naturgemäß enge Grenzen gesetzt.

Sollen internationale Institutionen als Organisationen ernst genommen werden, ist zudem eine Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen weniger notwendig, da die Verselbständigung internationaler Institutionen nun als intentionale Strategie der sie tragenden Bürokratien verstanden werden kann. Hier bleibt möglicherweise die von Zürn et al. vertretene Variante des liberalen Institutionalismus noch zu sehr der

Regimediskussion der 1980er Jahre verhaftet, in der internationale Institutionen vor allem als Normen und Regelwerke, nicht jedoch als Akteure bzw. Organisationen analysiert wurden. Eine Weiterentwicklung ihrer Theorie könnte sich dagegen sehr gut auf die in jüngerer Zeit zunehmenden Brückenschläge zwischen IB und Organisationsforschung stützen (vgl. Dingwerth/Campe 2006).

Generell sollte die deutsche IB die Theoriebildung über internationale Institutionen nicht alleine aus der Perspektive des etablierten liberalen Institutionalismus betreiben. Gerade die von den Autoren thematisierten Politisierungsphänomene rufen nach einer stärkeren Beschäftigung mit Fragen von Dominanz und Konflikt einerseits und geschichtlicher Einbettung andererseits, wie bereits vor einiger Zeit von Klaus Dieter Wolf und Gunther Hellmann für die Disziplin als Ganzes postuliert (Wolf/Hellmann 2003: 597).

### Literatur

- Conzelmann, Thomas 2006: Neofunktionalismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 2. überarbeitete Auflage, Opladen, 145-174.
- Dingwerth, Klaus/Campe, Sabine 2006: Organizing the World. Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 1, 119-131.
- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary 2008: A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science, i. E.
- McLaren, Lauren M. 2006: Public Opinion and the EU, in: Cini, Michelle (Hrsg.): European Union Politics, 2. Auflage, Oxford, 375-390.
- Morisse-Schilbach, Melanie 2006: Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, 271-292.
- Wigger, Angela/Nölke, Andreas 2007: Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: The Case of Antitrust Enforcement, in: Journal of Common Market Studies 45: 2, 487-513.
- Wolf, Dieter 2006: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, 65-90.
- Wolf, Klaus Dieter/Hellmann, Gunther 2003: Die Zukunft der Internationalen Beziehungen in Deutschland, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 577-603.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 129-164.

## Neuerscheinungen

Die Redaktion der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* bittet vor Erscheinen eines jeden Heftes die Mitglieder des Review-Panels der ZIB, einige wenige, aus ihrer Sicht *besonders wichtige* und *interessante* Neuerscheinungen aus ihren jeweiligen Fachgebieten zu empfehlen. Aus diesen *Literaturempfehlungen* ergibt sich folgende Liste (Redaktionsschluss: 14.3.2007):

### 1. *Theorien der Internationalen Beziehungen / Allgemeine Publikationen*

- Armstrong, David/Farrell, Theo/Maiguashca, Bice* (Hrsg.): *Force and Legitimacy in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.
- Deitelhoff, Nicole*: *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2006.
- Dunne, Tim/Kurki, Milja/Smith, Steve* (Hrsg.): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press 2006.
- Kratochwil, Friedrich*: *History, Action and Identity: Revisiting the »Second« Great Debate and Assessing Its Importance for Social Theory*, in: *European Journal of International Relations* 12 (2006): 1, 5-30.
- Layne, Christopher*: *The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment*, in: *International Security* 31 (2006): 2, 7-41.
- Legrain, Philippe*: *Immigrants: Your Country Needs Them*, London: Little, Brown Book Group 2007.

### 2. *Außenpolitikanalyse / Deutsche Außenpolitik*

- Baumann, Rainer*: *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Fukuyama, Francis*: *Scheitert Amerika? Supermacht am Scheideweg*, Berlin: Propyläen Verlag 2006.
- Harnisch, Sebastian*: *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen* (Hrsg.): *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier 2006.
- Joffe, Josef*: *Die Hypermacht. Warum die USA die Welt beherrschen*, München: Hanser Verlag 2006.
- Rauch, Andreas M.*: *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard* (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2007.

### 3. Internationale Institutionen

- Goldstein, Judith/Rivers, Douglas/Tomz, Michael: Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade, in: International Organization 61 (2007): 1, 37-67.
- Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Mike (Hrsg.): Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge: Cambridge University Press 2006.
- von Schorlemer, Sabine (Hrsg.): Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen (Zeitschrift für Politik, Sonderband 1), Baden-Baden: Nomos 2006.

### 4. Europäische Integration

- Byrnes, Timothy A./Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): Religion in an Expanding Europe, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Elvert, Jürgen: Die europäische Integration, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2006.
- Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination, Houndmills: Palgrave Macmillan 2007.
- Mittag, Jürgen (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen: Klartext 2006.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko: International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change, Houndmills: Palgrave Macmillan 2006.
- Siedschlag, Alexander (Hrsg.): Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Sjursen, Helene (Hrsg.): Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity, London: Routledge 2006.

### 5. Sicherheit und Frieden

- Achcar, Gilbert: Clash of Barbarisms: The Making of the New World Disorder, London: Saqi Books 2006.
- Bakonyi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens (Hrsg.): Ökonomie und Herrschaft nicht-staatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Bonacker, Thorsten/Weller, Christoph (Hrsg.): Konflikte der Weltgesellschaft. Akteure – Strukturen – Dynamiken, Frankfurt a. M.: Campus 2006.
- Born, Hans/Caparini, Marina/Haltiner, Karl/Kuhlmann, Jürgen: Civil-Military Relations in Europe: Learning from Crisis and Institutional Change, London: Routledge 2006.
- Deppe, Fran: Politisches Denken im Kalten Krieg. Die Konfrontation der Systeme, Hamburg: VSA-Verlag 2006.
- Ebeling, Klaus: Militär und Ethik. Moral- und militärkritische Reflexionen zum Selbstverständnis der Bundeswehr, Stuttgart: Kohlhammer 2006.
- Eichenberg, Richard C./Stoll, Richard J./Lebo, Matthew: War President: The Approval Ratings of George W. Bush, in: Journal of Conflict Resolution 50 (2006): 783-808.
- Hasenclever, Andreas/Weiffen, Britta: International Institutions are the Key: A New Perspective on the Democratic Peace, Review of International Studies 32 (2006): 4, 563-585.
- Hippler, Jochen: Krieg, Repression, Terrorismus. Politische Gewalt und Zivilisation in westlichen und muslimischen Gesellschaften, Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen 2006.
- Ish-Shalom, Piki: Theory as a Hermeneutical Mechanism: The Democratic-Peace Thesis and the Politics of Democratization, in: European Journal of International Relations 12 (2006): 4, 565-598.

- Kepel, Gilles/Milelli, Jean-Pierre* (Hrsg.): *Al-Qaida. Texte des Terrors*, München: Piper Verlag 2006.
- Münkler, Herfried*: *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft 2006.
- Pevehouse, Jon/Russett, Bruce*: *Democratic International Governmental Organizations Promote Peace*, in: *International Organization* 60 (2006): 4, 969-1000.
- Rasmussen, Mikkel V.*: *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.
- Schneckener, Ulrich* (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Uesseler, Rolf*: *Krieg als Dienstleistung. Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*, Berlin: Ch. Links-Verlag 2006.
- Voeten, Erik/Brewer, Paul R.*: *Public Opinion, the War in Iraq, and Presidential Accountability*, in: *Journal of Conflict Resolution* 50 (2006): 12, 809-830.

## 6. Internationale Politische Ökonomie

- Hatton, Timothy J./Williamson, Jeffrey G.*: *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MA: MIT Press 2006.
- Lal, Deepak*: *Reviving the Invisible Hand: The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2006.
- Schirm, Stefan* (Hrsg.): *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Steingart, Gabor*: *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden*, München: Piper Verlag 2006.
- Stiglitz, Joseph*: *Die Chancen der Globalisierung*, München: Siedler Verlag 2006.

## 7. Nord-Süd-Beziehungen / Entwicklungspolitik

- Chomsky, Noam*: *Der gescheiterte Staat*, München: Verlag Antje Kunstmann 2006.
- Easterly, William*: *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, NY: Penguin Books 2006.
- Mamdani, Mahmood*: *Guter Moslem, böser Moslem. Amerika und die Wurzeln des Terrors*, Hamburg: Edition Nautilus 2006.
- Pattberg, Philipp*: *Private Governance and the South: Lessons From Global Forest Politics*, in: *Third World Quarterly* 27 (2006): 4, 579-593.
- Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.): *Global Governance für Entwicklung und Frieden. Perspektiven nach einem Jahrzehnt*, Bonn: Dietz Verlag 2006.
- Woods, Ngaire*: *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrower*, Ithaca, NY: Cornell University Press 2006.

## 8. Internationales Problemfeld: Umwelt

- Grundig, Frank*: *Patterns of International Cooperation and the Explanatory Power of Relative Gains: An Analysis of Cooperation on Global Climate Change, Ozone Depletion, and International Trade*, in: *International Studies Quarterly* 50 (2006): 4, 781-801.
- Jänicke, Martin/Jacob, Klaus* (Hrsg.): *Environmental Governance in Global Perspective: New Approaches to Ecological Modernisation*, Berlin: Freie Universität Berlin 2006.
- Speth, James G./Haas, Peter M.*: *Global Environmental Governance*, Washington, DC: Island Press 2006.



## Mitteilungen der Sektion

1. *Zweite Offene Sektionstagung der Sektion Internationale Politik, 13.-14.7.2007, Darmstadt*

Die nächste Offene Sektionstagung wird von Freitag, den 13. Juli (Registrierung ab 12 Uhr, Beginn um 14 Uhr), bis Samstag, den 14. Juli 2007 (Ende um 18 Uhr), an der TU Darmstadt stattfinden. Etwa 100 Referentinnen und Referenten werden in 26 Panels ihre Forschung vorstellen und diskutieren. Weitere Informationen zu Anmeldung und Teilnahme erhalten Sie über die Webseite der Sektion (<http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/sektion/>).

2. *Call for Papers für die British-German IR Conference, 16.-18.5.2008, Arnoldshain (in englischer Sprache)*

The British International Studies Association (BISA) and the International Politics section of the German Political Science Association (DVPW) invite proposals for their joint conference, to be held in Arnoldshain from 16-18 May 2008.

Both full panel as well as individual paper proposals from all areas of international studies are invited. Panel proposals with joint British and German participations are particularly welcome.

The conference will start on Friday afternoon, 16 May 2008, with one set of panels. On Saturday, there will be four sets of panels. The conference will end after two further sets of panels with lunch on Sunday, 18 May 2008.

Due to accommodation constraints at the conference venue, space is limited to about 100 participants. Those not listed in the programme are welcome to join and will be considered on a first-come, first-serve basis. Available space permitting, a separate call for registration will be issued in early 2008, after the registration deadline for those participating in the programme has lapsed.

The conference will take place in the »Evangelische Akademie Arnoldshain«, located at 2500 feet in the forests of the Taunus Hills near Frankfurt/M. It can be reached from Frankfurt Airport or Frankfurt's Main Railway Station in about 90 minutes by public transport or in 45 minutes by (rental) car.

Accommodation in Arnoldshain is in one of the 48 single or in one of the 20 double rooms (all en-suite). The registration fee, *including* accommodation and all meals, will be about EUR 160 (single room), or 140 (p. p. in shared room). BISA has agreed to provide four student bursaries of £100 each available for graduate students from British universities presenting a paper. Please indicate on paper/panel proposals whether you are applying for such support.

The conference is organized by Professors Mathias Albert (Bielefeld) and Chris Brown (LSE). Paper and panel proposals, including full contact details, should be sent to [britgerir@yahoo.de](mailto:britgerir@yahoo.de) by 20 August 2007. Notification about acceptance of panels/papers will be sent out in early October 2007.

3. *Call for Panels für die zweite Global International Studies Conference, 23.-26.7.2008, Ljubljana*

Von 23. bis 26. Juli 2008 findet die zweite *Global International Studies Conference* des *World International Studies Committee (WISC)* statt, dem auch die Sektion Internationale Politik der DVPW angehört. Konferenzort ist Ljubljana, Slowenien.

Die IB-Sektion ist aufgefordert worden, mindestens fünf Panels für die Konferenz beizusteuern. Bitte reichen Sie ganze Panels mit Chair und Discussant sowie in der Regel vier Papieren bis spätestens 15. Oktober 2007 unter [schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch](mailto:schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch) ein. Die Panels sollten durchaus international gemischt sein und sind thematisch nicht gebunden.

Nähere Informationen finden Sie unter <http://www.wiscnetwork.org/index.php>.

Für Rückfragen stehen Sprecherin und Sprecher der Sektion unter folgenden Adressen zur Verfügung:

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig  
Center for Comparative and International Studies  
ETH Zürich SEI  
8092 Zürich  
E-Mail: [frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch](mailto:frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch)  
(Geschäftsführung 2006/2007)

Prof. Dr. Mathias Albert  
Fakultät für Soziologie  
Universität Bielefeld  
Postfach 100 131  
33501 Bielefeld  
E-Mail: [mathias.albert@uni-bielefeld.de](mailto:mathias.albert@uni-bielefeld.de)  
(Geschäftsführung 2007/2008)

Dr. Nicole Deitelhoff  
Technische Universität Darmstadt/  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Leimenrode 29  
60322 Frankfurt a. M.  
E-Mail: [deitelhoff@hsfk.de](mailto:deitelhoff@hsfk.de)  
(Geschäftsführung 2008/2009)

## Abstracts

*Niklas Schörmig*

### **Casualty Aversion and Peace Dividend**

Legitimizing the Active American Defence Industrial Policy of the 1990s  
ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 9-42

During the 1990s, the American defense industry underwent a tremendous restructuring process. In contrast to common perception, this article argues that the American administration had a strong say in this process, increased its speed, and set its agenda and direction. In order to analyze the underlying motivation of Washington, this study uses a combination of a qualitative and quantitative content analysis of relevant Congress debates. It shows that the most important reasons were to have a defense industry that was capable of producing affordable high-tech weapons and of keeping the number of American casualties in future conflicts low. This finding highlights the importance of the aversion of casualties as a driving force of American military policy with regard to its military strategy but also with regard to the long-term planning of its defense industry.

*Martin Beck*

### **The Rentier State Approach and the Problem of Deviant Cases**

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 43-70

The article draws on the rentier state approach which is prominent in research on the socio-economic and socio-political development of the Middle East. So far, most research has concentrated itself on the positive cases and overlooked country studies that did not meet the expectations of the theory. The study tries to address this gap by investigating the presumably deviant cases inside and outside the Middle Eastern region. Special attention is given to the developments in the Muslim states Algeria, Iraq and Iran, the Latin American case of Venezuela and Botswana as a sub-saharan African state, as well as the non-Muslim cases Israel, South Korea, and Taiwan. The analysis demonstrates that the rentier state approach does not encounter particular problems to explain those cases, too. However, in order to be successful, the theory will have to be supplemented with additional intervening variables such as ideas, security threats and conditionality.

*Christoph Schuck*

**Islam and the Legitimacy of Political Rule**

Lessons for Democracy and Democratic Transition Learned from the Conceptual Heterogeneity of Indonesian Islam

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 71-100

This article focuses on the relationship between Islam and democracy. The conceptual heterogeneity of Indonesian Islam can provide insights into this relationship: Indonesia, a predominantly Muslim country which has been making a transition toward democracy since 1998, indicates that there is no compelling evidence that Islam and democracy must be generally incompatible. At the same time, however, it is necessary to evaluate the perceptions and influence of anti-democratic and increasingly internationalized Islamic groups that do exist in Indonesia, too. The study of the relationship between Islam and democracy in Indonesia and its transfer to the international level leads to the conclusion that it is not Islam, but Islamism that is incompatible with democracy. Moreover, the key to understanding Islamism does not lie in the willingness of Islamists to use physical force, but in their unique perception of the legitimacy of political rule.

*Michèle Knodt*

**Governance in an Expanded Multi-level System**

International Embeddedness of the EU

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 101-128

The article analyses how the embedding of the EU into the international trading system, the WTO, leads to institutional changes within the EU. It demonstrates that embeddedness does not only effect the formal organisation of the decision-making process but also effects routines, guiding ideas and concepts of legitimate order. This dynamic is caused by (1) the pressure to adapt, (2) involvement in routines and decision-making rules mostly within international organisations, and (3) attractive concepts, instruments, and strategies which open up a window of opportunity for actors of the European multi-level system. These institutional changes cause a centralization trend in the EU field of trade policy.

*Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke*

**The Involuntary Formation of Political Order**

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 129-164

This article develops a theoretical-conceptual perspective on the institutional dynamics which began with the creation of international institutions following the Second World War and which may lead to the establishment of a new, normatively significant

cant political order beyond the nation-state. Based upon a diagnosis of the successes and failures of post-World-War institutions, we develop two core hypotheses (including the relevant causal mechanisms) which ascribe central importance to the unintended effects of political intervention. Our first claim is that shifting governance and governing to international institutions results unintentionally in the gradual supra- and transnationalization of politics and policies. Our second claim is that, over time, increased intervention along with the growing significance of trans- and supranational institutions will result in societies becoming more politicized which, in turn, will lead to problems of legitimacy for forms of governance beyond nation-states.

*Lothar Brock*

**World Order as an Unintended Consequence of World Ordering**

A Reply to Zürn et al.

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 165-174

The paper by Zürn et al. presents world order as an unintended consequence of world ordering. This is interesting, but also raises a number of issues. The paper subsumes (almost) everything that is happening today under the steering problematic. In this regard there is a danger of replacing »methodological nationalism« with »methodological institutionalism«. As to theory-building, the project neatly links up with the earlier denationalization approach but is rather selective in the way it relates to the present debate on conflict in world society and the constitutionalization of international law. Finally, one would expect the analysis of the dynamics of political steering to offer a clue as to where things are going and what to make of it. In contrast, the authors not only refrain from presenting preferences but also claim that it »remains to be seen« into which direction things will develop. This attempt to avoid the trap of ideology may lead right into it.

*James W. Davis*

**Involuntary? Which Order and for Whom?**

A Reply to Zürn et al.

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 175-181

This essay critically examines the assertion of Zürn et al. that the post-war move to institutions unleashed an unintended dynamic that is leading to a politicization of the institutions of global governance, the denationalization of society, and a move away from inter-state towards trans- and supranational forms of cooperation. Although the basic empirical developments outlined by the authors are accepted, an analysis of the

underlying logic of their society-centric argument suggests the implications of these developments are not clear cut.

*Antje Wiener*

**The Normative Dimension of International Politics: *Invisible* Consequences of Institutionbuilding?**

A Reply to Zürn et al.

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 183-189

Originally created by states, institutions are found to have a twofold effect by Zürn et al.: They are utilitarian, efficient and, in addition, they have a normative effect. This finding creates a puzzle for neo-regimetheoretic perspectives, i. e. regimes turn from intervening variables into actors with independent rationales and, hence, create unintended – normative – consequences. The comment situates the theoretical insights of the paper by Zürn et al. in the wider IR debate and asks, first, whether the »normative« in international politics must remain theoretically invisible, and, secondly, whether it must be conceptualised as a novelty in relation with processes of institution-building beyond the state. It is argued that the puzzle can be solved if – as reflexive regime theorists hold – analyses proceed from the premise of inter-subjectivity. Based on that, unintended consequences would be understood as *invisible* normative consequences.

*Andreas Nölke*

**For a Political Theory of Political Order Beyond the Nation-State**

A Reply to Zürn et al.

ZIB, Vol. 14, No. 1, pp. 191–200

Although Zürn et al. have chosen the politicization of international institutions as their *explanandum*, their explanation neglects a number of fundamentally political phenomena, such as the distribution of power in the international system, the development of global capitalism and the heterogeneity of political and economic rule inside and outside of the OECD world. Especially problematic is their neglect of the content and the substance of policies, as designed by international institutions. From my perspective, content and institutional form are closely inter-related. Neither the emergence of international institutions, nor protest against international institutions can be explained without taking into account the substance of policies and the interests affected by them. Correspondingly, there are narrow limits for the development of an abstract and ahistoric theory of unintended consequences of political intervention.

## Autorinnen und Autoren dieses Heftes

- Martin Beck PD Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA  
Institute of Middle East Studies, Neuer Jungfernstieg 21,  
20354 Hamburg,  
E-Mail: beck@giga-hamburg.de
- Martin Binder M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung  
»Transnationale Konflikte und Internationale  
Institutionen« am Wissenschaftszentrum Berlin für  
Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin,  
E-Mail: mbinder@wzb.eu
- Lothar Brock Dr., Gastprofessor an der Hessischen Stiftung Friedens-  
und Konfliktforschung, Leimenrode 29, 60322 Frank-  
furt a. M.,  
E-Mail: Brock@hsfk.de
- Christopher Daase Dr., Professor für Internationale Politik am Geschwister-  
Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität  
München, Oettingenstrasse 67, 80538 München,  
E-Mail: Christopher.Daase@lrz.uni-muenchen.de
- James W. Davis Ph. D., Professor für Politikwissenschaft am Institut für  
Politikwissenschaft, Universität St. Gallen, Dufour-  
strasse 45, CH-9000 St. Gallen,  
E-Mail: James.Davis@unisg.ch
- Matthias Ecker-Ehrhardt Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung »Trans-  
nationale Konflikte und Internationale Institutionen« am  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung,  
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin,  
E-Mail: ecker@wzb.eu
- Michèle Knodt Dr., Professorin für Politikwissenschaft am Institut für  
Politikwissenschaft an der Technischen Universität  
Darmstadt, Residenzschloss, 64283 Darmstadt,  
E-Mail: Knodt@pg.tu-darmstadt.de

*Autorinnen und Autoren*

- Andreas Nölke Dr., Programme Coordinator am Amsterdam Research Center for Corporate Governance Regulation und Professor für Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Robert-Mayer-Str. 5, Fach 102, 60054 Frankfurt a. M., E-Mail: a.noelke@soz.uni-frankfurt.de
- Katrin Radtke Dr. des., Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung »Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, E-Mail: radtke@wzb.eu
- Niklas Schörnig Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt a. M., E-Mail: schoernig@hsfk.de
- Christoph Schuck Dr., Direktor der Indonesia Research Unit (IRU) und Projektleiter an der Professur für Internationale Beziehungen/ Außenpolitik am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, Karl-Glöckner-Str. 21E, 35394 Gießen, E-Mail: christoph.schuck@sowi.uni-giessen.de
- Antje Wiener Ph. D., Professorin für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, University of Bath, Department of European Studies & Modern Languages, Bath BA2 7AY, Großbritannien, E-Mail: aw309@bath.ac.uk
- Michael Zürn Dr., Professor an und Dean der Hertie School of Governance sowie Direktor der Abteilung »Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, E-Mail: zuern@wzb.eu