

ISSN 0946-7165

2/2005

12. Jahrgang

Heft 2

Dezember 2005

Zeitschrift für Internationale Beziehungen

Hrsg.
im Auftrag
der Sektion
Internationale
Politik der
DVPW

Aus dem Inhalt

Andreas Fischer-Lescano/Philip Liste

Völkerrechtspolitik

Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und
Recht der Weltgesellschaft

Martin Höpner

Parteien oder Nationen?

Die zwei Konfliktlinien der europäischen Finanzmarktintegration

Jochen Walter

Politik als System?

Systembegriffe und Systemmetaphern in der Politikwissenschaft
und in den Internationalen Beziehungen

Olivier Minkwitz

Demokratien und militärische Effektivität

Warum sich Demokratien tendenziell besser schlagen



NOMOS

INHALT

Christopher Daase

Editorial 207

AUFSÄTZE

Andreas Fischer-Lescano/Philip Liste

Völkerrechtspolitik

Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft 209

Martin Höpner

Parteien oder Nationen?

Die zwei Konfliktlinien der europäischen Finanzmarktintegration 251

Jochen Walter

Politik als System?

Systembegriffe und Systemmetaphern in der Politikwissenschaft
und in den Internationalen Beziehungen 275

LITERATURBERICHT

Olivier Minkwitz

Demokratien und militärische Effektivität

Warum sich Demokratien tendenziell besser schlagen 301

SYMPOSIUM

Europäische Integrationstheorie – wieder obsolet?

Frank Schimmelfennig

Obsoleter Theorie oder obsoletes Referendum? 339

Tanja A. Börzel

Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, aber reformbedürftig 345

Anne Faber/Wolfgang Wessels

Die Verfassungskrise der EU als Krise »der« Integrationstheorie?

Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte 353

Thomas König

Die Europäische Republik – so nah und wohl doch so fern? 361

Antje Wiener

Umstrittenheit im Integrationsprozess: Widerstand = Scheitern? 369

Jürgen Neyer

Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie 377

FORUM

Benjamin Herborth

Zur Politik der Grenzziehung

Eine Replik auf Andreas Behnke 383

Oliver Flügel/Anna Geis

Begrenzte Grenzüberschreitung

Eine Replik auf Andreas Behnke 391

Andreas Behnke

»Ich misstraue allen Systematikern und gehe ihnen aus dem Weg«

Eine Erwiderung auf meine Kritiker 407

TAGUNGSBERICHTE

Oliver Eberl/Benjamin Herborth/René Steenbock

Intersubjektivität und internationale Politik

Ein Tagungsbericht 417

Gunther Hellmann/Frank Sauer/Sonja Schirmbeck

Zum Verhältnis Wissenschaft, Gesellschaft und Politik

Die neuen (I)nternationalen Beziehungen an der Schnittstelle
eines alten Problems. Bericht von der Sektionstagung 2005 429

Christian Büger/Holger Stritzel

New European Security Theory

Zur Emergenz eines neuen europäischen Forschungsprogramms 437

Neuerscheinungen 447

Mitteilungen der Sektion 453

Abstracts 457

Autorinnen und Autoren dieses Heftes 461

Jahresregister 2005 465

Editorial

Diese Ausgabe der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ist die erste, die ganz in München entstanden ist. Nachdem sich die Hoffnung auf eine Redakteursstelle einstweilen zerschlagen hat, hat sich nun die neue Redaktion konstituiert. Die Arbeit ist auf mehrere Schultern verteilt worden. Der Redaktion gehören nun sechs Mitglieder an. Alexander Heppt koordiniert das tägliche Redaktionsgeschäft.

Das vorliegende Heft zeigt, wie wir uns die ZIB in Zukunft vorstellen: Wir wollen die zehnjährige Tradition der ZIB fortführen und zugleich ihr Profil durch die Förderung wissenschaftlicher Debatten schärfen. Die thematische und theoretisch-methodische Bandbreite der *Aufsätze* ist Programm: Andreas Fischer-Lescano und Philip Liste untersuchen das Verhältnis von Politik und Recht in der Weltgesellschaft und zeigen, wie »Völkerrechtspolitik« betrieben wird. Damit verbinden sie rechtssoziologische, völkerrechtliche und politologische Fragestellungen. Als Grenzgänger zwischen den Disziplinen fördern sie, so ist zu hoffen, den interdisziplinären Dialog. Martin Höpner analysiert die europäischen Integrationsversuche im Bereich der Unternehmenskontrolle. Das jüngste Scheitern einer europäischen Übernahmerrichtlinie führt er auf zwei Konfliktlinien, eine parteipolitische und eine nationale, zurück. Einerseits erklärt er damit das Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament, andererseits wagt er eine Prognose über die weitere Harmonisierung der Unternehmenskontrolle. Jochen Walter untersucht schließlich den Systembegriff in den Internationalen Beziehungen. Er kritisiert, dass die Verwendung der Systemmetapher zu Setzungen führt, die der empirischen Analyse und dem theoretischen Denken in den Internationalen Beziehungen enge Grenzen setzen. Ein an Niklas Luhmann orientierter Systembegriff, so sein Argument, könnte dieses Problem lösen und zu innovativen Forschungsfragen führen. Auch im *Literaturbericht* wird eine aktuelle wissenschaftliche Kontroverse aufgegriffen: Olivier Minkwitz diskutiert konkurrierende Erklärungen, warum demokratische Staaten Kriege häufiger gewinnen als nicht-demokratische. Als Zwischenergebnis dieser Debatte hält er fest, dass das Konzept der »militärischen Macht« unterdeterminiert ist und um Aspekte des Regimetyps ergänzt werden muss.

Das *Forum* dient der kritischen Auseinandersetzung mit ZIB-Beiträgen und prägnanten Interventionen zu laufenden Debatten. In diesem Heft ist das Forum ganz der Kontroverse um Andreas Behnkes provokanten Artikel »9/11 und die Grenzen des Politischen« aus der ZIB 1/2005 gewidmet. Benjamin Herborth sowie Oliver Flügel und Anna Geis bemängeln die einseitige dekonstruktivistische Lesart der Texte führender liberaler Theoretiker und kritisieren den Rückgriff des Autors auf Carl Schmitt. In seiner Antwort weist Behnke eine essentialistische Interpretation von

Schmitts Schriften zurück und wirft seinen Kritikern vor, ihn von einem Standort zu kritisieren, den er zu überwinden versuche. Die Heftigkeit der Auseinandersetzung zeigt zumindest eines: dass Behnke mit seiner Kritik an den Reaktionen liberaler Denker auf die Terroranschläge des 11. September 2001 einen Nerv des liberalen Projektes getroffen hat und die Exklusionsproblematik im Liberalismus einer sorgfältigen Erörterung bedarf.

Mit dem *Symposium* zur Integrationstheorie knüpfen wir an frühere Symposien der ZIB an, insbesondere an das zu den Folgen des internationalen Terrorismus (ZIB 1/2004). Die Idee 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 verstärkten Kommunikation innerhalb der Disziplin beigetragen werden. Die Ablehnung des Europäischen Verfassungsentwurfs in Frankreich und den Niederlanden scheint uns so ein »herausragendes Ereignis« zu sein, das für die Entwicklung der Integrationsforschung wichtig werden könnte. Die Frage liegt nahe, ob die Krise der Integration, die von Politikern und Politikerinnen wieder beschworen worden ist, auch eine Krise der Integrationstheorie ist, und wie sich zukünftig die Integrationsforschung entwickeln wird. Im Rahmen der »Offenen Sektionstagung« im Oktober 2005 in Mannheim stellten fünf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Thesen vor, die wir in diesem Heft dokumentieren.

Auch die Idee von *Tagungsberichten* ist nicht neu in der ZIB. Wir wollen diese Rubrik aber ausbauen und kontinuierlicher über Konferenzen und Workshops berichten lassen. Davon versprechen wir uns mehr Transparenz und einen besseren Überblick über Entwicklungen und Tendenzen in unserer Disziplin – und an ihren Rändern – sowie bessere Möglichkeiten für eine intensivere Kooperation und Vernetzung. In diesem Heft wird von Tagungen über Intersubjektivität und internationale Politik, über das Verhältnis von Wissenschaft, Gesellschaft und Politik sowie über ein neues Forschungsprogramm zur europäischen Sicherheitstheorie berichtet. Dass die Redaktion bei den Tagungsberichten, ebenso wie bei allen anderen Rubriken der ZIB, zu verstärkter Mitarbeit der Sektion und ihrer Mitglieder einlädt, braucht nicht eigens betont zu werden.

Völkerrechtspolitik

Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft

Trotz eines wieder erstarkten Interesses der Politikwissenschaft am internationalen Recht ist das Verhältnis der beiden Disziplinen von gegenseitigem Missverstehen geprägt. Der politischen Selbstüberschätzung, nationalstaatliche Völkerrechtsgestaltung unterliege bestenfalls machtpolitischen, aber keinesfalls rechtlichen Grenzen, steht nicht selten der rechtliche Utopismus, dass es allein das Völkerrecht sei, das die Realisierung universeller Werte wie Frieden und Humanismus ermögliche, gegenüber. Seit den Pionierarbeiten von E. H. Carr und Hans Morgenthau auf der einen bzw. Hans Kelsen und George Scelle auf der anderen Seite haben rechtliche und politikwissenschaftliche Grundlagenarbeiten regelmäßig die jeweilige altera pars nicht mit dem nötigen Respekt für deren Eigendynamik behandelt. Mit der Reformulierung des Konzepts der Völkerrechtspolitik wird hier versucht, eindimensionale Betrachtungen von Recht und Politik zu überwinden. Es wird argumentiert, dass die konzeptionelle Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in den Begriff der Völkerrechtspolitik die herkömmlich etatistisch begrenzten Dichotomien zwischen dogmatischen und politischen Begriffen des Rechts durchbrechen kann.

»Das Recht ist weg wie nix,
wenn nicht aufgepasst wird.«
(Brecht 1945: 824)

1. Einleitung¹

»Why do powerful nations obey powerless rules?« (Franck 1990: 3) – wie kein anderer Problemkreis hat diese Frage interdisziplinäre Arbeiten zu Recht und Politik der Weltgesellschaft beschäftigt. Das Spektrum reicht vom Realismus in der Tradition Hans Morgenthaus bis hin zur optimistischen Einschätzung, dass die Staaten, vor allem wenn sie demokratische Staaten sind, ihren internationalen Rechtspflichten nahezu immer nachkommen. Diesen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie die Verhaltenssteuerung als das wesentliche Merkmal des Völkerrechts beschreiben. Sie stellen auf Befolgungsmotive der einen oder anderen Art ab und reproduzieren damit regelmäßig auch die Annahme, dass der Normbegriff unmittelbar mit dem Sanktionsbegriff verbunden ist. Die Autoren kommen dann entweder zu der ernüchternden Ein-

1 Wir danken insbesondere Michael Bothe, Lothar Brock, Oliver Eberl, Martti Koskeniemi und Gunther Teubner für konstruktive Kritik an früheren Fassungen des Textes. Vorfassungen des Beitrages wurden im Rahmen der Forschungsgruppe II an der HSFK sowie in einem von Rainer Schmalz-Bruns an der TU Darmstadt organisierten Theoriekolloquium diskutiert. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sei für die kritischen Kommentare gedankt.

sicht, dass Normen das Handeln der Akteure in den internationalen Beziehungen nicht determinieren können (Morgenthau 1940; Goldsmith/Posner 2005), dass sie es unter Umständen determinieren können (Joerges/Zürn 2004) oder gar zu der optimistischen Feststellung Luis Henkins, dass »almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time« (Henkin 1979: 47).

Die Prominenz der Frage der Verhaltensdetermination in der Debatte um das Verhältnis von Recht und Politik weist darauf hin, dass selbst interdisziplinäre Arbeiten der Wirkungsweise und den Funktionsbedingungen des Völkerrechts zu geringe Aufmerksamkeit widmen. Der analytische Blick wird dadurch getrübt, dass das Recht mit einer Fülle von Funktionen – Verhaltensdetermination, Friedenssicherung, Menschheitsrettung etc. – aufgeladen wurde. Wenn es aber darum geht, die Frage zu beantworten, zur Lösung welcher Probleme die Gesellschaft ein eigenes Rechtssystem ausdifferenziert, dann sollte man sich von Begleitumständen und Subfunktionen nicht täuschen lassen. Der Begriff des Rechts wird darum hier nicht durch die Angabe besonderer Wesensmerkmale (beispielsweise Sanktionsdrohung) zu bestimmen gesucht, sondern dadurch, dass Recht und Nicht-Recht eine Unterscheidung ist, die sich auf die Verhaltensmöglichkeiten im Fall von enttäuschten Erwartungen bezieht. Nicht sanktionsbewährte Normstrukturen, sondern kommunikative Prozesse im Code Recht/Unrecht sind das Charakteristikum des Rechts, weshalb die Abgrenzung von Recht und Nicht-Recht als Frage nach dem Erwartungstypus zu stellen ist: *Kognitive Erwartungen unterscheiden sich von normativen Erwartungen dadurch, dass der Erwartende im ersten Fall lernbereit ist und nicht kontrafaktisch erwartet. Eine kontrafaktische, rechtliche Erwartung liegt hingegen dann vor, wenn trotz der Erwartungsenttäuschung an der ursprünglichen Erwartung festgehalten und dies mit der Frage Recht/Unrecht verknüpft wird. Die Funktion der Norm liegt in der gegen Fehlverhalten absichernden kontrafaktischen Stabilisierung von Erwartungen* (Luhmann 1995a: 135). Die *compliance-* oder Sanktions-Frage zu einer zentralen Frage der Interdisziplinarität von Recht und Politik zu machen, hat daher dann einen unzureichenden Analyserahmen, wenn nicht sauber zwischen den Dimensionen Verhaltenssteuerung und Erwartungsstabilisierung unterschieden wird. Anders gesagt, zur Beschreibung der Geltungsbedingungen des Rechts ist auf in transnationalen Kommunikationsprozessen artikulierte Rechtserwartungen statt allein auf staatliches Verhalten, staatliche *opinio iuris* und politische Koordinierungsbemühungen abzustellen.

Im Folgenden wird versucht, die theoretische Reflexion über das Verhältnis von Politik und Recht an die Praxis heranzuführen. Bereits im Nationalstaat zeigt sich, dass die gleichzeitige strukturelle Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht eine evolutionäre Errungenschaft ist und dass sich gerade der Begriff des Rechtsstaats als Einheit der Differenz von Politik und Recht gegen den voluntaristischen Souveränitätsbegriff, den bloßen Machtstaat und die Schrankenlosigkeit des Herrscherwillens wendet (Vesting 2004). Auch auf der globalen Ebene ist die Gestaltung des Verhältnisses von Recht und Politik unter den Bedingungen globaler Kommunikationsmöglichkeiten, massenmedialer Vermittlung, der Verflechtung von Regimen

und Ausdifferenzierung globaler Funktionssysteme nicht länger ein Exklusivereignis des diplomatischen Verkehrs. Völkerrechtsbegriffe, die allein die Identität, *opinio iuris* und Strategien der Nationalstaaten in den Blick nehmen, um globale Rechtsphänomene zu beschreiben, führen damit eine folgenreiche etatistische Beschränkung in die Analyse ein, indem sie die Eigendynamiken der Systemrationalitäten (Luhmann 1997), Diskurszusammenhänge (Habermas 1992) bzw. Sprachspiele (Lyotard 1989) von Recht und Politik unberücksichtigt lassen (in diesem Sinne kritisch schon Simma 1972). Im Zuge der Skizzierung diverser Interdisziplinaritätswellen werden sich je unterschiedliche Problemkreise in der Konzeption des Rechtsbegriffs benennen lassen. So wird die Funktion der Erwartungsstabilisierung durch Recht häufig marginalisiert, während zugleich die Bedeutung staatlichen Konsenses überbetont wird. Das ist insbesondere an denjenigen Konzeptionen zu kritisieren, die den globalen Rechtspluralismus – das ist die Pluralität von Rechtsgenerierungsmodi in einem sozialen Feld – unterschätzen bzw. die fragmentierten Rechtsprozesse vornehmlich als ein Problem der »Einheit des Völkerrechts« beschreiben und daraus zu Forderungen einer Realisierung des Weberschen Anstaltsstaates für die Weltgesellschaft gelangen (siehe Abschnitt 2).

Wir schlagen demgegenüber das Konzept der *Völkerrechtspolitik* als einen Analyserahmen vor, der die gegenseitige Beobachtungsbeziehung von Politik und Recht als Ausgangspunkt nimmt. Politische Determinierungsversuche (die *Völkerrechtspolitik* der Politik) treffen auf ein globales Rechtssystem, das sich nationalstaatlichen Instrumentalisierungsversuchen mit eigenen völkerrechtspolitischen Logiken erwehrt (*Völkerrechtspolitik* des Rechts). Genau betrachtet hat man es also mit zwei verschiedenen *Völkerrechtspolitiken* zu tun. Vor diesem Hintergrund soll der klassische – bislang aber wenig reflektierte – Begriff der *Völkerrechtspolitik* spezifiziert und in das Konzept einer *post-westfälischen* – d. h. insbesondere polyzentrischen – *Völkerrechtspolitik* überführt werden. Eine auf diese Weise inspirierte Auseinandersetzung mit der Herrschaft des Rechts auf internationaler Ebene soll abschließend insbesondere im Hinblick auf jüngste Versuche der Modifikation des völkerrechtlichen Gewaltverbots bewertet werden (siehe Abschnitt 3).

2. *Politische und rechtliche Reduktionismen*

Der interdisziplinäre Forschungsstand zu Politik und Recht in der Weltgesellschaft kann in vielerlei Hinsicht als Weiterführung der Debatte über Funktion und Rolle des Rechts in der Weimarer Republik verstanden werden. Der historische Streit zwischen Hans Kelsen und Carl Schmitt über das Verhältnis von Recht und Politik als Streit zwischen dem Vertreter eines logisch-hierarchischen Rechtsbegriffs und dem wirkmächtigsten Protagonisten einer Schule, die einen ausschließlich politischen Begriff des Rechts vertritt, ist für diese Diskussion paradigmatisch. Beides sind Extrempositionen für die Normativität des Faktischen (Schmitt 1931) bzw. die Kontrafaktizität des Normativen (Kelsen 1968b). Der Leitidee der Instrumentalisierung des Rechts für politische Zwecke steht ein juristischer Utopismus gegenüber, der in

einer selbstgenügsamen Rechtslehre in Erscheinung tritt, die der Politik die kalte Schulter des Rechts zeigt.² Beides sind letztlich Reinformen perspektivischer Verstrickungen, die sich in mehr oder weniger stark ausgeprägter Form auch in aktuellen interdisziplinären Arbeiten spiegeln. Zwar formulieren Politik- und Rechtswissenschaften ihre gegenseitigen Beziehungen zunehmend komplexer, in der Reproduktion je exklusiver Rechtsbegriffe manifestiert sich aber auch die Wiederkehr des Immergleichen: das »Weimarer Argumentationsmuster« (Koskeniemi 2000: 30).

2.1. Erwartungsstabilisierung durch Recht

Die Inkompatibilität der formaljuristischen und realpolitischen Rechtsbegriffe hat ihren Grund in einer je inadäquaten Funktionsbeschreibung dessen, was Recht ist. Ein unbeeinträchtigt festhalten an der Friedens- und Menschheitsrettungsfunktion auf der einen, an *power politics* auf der anderen Seite sind die rechtlichen bzw. realpolitischen Strategien der Beschreibung des Phänomens Recht auf der internationalen Ebene. Beide Denktraditionen verwenden damit keine hinreichende Sorgfalt auf eine exakte Bestimmung der Geltungsbedingungen des Rechts. Das Recht hätte es permanent mit seinem Nichtfunktionieren zu tun, wenn seine Funktion tatsächlich primär wäre, normkonformes Verhalten sicherzustellen. Mit jedem Prozess, jeder Klage und fast jedem Autounfall wäre das Recht an seiner Aufgabe gescheitert. Man kann, anders gesagt, nur schwerlich ein Rechtssystem auf der Annahme aufbauen, dass die Durchsetzung des Rechts mittels Sanktionen die Rechtstreue der Bevölkerung bzw. den Bestand der Rechtsordnung sicherstellt (so hinsichtlich des Strafrechts: Günther 2005; Lüdersen 1995: 414). Denn die Funktion des Rechts ist eine andere: Das »Recht deckt das Festhalten und Weiterverfolgen von Erwartungen im Enttäuschungsfall. Man braucht jedenfalls nicht hinzunehmen, nicht nachzugeben, wenn man im Recht ist. Ob es faktisch gelingt, den Zustand herzustellen, der dem Recht entspricht, ist eine andere Frage« (Luhmann 1981: 84).

Am offensichtlichsten wird die Überbewertung der Frage der *Rechtsdurchsetzung* in den Arbeiten des klassischen Realismus. Hans Morgenthau ist der hier zu nennende Vordenker. Bereits 1940 hat er den Völkerrechtlern verkündet, dass »a competitive contest for power will determine the victorious social forces, and the change of the existing legal order will be decided, not through a legal procedure« (Morgenthau 1940: 275f). Ähnlich wie Schmitt, der in nationalen Rechtsordnungen so genannte »politische Regierungsakte« der juristischen Überprüfbarkeit entzogen wissen wollte (Schmitt 2002: 22f),³ konstatiert Morgenthau ein politisches Entscheidungsprimat in den internationalen Beziehungen: Politische Fragen sind nicht rechtlich, sondern eben politisch zu entscheiden, ansonsten wirke man auf ein politisches Spannungsverhältnis mit Mitteln ein, »die für diesen Zweck gar nicht bestimmt

2 »Diese reine Rechtslehre [...] ist eine Staatslehre – ohne Staat.« (Kelsen 1968a: 193).

3 Siehe auch Schmitt (1994b: 230).

sind« (Morgenthau 1929a: 146). Und er behauptet, den wissenschaftlichen Nachweis nicht-gerichtsfähiger Streitigkeiten gefunden zu haben:

»Wir haben nachweisen können, dass die Scheidung der internationalen Streitigkeiten in zwei Kategorien, deren Fähigkeit, durch Richterspruch entschieden zu werden, verschieden ist, nicht in der Willkür böswilliger oder unfähiger Regierungen, sondern in einer mit Mitteln der Wissenschaft nachweisbaren sachlichen Notwendigkeit, die der Ausdruck einer bestimmten, empirisch gegebenen Situation ist, ihren Grund hat« (Morgenthau 1929a: 146f).

Die rechtliche Sprengkraft dieser Aussage liegt darin, dass Morgenthau nicht nur nicht-justiziable Hoheitsakte konstatiert, sondern auch der Politik die Entscheidungshoheit über Justiziabilität/Nicht-Justiziabilität zuweist. Diesen Gedanken entwickelt er in seiner 1934 in Genf vorgelegten Habilitationsschrift (Morgenthau 1934) konsequent weiter: Nicht das Recht sei Voraussetzung des Staates, sondern Voraussetzung des Rechts sei ein Gleichgewicht der Kräfte (Morgenthau 1963: 246). Neu an Morgenthaus Realismus war damit nicht die Marginalisierung des Rechts, das hatten die Rechtsrealisten bereits vor ihm herausgearbeitet (Lundstedt 1925: 205; Lasson 1871). Neu war auch nicht seine Fixierung auf »Realpolitik«, eine ähnliche Machthingabe hatte August Ludwig von Rochau bereits im 19. Jahrhundert als Reaktion auf die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848/49 in Wissenschaftsform gebracht (von Rochau 1869). Neu war aber, dass Morgenthau die realpolitische Analyse mit einer auf die internationalen Beziehungen gerichteten, normativen Aussage verband, die nicht nur in den 20er und 30er Jahren die Intuition seines Publikums traf: Das Recht schafft keinen Frieden, die Utopien Immanuel Kants und der Neu-Kantianer um Hans Kelsen sind gescheitert! Was zählt, sind nicht kleine legalistische Haarspaltereien, sondern die großen Fragen von Krieg und Frieden, die nur politisch entschieden werden können und die – um es zu betonen: hier argumentiert Morgenthau normativ – nur politisch entschieden werden *sollen*. Gerade das zeigt, wie noch im Prozess der Trennung der beiden Disziplinen Internationale Beziehungen und Völkerrecht das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Recht das Koordinatensystem des Denkens bestimmt hat. Morgenthau entschied sich für eine Gewichtung, bei der die Rolle des Rechts der Rolle der Macht untergeordnet wurde, und er hat durch diese Richtungsentscheidung maßgeblich dazu beigetragen, die realistische Denkschule als rechtsinstrumentalistisch zu positionieren.

Der gegen die realistischen Einwürfe am wenigsten gewappnete Gegner ist der utopistische Jurist, der das Jenseits seiner selbstreferenziellen rechtlichen Diskursgemeinschaft nur als ein *hic sunt leones* wahrnimmt. Morgenthau hat ihm ein ganzes Buch gewidmet (Morgenthau 1946) und die Geschichte des Völkerrechts ist voll von Geschichten utopischer Friedensrechtler (siehe Koskeniemi 2002), die die Funktion des Rechts dergestalt überladen, dass das Recht vor den realpolitischen Herausforderungen täglich scheitert. Johann Caspar Buntschli, Francis Lieber, George Scelle, Hersch Lauterpacht – alle verstanden sich als die Avantgarde der Universalität und Humanität, und jeder entwickelte seine Konzeption des Völkerrechts als Friedens- und Menschenrechtsordnung, für das beispielsweise Buntschli formulierte: »Sein Ziel ist die menschliche Weltordnung« (Buntschli

1878: 59). Bis heute ist es dieses humanistische Ideal, dem sich das »invisible college of international lawyers« (Schachter 1977) verpflichtet fühlt:

»We take it that international law is not an objective in and for itself and that, instead, it has a general function to fulfil, namely to safeguard international peace, security and justice in relations between States, and human rights [...] International law has a mandate at the service of humankind in general, although formally its main subjects continue to be sovereign States. It should not be a pure façade, behind which strategies of *Realpolitik* are pursued as if there were no legal restraints but only the constraints of the existing power structures« (Tomuschat 1999: 23f).⁴

Diesem »should not be a pure façade« können Realisten natürlich kaum mehr als ein müdes Lächeln abgewinnen. Dem halten sie die raue politische Wirklichkeit einer Welt entgegen, in der »the choice is not between legality and illegality but between political wisdom and political stupidity« (Morgenthau 1946: 120; siehe auch Kissinger 2001).

Ein zutreffendes Bild von Geltungsbedingung und Wirkungsweise des Rechts kann auf dieser Diskussionsebene nicht gewonnen werden. Die dogmatisch-juristische Weltsicht, dass Rechtsnormen den Weltfrieden im Dienst der Menschheit sichern, geht nicht auf. Es sind gerade Rechtsnormen, die als Legitimationsbasis für militärische Einsätze in Afghanistan, im Irak und andernorts dienen. Recht, abstrakter gefasst, hat nicht die primäre Funktion, Konflikte zu lösen. An dieser Aufgabe würde es in jedem Prozess bereits gescheitert sein.⁵ Ebenso wenig vermag der realpolitische Rechtsbegriff zu überzeugen, da auch er den Rechtsbegriff inadäquat an die Rechtsdurchsetzung bindet und dadurch Erwartungsbildung und Verhaltenssteuerung zu eng aneinander knüpft. Vielmehr werden Normen auch gegen massiv anders gerichtete Realitäten durchgehalten. Das Rechtssystem sichert nicht primär Verhaltenskonformität, sondern stabilisiert kontrafaktisches Erwarten. Das Recht dient der Aufrechterhaltung enttäuschter Erwartungen. Der symbolische Gehalt der Sanktion sollte deshalb nicht überschätzt werden. Insbesondere feststellende Urteile⁶, Verfassungsgerichtsentscheidungen und sonstige Gerichtsentscheidungen, deren Sinn nicht primär Restitution, nicht Sanktionierung vergangenen Tuns ist, haben die Funktion, »ein für alle Mal« – mit anderen Worten, für vergleichbare

4 Christian Tomuschat beschreibt sich als Positivist mit einer Nähe zur Schule des *New International Legal Process*; vgl. hierzu O'Connell (1999).

5 Die Disjunktion von Konflikteindämmung und Rechtsfunktion öffnet auch den Blick auf die Leistung der Gerichte. In den Gerichtsverfahren sind Konflikte erlaubt. Das zu ermöglichen, ist die wichtige Leistung der Interaktionsform des Gerichtsverfahrens, das der Konfliktdämpfung und der Substituierung unentscheidbarer durch entscheidbare, in der Sprache des Rechts reformulierter Konflikte dient. Das ist vor allem deshalb wichtig, »weil Konflikte an sich zur Generalisierung tendieren [...] Diese Tendenz zur Generalisierung [...] wird mit zunehmender funktionaler Differenzierung der Gesellschaft zunehmend unerträglich, weil in einer solchen Gesellschaft Konfliktrichtigkeit und Störepfindlichkeit zugleich wachsen« (Luhmann 1993: 101f).

6 Aus völkerrechtlicher Perspektive wären hier insbesondere der *Corfu Channel-Fall* (ICJ Rep. 1949: 4-38) und der *Teheraner Geiselfall* (ICJ Rep. 1980: 3-46) zu erwähnen. Neben dem Abdruck in der hier und im Folgenden zitierten offiziellen Sammlung sind die Entscheidungen des IGH auch über die Internetseite des Gerichtshofs (<http://www.icj-cij.org>; 7.9.2005) im Volltext abrufbar.

Fälle in der Zukunft – zu klären, mit welcher Erwartung man im Recht und mit welcher Erwartung man im Unrecht ist. Sie manifestieren, dass vom Recht nicht Sanktion, sondern Entscheidung in einem Widerstreit, in einem »Kampf ums Recht«⁷, gefordert ist.

2.2. Konflikt statt Konsens

Elaborierter als in der klassischen Dichotomie zwischen Realisten und Rechtsformalisten stellen sich die gegenseitigen Beobachtungsbeziehungen von Recht und Politik in den Arbeiten der klassischen *English School* und in der vor allem in Deutschland vertretenen Doktrin der »internationalen Gemeinschaft« dar. Während insbesondere Hedley Bull den Gedanken der »International Society« unter Bezug auf die Rechtstheorie Herbert L. A. Harts (1961) ausgearbeitet hat, nahm die *German School* ihrerseits sozialwissenschaftliche Erkenntnisse insbesondere von Ferdinand Tönnies (1922) in ihre Konzeption auf.⁸

Dabei findet sich in den frühen Arbeiten der *English School* eine Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht, die rechtstheoretische Überlegungen durchaus ernst nimmt. Bull hatte ein Rechtskonzept in seine Arbeiten integriert, das sich auf die Rechtstheorie Harts stützt und das Völkerrecht als bindende Rechtsmasse betrachtet (Bull 1977: 122; siehe auch Kingsbury 1997). Bull verwirft den Gedanken, dass das Völkerrecht etwas anderes sei als ein primitives Recht. Das Völkerrecht ermangele der von Hart so zentral konzipierten *secondary rules*.⁹ Dennoch habe das »primitive Völkerrecht« eine klare Funktion: Es muss das Grundprinzip der weltpolitischen Differenzierungsform identifizieren und dessen Höherwertigkeit gegen konkurrierende Ordnungssysteme verteidigen (Bull 1977: 135). Das impliziert, dass das Recht insofern keine von der Politik autonome Bedeutung hat, sondern nur die jeweiligen politisch gesetzten Prinzipien, Koexistenzformen und *compliance*-Regeln zu *identifizieren* habe. Auch bei Bull bleibt der Rechtsbegriff instrumentalistisch (Bull 1977: 139).

Innerhalb der Doktrin der internationalen Gemeinschaft¹⁰ liegt demgegenüber das Gewicht auf der Beschreibung der Rechtsnormen als Differenz von Gesellschaft/Gemeinschaft. Ähnlich wie Bull hatte Hermann Mosler 1973 in seiner *Hague Lecture* mit dem Thema »The International Society as a Legal Community« darauf abgestellt, dass jede auch noch so unorganisierte Gesellschaft eine Verfassung haben müsse. Ohne diese habe man es nicht mit einer Gemeinschaft, sondern nur mit einer Ansammlung von Individuen zu tun (Mosler 1973: 15f). Anders jedoch als Bull legen die Vertreter der *German School* Wert auf die Feststellung, dass das Völkerrecht alles andere als ein primitives Recht sei, sondern sehr wohl über die von

7 Siehe schon Kantorowicz alias Gnaeus Flavius (1906) und von Jhering (2003: 5).

8 Zu einer Auflistung einzelner Autoren der *German School* ist Klabbers (2003) instruktiv.

9 Diese *secondary rules* – Erkenntnisregel, Änderungsregel und Entscheidungsregel – sind für Hart (1961) essenziell für die Selbstorganisation entwickelter Rechtssysteme.

10 Umfassend: Paulus (2001); Tomuschat (1995); siehe aber auch schon Lauterpacht (1933).

Hart für entwickelte Rechtssysteme geforderten *secondary rules* verfüge. Als solches sei das Völkerrecht die Bedingung der Existenz der Nationalstaaten. Wie zuvor bereits Alfred Verdross (1926, 1953) betonten die Vertreter der *German School* die Feststellung, dass das Band, welches die internationale Gemeinschaft zusammenhält, ein wertbezogenes Band ist (Verdross 1964: 12, 1953: 139; Tomuschat 1999: 314).

Die Einheit dieser beiden Entwürfe liegt darin, dass hier eine stark konsensual geprägte Sicht auf die internationale Gesellschaft/Gemeinschaft vorherrscht. »Common interest« und »common values« sind die Schlüsselbegriffe dieser beiden europäischen Denktraditionen. Es bleibt dabei aber ein Paradox, dass die Staaten die internationale Gemeinschaft/Gesellschaft konstituieren und es zugleich diese internationale Gemeinschaft/Gesellschaft ist, die die Staaten konstituiert. Die Frage nach der wechselseitigen Konstituiertheit von Akteuren und Strukturen (für die IB siehe Dessler 1989; Wendt 1987) bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Rechtsbegriff. Beide Konzepte sind zirkulär angelegt, indem die Rechtsbegründung auf eine ontologisch höhere Entität externalisiert wird, die ihre Autorität entweder aus der angeblich je individuellen Zustimmung bzw. den gemeinsamen Interessen oder aber aus der Tatsache der Wertgebundenheit ihrer Rechtsordnung bezieht (Kritik an Gemeinschaftlichkeitsentwürfen bei: Arangio-Ruiz 1997; Derrida 2000).

Die *English School* in der Prägung, die Bull ihr gegeben hat, und die *German School* nehmen ein jeweiliges Primat ihrer Partialperspektive an. Die *gemeinsame* Konzeptionsschwäche dieser beiden Ansätze liegt darin, dass sie auf *gemeinsame* Interessen bzw. *gemeinsame* Werte abstellen und damit die Existenz eines Exklusionsbereiches negieren. Das ist für die Entwicklung eines adäquaten Rechtsbegriffs deshalb zentral, weil morphogenetische Prozesse wie das Recht Unterscheidungen, nicht Interessen, Ziele, Werte oder Identitäten benutzen, um emergente Strukturen zur Erwartungsstabilisierung zu bilden (Luhmann 1990: 179). Indem *German* und *English Scholars* auf den »cohesive glue« (Tomuschat 1997: 43) gemeinsamer Werte bzw. Interessen setzen, marginalisieren sie, dass es im Recht um die Entscheidung von Fällen des Widerstreits geht, in denen sich »der Bürgerkrieg der ›Sprache‹ immer wieder von neuem entzünden kann und tatsächlich auch entzündet« (Lyotard 1989: 236). Der Realwiderspruch des Rechts besteht darin, dass weder ein präexistentes Rechtssystem ein gesellschaftliches Außen repräsentiert, dessen Stratifikationsmuster – wie auch naturrechtliche Konzeptionen es implizieren – durch ein naturgegebenes Recht dignisiert werden könnten. Noch existiert ein präkonstituiertes gesellschaftliches Signifikat für das, was rechtens ist, weshalb Rechtssoziologien, die behaupten, das Recht sei den Realverhältnissen lediglich erkennend zu entnehmen, fehlgehen.¹¹ Gesellschaftsstruktur und Rechtssemantik sind vielmehr in einem zirkulären Prozess miteinander verknüpft. Nur durch perma-

11 Zu den Naturrechtstheorien siehe Fischer-Lescano (2005a: 41-46). Die klassische Rechtssoziologie von Eugen Ehrlich (1913: 81), Santi Romano (1918: § 12), Maurice Hauriou (1933), Georges Scelle (1932: 6) und Georges Gurvitch (1947: 181) beschrieb eine statische Vielfalt gegeneinander abgegrenzter normativer Ordnungen, deren Normativität unmittelbar aus dem Faktischen herrühren sollte.

nente Purifizierungsstrategien kann die Funktionalität des Rechtsmediums gewährleistet werden (Stäheli 2000: 184-223).

German und *English Scholars* suchen hierbei die Fiktivität des behaupteten – sei es politischen, sei es rechtlichen – Konsenses zu invisibilisieren. Das vermeintliche Werte- bzw. Interessenband ist aber

»niemals durch und durch real; seine unterstellte Wirklichkeit ist keiner Anschauung je gegeben, sie ist gesetzt, konstruiert, induziert, sie impliziert bereits einen symbolischen Diskurseffekt, eine ›legal fiction‹, wie es bei Joyce, im *Ulysses*, von der Vaterschaft heißt. [...] Alles, was innerhalb des politischen Diskurses auf die Geburt, die Natur oder die Nation sich beruft – ja selbst auf die Nationen oder die universale Nation der menschlichen Brüderlichkeit –, dieser ganze Familiarismus besteht in einer Renaturalisierung jener ›Fiktion‹. Was wir hier ›Verbrüderung‹ nennen, zeitigt in symbolischer und konventioneller Weise, durch Übereinkunft und beeidigende Verpflichtung eine *bestimmte Politik*« (Derrida 2002: 138).

Der Konsens, an den die klassische *English School* und die *German School* ihre Rechtsbegriffe binden, ist darum eine zirkuläre Strategie. In ihrem blinden Fleck liegen Dissens, Konflikt und *persistent objection*.¹² Mittels einer Depolitisierung durch Substanzialisierung soll der Rechtsbegriff an vorgebliche Realzustände – welchen Primats auch immer – geknüpft werden (vgl. Zehfuss 2002: 246f). Gerade dadurch erfolgt die Verknüpfung von Recht und Politik je perspektivisch monopolisierend. Das politische Moment dieser Verknüpfung und der jeweiligen Rechtskonzeption wird somit nicht offen gelegt. Der konstitutiven Bedeutung der Signifikationsprozesse und Widerstreitsfälle für den Rechtsbegriff selbst¹³ wird keine hinreichende Beachtung geschenkt.

2.3. Weltgesellschaftlicher Regimepluralismus

Es ist die Stärke der Regimetheorien, dass sie aus den abstrakten Höhen der Gesellschaft- und Gemeinschaftlichkeit herabgestiegen sind und sich konkreten Regelungsmaterien zugewendet haben. Gleichwohl pflegen sowohl politikwissenschaftliche als auch rechtliche Untersuchungen das Phänomen »Regime« je auf die eigene Denklogik reduziert zu adressieren. Während politikwissenschaftliche Analysen die rechtliche Komponente in der Regel unberücksichtigt lassen, beschränken sich rechtliche Arbeiten auf eine Analyse der mit der Kategorisierung als »Regime« verbundenen dogmatischen Konsequenzen. Damit sind die Regimetheorien ein Beispiel für nicht genutzte Möglichkeiten der Interdisziplinarität, da koevolutive Prozesse von Politik und Recht nicht thematisiert wurden. Die Verwendung des Begriffs »Regime« in politischen und rechtlichen Kontexten ist in dem gleichen Maße miteinander inkompatibel wie die Verwendung des Begriffs »Staat« in Carl Schmitts politischer Staatstheorie und Kelsens reiner Rechtslehre als »Staatslehre ohne Staat«.

12 Zu Letzterem als völkerrechtliche Figur: Beutz (1997).

13 Die Bedeutung dieser Dimension für eine Konzeption der Völkerrechtspolitik wird in Abschnitt 3 weiter zu vertiefen sein.

In der klassischen, vielfach reproduzierten Formulierung von Stephen Krasner fragt die politikwissenschaftliche Regimetheorie nach »principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area« (Krasner 1982: 185). Schon die Semantik »Regime« könnte darauf schließen lassen, dass die Regimetheorie einem Phänomen nachgeht, das eine genuin rechtliche Komponente hat. Als »Regime« werden seit dem 19. Jahrhundert völkerrechtliche Regelungsgegenstände bezeichnet, die eine transnationale Komponente haben, d. h. grenzüberschreitende Umweltfragen, Gewässernutzung etc. (Garnier 1839; Engelhardt 1879).¹⁴ John Ruggie und Ernst Haas führten den Begriff 1975 in die politikwissenschaftliche Debatte ein (Ruggie/Haas 1975).¹⁵ Vor dem Hintergrund der politischen Praxis auf internationaler Ebene zeichnen politikwissenschaftliche Regimetheoretiker seither ein Bild internationaler Institutionen bzw. Regime, das die Chancen der Kooperation im Kontext internationalen Regierens weniger pessimistisch zeigt als im Realismus (Keohane 1984; Überblick: Hasenclever et al. 1997). Insbesondere die Arbeiten der Tübinger Regimeforschung haben dabei das Problembewusstsein dafür geschärft, dass ein monokausaler Zugang durch eine Pluralität von Perspektiven – zu nennen wären macht-, interessen- und wissensbasierte Ansätze – zu ersetzen ist (Hasenclever et al. 1997). Während der Macht- und Interessenfokus hierbei in der Regel im rationalistischen Paradigma verbleibt und Regime als Set regulativer Normen konzipiert, die mehr oder weniger starke Auswirkungen auf die rationalen Kosten-Nutzen-Kalküle egoistischer Akteure zeitigen, nehmen wissensbasierte Theorien an, dass Normen auf die Identität der Akteure wirken.¹⁶ Der rechtlichen Eigendynamik der Regime haben allerdings auch konstruktivistische Arbeiten kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Dies war Anlass früher Kritik (Kratochwil 1984, 1989; Jepperson et al. 1996), die aber nicht zu einem Paradigmenwechsel der Betrachtung geführt hat (Jaeger 1996: 326f).

Ein ähnlicher Reduktionismus ist für die Regimediskussion im Recht zu beobachten. Der Regimebegriff hat hier eine operative Verwendung gefunden, deren Kerngedanke darin liegt, dass es bestimmte Regime, sog. *self-contained regimes*, gibt, in denen die allgemeinen völkerrechtlichen Reziprozitätsregeln nicht gelten. Die Rechtswissenschaft bezeichnet damit also insbesondere diejenigen Normenkomplexe (WTO, EU, Recht des diplomatischen Verkehrs etc.), für die im Fall von Zuwiderhandlungen *leges speciales* vorgesehen sind.¹⁷ In jüngster Zeit hat der rechtliche Regimebegriff erneute Aufmerksamkeit in der völkerrechtlichen Fragmentie-

14 Siehe die *Trail Smelter* Entscheidung aus dem Jahr 1938, in der die Regelung grenznachbarlicher Umweltschutzfragen als »Regime« bezeichnet wurde (American Journal of International Law 1939: 182-212, 1941: 684-736; siehe auch Kratochwil (1984: 344)).

15 Der Sonderband der Zeitschrift *International Organization* beinhaltete insbesondere einen Beitrag von Haas (1975a) und von Ruggie (1975); siehe auch Haas (1975b).

16 Zur Unterscheidung regulativer und konstitutiver Normen, siehe z. B. Checkel (1998: 327f); außerdem Kratochwil/Ruggie (1986) und Kratochwil (1989).

17 Siehe nur IGH, Case Concerning the United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran) »Hostages Case«, ICJ Rep. 1980: 3-46, 41 (Ziff. 86).

rungsdebatte erfahren.¹⁸ Die diesbezügliche Diskussion ist rechtstechnisch geprägt und fragt in erster Linie nach dem Verhältnis von *lex specialis* zu *lex generalis*, nach der Rolle des IGH in den Prozessen der rechtlichen Binnendifferenzierung und nach den Grenzen der Verselbstständigung der *self-contained regimes* (Kritik bei Fischer-Lescano/Teubner 2004: 1036-1039).

Die entscheidende Schwäche der beiden Regimeansätze liegt darin, dass sie sich vornehmlich auf eine etatistische Perspektive beschränkt haben. Selbst Oran Young, der die Staatszentrierung herkömmlicher Regimetheorien kritisiert hat, bricht aus dieser Sichtweise nicht hinreichend aus (Young 1994). Zwar verzichtet sein transnationaler Rechtsbegriff explizit und richtig auf einen Nexus mit staatlichen Ratifikationsurkunden. Young kann aber nicht erklären, woher Rechtsnormen im post-westfälischen Völkerrecht ihre gesellschaftliche Wirksamkeit beziehen. Denn unabhängig von der Operationalisierung der Selbstorganisation der Regime sind die normativen Erwartungen der Weltgesellschaft an die Regime zu berücksichtigen. Auch sind völkerrechtlich installierte Regime nur eine Form transnationaler Regime. Ihnen stehen eine Fülle privater¹⁹ Regime gegenüber, die alle nicht auf die Politik angewiesen sind, sondern jenseits der Staatenwelt ihren eigenen Normbedarf befriedigen (Callies 2004: 165-177). Das rapide Wachstum der nicht-staatlichen Rechtsregime hat zu einem »global law without the state« geführt (Teubner 1996a; siehe auch Sell 2000). Nur wenn man dies in die Betrachtungen einstellt, kann man das gesellschaftliche Umfeld, dem die post-westfälische Politik ausgesetzt ist, angemessen beschreiben (Albert 2002: 195f).

Politikwissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Regime-Begriffe verzichten auf eine Betrachtung der jeweiligen *altera pars*. Sie betrachten Regime einseitig entweder als dogmatisch-rechtliche Figur oder stellen ausschließlich auf die Konsequenzen der Staaten-Regime-Verhältnisse ab. Während politikwissenschaftliche Analysen dabei die konstitutive Funktion des Rechts nicht in den Blick nehmen, haben Rechtspraxis und Rechtstheorie durch die Fokussierung auf dogmatische Stringenz die koevolutiven Prozesse bei der Formierung und Etablierung der *self-contained regimes* nicht beachtet.

2.4. Konstitutioneller Pluralismus

Die letzte große Welle der Interdisziplinarität setzte zu Beginn der 1990er Jahre ein. »Verrechtlichung« ist das Stichwort, unter dem sich eine Fülle heterogener und die Disziplinengrenzen transzendierender Ansätze der Frage »Macht Recht einen Unterschied?« (Wolf/Zürn 1993) widmete. Die Verrechtlichungsdebatte fokussiert insofern die von der Regimetheorie stets nur als blinden Fleck mitgeführte rechtliche Dimension (Mayer/Rittberger 2001; Brütsch 2002).

18 Zu dieser Debatte: Koskeniemi/Leino (2002); Sonderheft des *New York University Journal of International Law and Politics* 31: 4 (1999).

19 »Privat« spielt hierbei nicht auf den Gegensatz öffentlich-privat an, sondern verweist auf nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche Regime.

2.4.1. »A New Generation«

Besonderen Einfluss in dieser Debatte erlangte der im Jahr 2000 in der Zeitschrift *International Organization* von Judith Goldstein et al. herausgegebene Sonderband zu »Legalization and World Politics«. ²⁰ Insbesondere der programmatische Text »The Concept of Legalization« (Abbott et al. 2000) avancierte innerhalb kürzester Zeit zum viel zitierten Referenzpunkt der interdisziplinären Debatte. Die Autoren, US-amerikanische Völkerrechtler und Politikwissenschaftler, grenzen sich genealogisch von Morgenthau u. a. ab, setzen sich aber auch zu dieser Generation in Beziehung. Sie verstehen sich als »New Generation of Interdisciplinary Scholarship«: »Regardless of mistakes in the past, and no doubt future, the wheel has come round again« (Slaughter et al. 1998: 393). – »We have been here before« (Koskeniemi 2000: 34): Martti Koskeniemi fast schon resignierende Zurkenntnisnahme der »Wiederkehr des Immergleichen« (Nietzsche 1999) zielt auf die in den USA gelehrte Interdisziplinarität, der er vorwirft, das Werk Morgenthau zu Ende bringen zu wollen (Koskeniemi 2000: 29). Im Kern dieser von den *Critical Legal Studies* ²¹ wiederholt vorgebrachten Kritik steht, dass die interdisziplinäre Forschungswelle in den USA den Wolf des politikwissenschaftlichen Rechtsbegriffs in den Schafspelz der Rechtstheorie kleidet. Der politische Realismus Morgenthau, sein normatives Argument des Primats der Politik in von der Politik als politisch bestimmten Entscheidungsfällen, würde, wenn man diesen Normpropositionen folgte, durch die Inkorporation in den rechtlichen Diskurs normativ verfestigt.

Dem interdisziplinären Versuch der *New Generation* ist hierbei in der Tat vorzuwerfen, dass er das rechtliche Proprium durch eine die Unterschiede zwischen politischer und rechtlicher Betrachtungsform nivellierende Herangehensweise und durch eine politische Analyse ersetzt wissen will. Für die *New Haven School* hat Myres McDougal das bereits 1941 formuliert (McDougal 1941: 834). Die in den USA vorherrschenden Ansätze interdisziplinärer Völkerrechtstheorie (instruktiver Überblick: Voos 2000) intendieren die normative Absicherung von Morgenthau realpolitischem Argument (Kritik daher auch bei Brunnée/Toope 2000). Hatte Wolfgang Friedmann noch 1968 das Grundprinzip des Völkerrechts im Prinzip *souveräner Gleichheit* gesehen (Friedmann 1968: 151), sucht die *New Generation* nunmehr die Überzeugung zu vermitteln, dass das neue Völkerrecht mit der pluralistischen Toleranz zu brechen habe. ²² Die liberalen Anti-Pluralisten vertraten entweder – wie Thomas Franck (1992) – eine mildere Position, die zwar eine Pflicht zur Demokratie vorsieht, oder aber – wie beispielsweise Michael Reisman (1990) oder Fernando Tesón (1997) – eine starke Version, die gar eine pro-demokratische Intervention

20 Siehe *International Organization* 54: 3. Einen Überblick unter Einbeziehung der deutschsprachigen Beiträge zur Debatte geben List/Zangl (2003).

21 Maßgebliche Vertreter dieser Richtung sind Kennedy (1988, 1999), Koskeniemi (1989). Einführung bei Frankenberg (2006) und Beck et al. (1996).

22 Zur Einbindung liberaler Theorien in die Rechtswissenschaft: Slaughter (1993, 1995, 2003); Slaughter et al. (1998). Kritisch: Alvarez (2001); Reus-Smit (2001); Simpson (2001).

rechtfertigt (Fox/Roth 2000). Auch Anne-Marie Slaughters Arbeiten haben – zuletzt in ihrem Text »A Constitutional Moment«, der normative und deskriptive Analyse unzulässig vermischt und Kelsens Grundnorm-Konzept als Marketingtrick verwendet (Slaughter/Burke-White 2003; kritisch: Fischer-Lescano 2005b: 336) – eine Wendung genommen, die es rechtfertigt, Slaughter als »starke Anti-Pluralistin« einzuordnen. Der rechtsinstrumentalistischen Scylla steht eine Charybdis gegenüber, in deren schwacher Form gefordert wird, dass das Recht den politischen Prozess nicht behindern dürfe²³ und deren starke Form die Existenz von Recht auf internationaler Ebene gänzlich negiert (Kahn 1999). Die Gemeinsamkeit des rechtsnihilistischen Rechtskulturalismus und des apologetischen Rechtsinstrumentalismus liegt dabei in der Marginalisierung des rechtlichen Propriums, darin also, dass das realistische Credo – nicht Recht, sondern politischer Dezisionismus ist gefragt – normativ abgesichert werden soll.

In diesem Sinne benennen beispielsweise Slaughter und ihre Kollegen als Anwendungsgebiete ihres interdisziplinären Projektes: »(1) to diagnose international policy problems and to formulate solutions to them; (2) to explain the function of particular legal institutions; and (3) to examine and reconceptualise particular institutions of international law generally« (Slaughter et al. 1998: 373). Doch all dies sind Aufgaben, die mit der eigentlichen Arbeit des Juristen, die Rechtmäßigkeit eines spezifischen Verhaltens an geltenden Normen zu überprüfen, nichts zu tun haben. Eine solche Analyse dient vielleicht der *lex ferenda*, das geltende Recht kann man auf diesem Weg nicht bestimmen. Bull hat genau das bereits 1972 erkannt. Gerichtet gegen heute als »liberale Anti-Pluralisten« zu kategorisierende Autoren wie die Vertreter der *New Haven School*, aber auch gegen Richard Falk schrieb Bull, »the blurring of the distinction between ›is‹ and ›ought‹ imposes a grave obstacle both to the work of identifying what rules are law, and to the work of establishing what rules are good rules« (Bull 1972: 585). Und er fährt fort mit der Kritik daran, dass

»many students of international law, particularly in the United States, are turning away from international law towards the wider field of the study of international order in all its aspects. This is in itself no bad thing [...] It should be recognized, however, that what they are now doing is not properly called the study of international law. And it should be recognized also that the subject they are leaving behind them, the exposition and interpretation of existing legal rules, is one that demands continuing attention« (Bull 1972: 587).

Bull – als früherer interdisziplinärer Denker – legt den Finger auf ein Problem, das sich heute in noch massiverer Form als in den 1970er Jahren zeigt. Seine Bedenken gegen instrumentalistische interdisziplinäre Forschungen sind daher hochaktuell. Denn letztlich bedeutet der Versuch, politikwissenschaftliche Theorie als rechtliche Methodologie zu konzipieren, ein Eindringen der politischen Rationalität unmittelbar in die Rechtsrationalität. Mit der Etablierung des Instrumentalismus als rechtlicher Methodologie ging der rechtliche Mehrwert verloren; das Recht würde ersetzt durch eine Soziotechnik, die auf fundamentalen Fehlannahmen aufbaut: Individuen sind nicht die autonomen Rationalitätsmaximierer mit fixierten Interessen, wie

23 »By imposing a legal strait jacket upon it« (Kennan 1984); siehe auch Glennon (2001).

Instrumentalisten in sozialtheoretischer Hinsicht annehmen. Das Recht ist kein Subsumtionsautomat, keine deduktive Maschine in der ein bestimmter Input kausal zu einem rechtlichen Output führte, sondern ist Medium und Form von Widerstreitfällen (Fischer-Lescano/Christensen 2005: 228-239). Wenn dann die die Entscheidung leitenden Rationalitäten keine rechtlichen mehr sind, sondern politischen Dezi- sionismus erfordern, ist das rechtliche Proprium verschwunden (Allott 1971: 126).

2.4.2. Pluralität sekundärer Regeln

Die Einführung des *legalization*-Konzepts²⁴ steht im Kontext solcher Interdisziplina- ritätskonzeptionen. Das *International Organization*-Sonderheft zu »Legalization and World Politics«, mit dem Kenneth Abbott et al. (2000) rechtstheoretische Unters- suchungen mit politikwissenschaftlichen Arbeiten in der Tradition des neoliberalen Institutionalismus zusammenzubringen suchen, bietet in Einleitung und Arbeitspro- gramm ein Analyseraster, das versucht, die Bildung von unterschiedlichen Institutio- nen in politischen Prozessen anhand der Komponenten *obligation, precision, delega- tion* darzustellen (Abbott et al. 2000: 401). Die Autoren entwerfen damit eine differenzierte Definition, die aber die zentrale Unterscheidung von Recht und Nicht- Recht verwischt und somit für die Klärung der Frage des Rechtscharakters des Völ- kerrechts und sein Verhältnis zur Politik kontraproduktiv ist (Solte 2003: 529; Albert 2002: 293; Finnemore/Toope 2001). Die Kritik bei Finnemore und Toope weist genau diese Stoßrichtung auf (Finnemore/Toope 2001: 748). Der in der *legalization*- Debatte verwendete Rechtsbegriff ist ungenau, eine Gradualisierung irreführend. Wenn man überhaupt der unglücklichen Einteilung *soft/hard law* folgen möchte, gegen die es in der Rechtswissenschaft berechnete Bedenken gibt,²⁵ so handelt es sich doch beide Male um Recht. Mit anderen Worten: Im Rechtsglobus gibt es nur Recht und Nicht-Recht, aber kein *high-/medium-/low*-Recht. Die *legalization*-Theo- retiker hingegen erwecken den Eindruck, als könne man ohne systematische Gesamt- schau einem jeden Paragraphen und Artikel des Rechts die Messlatte *high/medium/low* an *precision* anlegen (Abbott et al. 2000: 402). Indes ist jede Rechtsnorm unpräzise, jedes Gericht der Welt wird ständig mit unterschiedlichen Lesarten angeblich präzi- ser Normen konfrontiert und die rechtliche Praxis wird dadurch erschwert, dass jeweilige Sachverhaltsvorträge auf die je unterschiedlichen Normlesarten zuge- schnitten werden. Der juristische Alltag besteht daher nicht in normativen Rechen- aufgaben, sondern in Entscheidungen (Derrida 1991: 48f; Oeter 2004: 61-65). Das entscheidende Problem mit den Kriterien *obligation/precision* ist darum fundamen- tal: Rechtsnormen sind Hypertexte. Man kann Normen nicht aus ihrem Kontext iso- lieren, ohne dass sie sich verändern. Goldstein et al. (2000) tun aber genau dies und

24 Im Folgenden wird der Terminus »legalization« in Bezug auf die US-amerikanische, im Sonderheft der *International Organization* geführte Debatte verwendet.

25 Siehe Bothe (1980), der konsequent ausschließlich zwischen Recht und Nicht-Recht unterscheidet.

unterschlagen, dass im Rahmen der systematischen Auslegung und nationalstaatlichen *leges*-Hierarchien selbst die detaillierteste Vorschrift des nationalen Rechts so eng mit den von der Verfassung gesetzten Normen verbunden ist, dass beide im Rahmen einer Betrachtung des operierenden Rechtssystems nicht voneinander isoliert werden können. Das Recht arbeitet hierbei mit Verhältnismäßigkeiten und sonstigen Generalklauseln und damit wird jeder Blick auf das Recht zu einem Hin- und Herwandern zwischen Verfassung, einfachgesetzlicher Norm und Fall. Diese gegenseitigen Inbezugsetzungen gestalten sich im internationalen Recht noch fragmentierter und unübersichtlicher als in nationalen Rechtsordnungen (zu Kompatibilisierungstechniken: Fischer-Lescano/Teubner 2004). *Precision* ist darum ein »unpräzises Kriterium«. Das Gleiche gilt für *obligation*. Das Rechtssystem arbeitet ausschließlich nach dem binären Code Recht/Unrecht. Die von Kenneth Abbott und Duncan Snidal im Rahmen des *legalization*-Konzepts gemachten graduellen Differenzierungen (Abbott/Snidal 2000: 422) innerhalb des Rechtsbegriffs sind hier nicht hilfreich. Wenn dann noch gesagt wird, »hard law is not the typical international legal arrangement« (Abbott/Snidal 2000: 421), bleibt der Rechtsbegriff (»legal arrangements«, die nicht aus »hard law« bestehen) auf der Strecke und man erahnt, dass es nicht darum geht, die Operativität des Rechts zu beschreiben, sondern dass das Völkerrecht mit einer politischen Verstrickung konfrontiert und ein politischer Begriff des Rechts appliziert wird: »In all these settings, to paraphrase Clausewitz, »law is a continuation of political intercourse, with the addition of other means« (Abbott et al. 2000: 419)

Das erweckt die in politischer Verstrickung generierte Illusion, dass die Politik als Clausewitzscher Kriegsherr über die Operativität von Recht und Nicht-Recht entscheiden könnte. In dieses Bild passt auch, dass der *legalization*-Ansatz nicht, wie etwa in der Verrechtlichungsdebatte der deutschen Politikwissenschaft, von *Adjudikation* spricht, wenn er bezeichnen möchte, was Hart (1961) *Entscheidungsregeln* nannte,²⁶ sondern von *delegation*. Dieses Kriterium verbleibt im Vertragsparadigma und verkennt die komplexen Umweltbeziehungen der Regime und die Tatsache, dass die Mehrzahl der völkerrechtlichen Jurisdiktionsregeln nicht völkervertraglich, sondern gewohnheitsrechtlich entstanden sind. Das lenkt den Blick auf einen weiteren Konstruktionsfehler: die Nichtbeachtung der Rolle nationaler Gerichte in den internationalen Rechtsprozessen. Eine Fülle von Literatur widmet sich der Bedeutung dieser Gerichte und ihrer völkergewohnheitsrechtlichen Jurisdiktionsbegründung (siehe die Beiträge in Conforti 1997; Koh 1996). Der früheste Versuch, ihre transnationale Funktion theoretisch zu konzipieren, geht auf Scelle (1932, 1934) zurück, der in bestimmten Fragen von einer Verdopplung der Funktion des nationalen Richters bei Fragen internationaler Auswirkung (wegen der anzuwendenden Normen, der beteiligten Personen, dem Effektivitätsprinzip etc.) sprach (Fischer-Lescano 2005a: 157-161). Der *legalization*-Ansatz kann damit Grundfragen der transnationalen Rechtsprozesse (Koh 1996; Hanschmann 2006) nicht erklären. Er bleibt zu formalistisch, denkt in politisch gesetzten Textkategorien und vernachlässigt mit seinem politischen Clausewitz-Gestus die kommunikativen Interferenzen,

26 Siehe Fn. 9.

Skandalisierungsprozesse, nationalen Gerichte und die Radikalität des Regimepluralismus, spricht: die *Selbstorganisation des globalen Rechts*.

Insbesondere die deutschen Untersuchungen im Rahmen der Verrechtlichungsdebatte heben sich von den US-amerikanischen Autoren erfreulich ab und betrachten die rechtliche Debatte weitaus differenzierter (List/Zangl 2003; Wolf 2003; Voigt 1980; Zangl/Zürn 2004; Zangl 2005). Allerdings ist auch der deutschen Debatte vorzuwerfen, dass sie mit dem Begriff der »Verrechtlichung« relativ unkritisch umgeht. Denn auch »Verrechtlichung« ist ein »Weimar argument« (Koskeniemi 2000: 30):

»Verrechtlichung« ist ein hässliches Wort. Und es bezeichnet eine hässliche Sache. [...] Schon in seinem bürokraten-sprachlichen Stimmungsgehalt drückt das hässliche Kunstwort »Ver-recht-lich-ung« aus, welche Art der Umweltzerstörung in erster Linie gemeint ist: die Bürokratisierung der Welt« (Teubner 1984: 290).²⁷

Rechtswachstum, Konflikteignung und Entpolitisierung sind die Schlagworte, die mit dem Begriff verbunden sind, der als Kampfbegriff in der Weimarer Republik entstand. Der Links-Schmittianer Ernst Fraenkel hatte damit die »Versteinerung« der Arbeitsbeziehungen kritisiert, die die politische Dynamik der Arbeiterbewegung lähme (Fraenkel 1966; Kritik an Fraenkel: Kirchheimer 1972). »Verrechtlichung« war so bereits in Weimar eine politisch verstrickte Kritik an der Konflikteignung der Politik durch das Recht, in dem sich nach dem Satz von Bernhard Windscheid der »Jurist als solcher« um »ethische, politische oder volkswirtschaftliche Erwägungen nicht kümmert« (Windscheid 1904: 101).

Der »Völkerrechtler als solcher« hat nun durchaus zur Kenntnis genommen, dass die globale Rechtsentwicklung in Bewegung gekommen ist. Sowohl die Fragmentierungs- als auch die Konstitutionalisierungsdiskussion haben sich dieser Frage angenommen. Die Fragmentierungsdebatte reagiert damit auf die rechtliche Herausforderung, dass die jeweiligen Spezialregime eine Rechtsdynamik genommen haben, die die Rückbindung an das allgemeine Völkerrecht problematisch erscheinen lässt. Immer wieder werden Fragen der Regime-Kollision, des *forumshopping*²⁸, alternativer Rechtssetzungsverfahren und – im Zuge der Tadic/Nicaragua-Fälle vor dem *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (ICTY) und dem IGH²⁹ –

27 Siehe auch Habermas (1981: 522-547), Blichner/Molander (2005).

28 Zum *forumshopping* siehe den Definitionsversuch bei Lawrence Helfer (1999: 288): »What I define as forum shopping is not limited to an individual petitioner's strategic choice to litigate her claims in one of several available adjudicatory fora. It also encompasses other consequential choices engendered by the concurrent, overlapping jurisdiction of human rights treaties and tribunals, including attempts by petitioners to litigate identical or related claims in multiple fora at the same time, and attempts to engage in sequential litigation of claims. As explained more fully below, I refer to these three distinct activities as 'choice of tribunal forum shopping,' 'simultaneous petition forum shopping,' and 'successive petition forum shopping.'«

29 Die *loci classici* sind: ICTY, The Prosecutor v. Dusko Tadic, Judgement, Case No. IT-94-1-A, Appeals Chamber, 15.7.1999, in: International Legal Materials 38 (1999), 1418-1623, Ziff. 115-145; IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Rep. 1986, 14-150, Ziff. 109-116. Die Tadic-Entscheidung des ICTY ist abrufbar unter: <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgement/tad-aj990715e.pdf>; 7.9.2005.

von widersprechenden Urteilen aufgeworfen. 125 internationale Entscheidungskörper hat das *Project on International Courts and Tribunals* (PICT) ausgemacht;³⁰ von je spezifischen *secondary rules* im Sinne Harts ist nunmehr die Rede (Hafner 2000; Barnhoorn/Wellens 1995) und von der damit verbundenen Konstitutionalisierung des UN-Rechts, des WTO-Rechts und des EU-Rechts. Gemeint ist damit in erster Linie die jeweils regimespezifische Implementierung der *rule of law*.

Lauterpachts bereits 1933 geäußertes Diktum, die *rule of law* sei »an a priori assumption of every system of law, not a prescription of positive law« (Lauterpacht 1933: 64), zeigt, dass die politikwissenschaftliche Frage der »Verrechtlichung« in die Rechtssprache nicht übersetzt werden kann, da dieser Beschreibung die rechtliche Selbstbeschreibung der *Herrschaft des Rechts* entgegensteht. Der Kontext von Lauterpachts Äußerung verweist zudem darauf, wie sehr Völkerrechtler gegen das »Weimar argument« angegangen sind, es gäbe nichtjustiziable Hoheitsakte im Sinne Schmitts, Morgenthau und anderer normativ argumentierender politischer Rechtstheoretiker (Lauterpacht 1933: 158). In rechtlicher Perspektive geht es daher aktuell nicht um »Verrechtlichung«, sondern um eine Pluralität von *rules of laws* und die Frage ihrer Kommensurabilisierung. Allerdings bleibt der juristische Blick typischerweise auf *leges*-Hierarchien reduziert. Auf widersprüchliche Einzelfallentscheidungen, Normenkollisionen und dogmatische Inkonsistenzen, die durch das chaotische Nebeneinander von global agierenden Konfliktlösungsinstanzen ausgelöst werden, reagieren Juristen regelmäßig mit der Forderung nach hierarchischen Lösungen des Problems (Oellers-Frahm 2001; Hafner 2000).

Anders als das *legalization*-Konzept, das in den Paradigmen des Clausewitzschen Politikprimats über das Recht denkt, pflegt der völkerrechtliche Diskurs im Festhalten an Einheitskonzeptionen des Rechts einen eigentümlichen juristischen Reduktionismus, der die rechtspluralistische Entwicklung aus den gesellschaftlichen Kontexten losgelöst betrachtet und damit auf die globalen Herausforderungen nur mit hierarchischen Antwortversuchen reagiert. Anstelle eines »Internationalen Verfassungsrechts« als allumfassendes Verfassungsrecht eines Quasi-Weltstaates wäre eine angemessene Strategie indes, sich nicht an nationalstaatliche Muster eines Stufenbaus des Rechts zu klammern (Willke 2003). Dabei wäre insbesondere der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Völkerrecht mit Art. 38 IGH Statut und den völkerrechtlichen Jurisdiktionsregeln durchaus über *secondary rules* verfügt. In nationalen und internationalen gerichtsförmigen Verfahren wird über die Geltung und Nicht-Geltung, Änderung und Fortentwicklung von Völkerrecht entschieden. Insbesondere haben sich aber in den Regimen, beispielsweise durch Resolutionen des Sicherheitsrates oder durch *general comments*, Rechtssetzungsregeln entwickelt, die zu einer »diversity in secondary rules« (Barnhoorn/Wellens 1995; Riedel 1991) geführt haben. Für politikwissenschaftliche und rechtliche Analysen bedeutet das, dass man sich dem neuartigen konstitutionellen Pluralismus im Weltrecht stellen müsste (Walker 2002; Walter 2001) und die Polyzentrik rechtlicher und politischer Prozesse ernst zu nehmen hätte (Fischer-Lescano/Teubner 2004: 1014-1017; Marauhn 2002).

30 http://www.pict-pecti.org/publications/synoptic_chart/synoptic_chart2.pdf; 7.9.2005.

2.5. Fazit: Analytische Defizite

Bei der Beantwortung der rechtstheoretischen und politikwissenschaftlichen Fragen eines globalen Rechts ist eine weitgehende Reproduktion der Dichotomie politischer/dogmatischer Rechtsbegriff zu beobachten. Die Defizite interdisziplinärer Arbeiten sind, das ist unsere These, darauf zurückzuführen, dass in diesen Analysen der Rechtsbegriff in inadäquater Weise bestimmt wurde: zu enge Bindung an Rechtsbefolgung und -durchsetzung, Aufladen des Rechtsbegriffs mit Konsenserfordernissen, Ignorieren der koevolutiven Prozesse der Rechtentstehung und eine Überbewertung von Hierarchiemodellen, als deren Folie der globale Webersche Anstaltsstaat dient, sind die maßgeblichen Konzeptionsschwächen. Insbesondere die interdisziplinäre Fixierung auf staatlichen Habitus, staatliche *compliance* und staatliche *opinio iuris* steht einer konzeptionellen Berücksichtigung der Voraussetzungen der Selbstorganisation des globalen Rechts im Wege. Für eine angemessene Beschreibung der Interoperabilität von Recht und Politik ist der etatistische Reduktionismus zu überwinden. Dies lässt sich für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung nur in einem Analyserahmen realisieren, der die wechselseitige Subordination von Recht und Politik überwindet. Dazu dient ein klassisches, wenn auch wenig prominent gewordenes Konzept: das der *Völkerrechtspolitik*.

3. *Etatistische Völkerrechtspolitik vs. polyzentrische Reflexionspolitik des Völkerrechts*

Im Grunde geht es für die interdisziplinäre Beschreibung zweier Rationalitätsbereiche, die offensichtlich ihre je eigene Sprache sprechen, lediglich darum, die theoretische Reflexionsebene an die Praxis des polit-juridischen Alltags heranzuführen. Das Konzept der *Völkerrechtspolitik* bietet sich dabei als Analyserahmen an, weil Trennung und Verknüpfung der beiden unterschiedlichen Logiken und Denkformen bereits in der Semantik zum Ausdruck kommen. Politik und Recht pflegen im praktisch-operativen Umgang je eine eigene *Völkerrechtspolitik* und es ist daraus die theoretische Konsequenz zu ziehen, zwischen einem genuin rechtlichen und einem genuin politischen Begriff der *Völkerrechtspolitik* zu differenzieren. Die politische bzw. rechtliche Verstrickungsproblematik wäre dadurch zu überwinden, dass man operative Geschlossenheit und kognitive Offenheit der gesellschaftlichen Rationalitätsbereiche Recht und Politik in der interdisziplinären Perspektive zur Geltung bringt, ohne eine Subordinationsform zu etablieren. Die theoretische Herausforderung besteht darin nachzuvollziehen, dass unter den Bedingungen post-westfälischer *Völkerrechtspolitik* weder das Recht die Politik noch die Politik das Recht unmittelbar determinieren kann, dass beide vielmehr ständig mit einer *altera pars* und wachsenden Anforderungen ihrer gesellschaftlichen Umwelten konfrontiert sind. Insbesondere zivilgesellschaftliche Skandalisierungsprozesse haben hierbei eine Doppelfunktion, indem sie in politische Kommunikationszusammenhänge die Macht

der Normen einbringen, selbst aber eine normative Macht darstellen und somit auch das Recht heterogenen Anforderungen weltgesellschaftlicher Politik aussetzen.

Das sollte nicht unreflektiert lassen, dass auch der Begriff *Völkerrechtspolitik* aus dem Rechtsdiskurs der Weimarer Republik herrührt.³¹ Theodor Niemeyers frühe Anregung aus dem Jahre 1917, dass Völkerrechtspolitik als Wissenschaft betrieben werden müsse (Niemeyer 1917), wurde in der Weimarer Debatte insbesondere von Ernst Feilchenfeld aufgegriffen. Ausgangspunkt seiner Schrift aus dem Jahr 1922 bildet die Suche nach idealtypischen Regeln der Rechtsgestaltung. Feilchenfeld bezeichnet die Wissenschaft, die sich dieser Frage zuwendet, als »Rechtspolitik«, bezieht sich dabei allerdings explizit nicht auf einen Politikbegriff »in seinem modernen Sinne [...] als ›Kunst der Machtmittel‹, sondern in dem alten Platonischen Sinne [...] einer Wissenschaft von der Bessergestaltung der Gesellschaft« (Feilchenfeld 1922: 9). Sein normativer Politikbegriff verweist bereits auf die idealistische Verwendung. Feilchenfeld macht der Völkerrechtswissenschaft den Vorwurf, dass »die Weiterentwicklung des Rechts den Händen der Fachleute größtenteils entglitten und in die Hände politischer Parteien gefallen ist« (Feilchenfeld 1922: 9), und sucht nach allgemeingültigen Sätzen, »die notwendig für jede Völkerrechtspolitik gelten, und zwar unabhängig gelten von den wechselnden historischen Tatbeständen, welche die Gesetzgebungspolitik sonst auch für ihre Vorschläge berücksichtigen muss« (Feilchenfeld 1922: 10f). Natürlich scherte sich die politische Praxis um Feilchenfelds hehre wissenschaftliche Unternehmung wenig. Die »ideale« *Völkerrechtspolitik*, genauso wie das »ideale« Programm Präsident Wilsons und seine 14 Punkte als Verkündung einer neuen Epoche im Leben der Völker, fanden ihre politische Realität im Versailler Vertrag, mit dem im Namen des geltenden Völkerrechts Deutschland mit immensen Reparationsforderungen belastet wurde. Zugleich vor der Unter- als auch der »Überschätzung der Wirkungsmöglichkeit eines geistigen Gebildes« warnend, forderte Morgenthau daher eine Realpolitik, die sich nicht von theoretischen Erwägungen, sondern von »der konkreten Lage und ihren Erfordernissen« (Morgenthau 1929b: 173) leiten lässt. Und auch E. H. Carr sah in *The Twenty Years Crisis* aus dem Jahr 1939 die Nemesis des Utopismus längst gekommen (Carr 1939: 12f). Realistisch gefragt sei nicht Gutmenschentum, theoretische Stringenz oder die Erarbeitung abstrakter politischer Verhaltensleitsätze »applicable to every situation that arises« (Carr 1939: 18),³² sondern »the assumption that there is no good other than the acceptance and understanding of reality« (Carr 1939: 19; siehe auch Wilson 1995). Morgenthaus Antwort auf diese situative Herausforderung war – wie gezeigt – instrumentalistisch. Unter gewissen Umständen gehöre die Beherrschung der völkerrechtlichen Argumentation eben zur realistischen Perspektive:

»Welcher Staat also überhaupt noch unter normalen Umständen an weltpolitischen Diskussionen teilnehmen will, der muß sich wohl oder übel des Vokabulars bedienen, das die Äußerungen der Diplomatie nun einmal beherrscht [...] Von diesem Standpunkt aus ist Völkerrechtspolitik heute für jeden innerhalb des europäisch-amerikanischen Staaten-

31 Siehe u. a. Berber (1934); Rogge (1934); zu aktuellen Verwendungen: Dicke (1988); Krisch (2004).

32 Unter Hinweis auf eine *House of Commons* Rede von Neville Chamberlain.

systems wirkenden Staat nicht eine von verschiedenen Möglichkeiten, unter denen ihm die Wahl freisteht, sondern, sofern seine auswärtige Politik überhaupt im Rahmen des Vernünftigen geführt wird, eine Notwendigkeit« (Morgenthau 1929b: 170).

Damit wird deutlich, dass auch die Verwendung des Begriffs der *Völkerrechtspolitik* Tendenzen der interdisziplinären Debatte offenbart, eine die *altera pars* exkludierende Betrachtungsform einzunehmen. Idealismus gegen Realismus, politische Wirklichkeit gegen formalistischen Normativismus sind gegenseitig exklusive Logiken, die die rechtlich-politische Interdisziplinarität geprägt haben. Dabei ist das Beziehungsbild komplexer. Die Kritik Morgenthaus an der völkerrechtlichen Realpolitik des Versailler Vertrages verweist genau darauf. Präsident Wilsons Verkündung einer neuen Epoche im Leben der Völker müsse, schreibt Morgenthau, als eine

»Rechtfertigung jener ›Realpolitik‹ erscheinen, die in groteskem Missverständnis die Wirksamkeit von Ideen und seelischen Unwägbarkeiten überhaupt für irreal im politischen Sinne hielt und die durch die Tautologie ihrer Bezeichnung – denn alle Politik ist ›real‹, wenn anders sie überhaupt Politik ist – den völligen Mangel an Einsicht in das wirkliche Wesen der Dinge zu verbergen suchen musste« (Morgenthau 1929b: 172).

Schon Morgenthaus Hinweis auf die Realität des Irrealen und Irrealität des Realen zeigt (siehe Reus-Smit 2004a: 2), dass die Annahme, nach der Staaten unter den Bedingungen einer *International Society* Völkerrechtspolitik betreiben, also gezielte und strategische Versuche unternehmen, eine zentrale Komponente der internationalen Ordnung zu gestalten, weiterzuentwickeln und für ihre Ziele zu instrumentalisieren, kein vollständiges Bild zeichnet. Die mit dem Völkerrecht zusammenhängenden politischen Gestaltungsräume können nicht aus ihrem weltgesellschaftlichen Kontext isoliert verstanden werden. Wenngleich man daher vielleicht das Primat der Politik in der öffentlichen Wahrnehmung nicht wirksam in Frage stellen kann, so relativiert eine genauere Betrachtung der weltgesellschaftlichen Ausdifferenzierungsprozesse den Spielraum des politischen Systems nachhaltig. Der vorgebliche Realismus, der den Denkkategorien nationaler politisch-militärischer Macht – dem Differenzierungszustand des westfälischen Systems – verhaftet bliebe, erwiese sich als ein Idealismus der Macht, der den Eigendynamiken seiner gesellschaftlichen Umwelten zum Opfer fiele.

Die Gestaltungsmöglichkeiten nationalstaatlicher *Völkerrechtspolitik* werden zunehmend weltgesellschaftlich beschnitten. Das liegt insbesondere daran, dass die Politik, d. h. das politische System der Weltgesellschaft, nicht der einzige Rationalitätsbereich ist, der versucht, sich des Rechts zu bemächtigen. Die Gefahren des bereits von Max Weber konstatierten Polytheismus³³ liegen darin, dass Recht vom Austragungsort von Konflikten zum Vehikel zur Durchsetzung von ökonomischen, politischen, religiösen oder wissenschaftlichen Rationalitäten zu werden droht (Teubner 1996c). Das gilt für das Kosten-Nutzen-Denken ebenso wie etwa für den

33 »Es ist«, schrieb Weber, »wie in der alten, noch nicht von ihren Göttern und Dämonen entzauberten Welt, nur in einem anderen Sinne: wie der Hellene einmal der Aphrodite opferte und dann dem Apollon und vor allem jeder den Göttern seiner Stadt, so ist es entzaubert und entkleidet der mythischen, aber innerlich wahren Plastik jenes Verhaltens, noch heute. Und über diesen Göttern waltet das Schicksal, aber ganz bestimmt keine Wissenschaft« (Weber 1968: 605).

militärischen Kalkül der Bedrohung und Abwehr. Macht, Effizienz, Wahrheit, Machbarkeit oder Sicherheit suchen ihre partialen Teilbereichslogiken gesellschaftsweit zu institutionalisieren, notfalls auch auf Kosten des gesellschaftlichen Pluralismus. Das birgt die Gefahr, dass die Ordnungsleistung des Rechts in den Imperialismus der jeweiligen Rationalitäten umschlägt. Wirtschaft, Technik, Politik und Wissenschaft haben dabei je eigene *Völkerrechtspolitiken* entwickelt. Man hat es, anders gesagt, mit einer Vielzahl von Rechtspolitiken zu tun. Dieses Politikmoment äußert sich im Recht »als Entscheidung im Kontext von Unentscheidbarkeit: als Auflösung von Sinnbrüchen in antagonistischen Arrangements, [...] als Auflösung der Rechtsparadoxie in Kollisionen von Recht/Nichtrecht« (Teubner 2003b: 30).

Rechtliche *Völkerrechtspolitik*, die sich gegen politische, wirtschaftliche oder sonstige Usurpationsversuche des Rechts durch instrumentalistische Rechtstheorien wendet, ist, so verstanden, daher eine rechtsinterne Reflexionspolitik, die das Ziel hat, den Rechtscode als leeren Signifikanten offen (Laclau 1994) und die Rechtsform von Heterodeterminierungen frei zu halten (Stäheli 2000: 255-261). Dabei unterliegt das Recht beständig dem Risiko der Zweitcodierung durch andere Unterscheidungen. Eine solche wäre dann erfolgreich, wenn die Unterscheidung Recht/Unrecht inhaltlich besetzt und der Begriff des Rechts fixiert wird.

Kommunikative Ereignisse in einem rechtlichen Signifikationsprozess erhalten ihren rechtspolitischen Charakter durch die Simultaneität verschiedener Möglichkeiten und den Kampf im Recht um die Realisierung einer dieser Möglichkeiten (Stäheli 1998: 61f; Fischer-Lescano/Christensen 2005). Eine solche Lesart des Begriffs der *Völkerrechtspolitik* kann anknüpfen an konstruktivistisch gewendete Ansätze, die Politik »as a socially constituted and constitutive form of deliberation and action« (Reus-Smit 2004b: 24) in einem abgesteckten Feld bzw. einem Möglichkeitsraum beschreiben. Sofern dieser Politikbegriff politische Deliberation als zweckmäßiges, ethisches und eben auch instrumentelles Handeln beschreibt, ist indes zu betonen, dass es hier gerade darum geht, in hinreichendem Maße von den Idiosynkrasien der »Akteure« zu abstrahieren.³⁴ Statt einer Zuschreibung akteursbezogener Motivationen wird stattdessen der »Kampf ums Recht« in den Kontext spezifischer Signifikationsprozesse zu stellen sein. In diesen Prozessen wird versucht, jeweilige Lesarten bestimmter Semantiken zu validieren. Recht wird erst durch Rechtskommunikation generiert (Luhmann 1995a: 46).

Das völkerrechtspolitische Moment dieses zirkulären Prozesses rechtlicher Strukturstabilisierung resultiert aus den Kontingenzen der rechtlichen Anknüpfungszusammenhänge; mit anderen Worten: Post-westfälische *Völkerrechtspolitik* ist ein polyzentrischer Kommunikationsprozess, ein globaler »Kampf ums Recht«, in dem heterogene Erwartungen ihre Partiallogiken in Rechtsnormen zu transformieren suchen. Dies soll im Folgenden anhand der Versuche, die völkerrechtlichen Normen des Gewaltverbots auszuweiten, skizziert werden. Drei Thesen werden zu entfalten sein: (1) Auch angesichts der bereits bei Morgenthau konstatierten Defizite des inter-

34 So etwa die von Luhmann (2004: 18) gern zitierte Parole Parsons: »Action is system«; einen instruktiven Überblick gibt Brunkhorst (2005).

nationalen Rechtssystems (Morgenthau 1963: Kap. 16), gerade im Bereich der Sicherheitspolitik (so beispielsweise die fehlende obligatorische Jurisdiktion des IGH), vollzieht sich nationalstaatliche *Völkerrechtspolitik* nicht ungebremst. (2) Im Hinblick auf den Geltungsbereich des völkerrechtlichen Gewaltverbotes folgt das globale Rechtssystem einer eigenen Rationalität. Die politische Determination des Rechts ist weder auf nationaler noch auf globaler Ebene möglich. Das Recht verfolgt eine eigene *Völkerrechtspolitik*. (3) Post-westfälische *Völkerrechtspolitik* ist keine exklusiv etatistische Unternehmung, sondern muss die operative Autonomie der Regime reflektieren. Die Entwicklung des Völkerrechts vollzieht sich nicht in ausschließlicher Koevolution mit dem internationalen Staatensystem, sondern wird angetrieben von weltgesellschaftlichen Skandalisierungsprozessen. Diese Formen normativer Erwartungsbildung stützen die Autonomie des Rechts gegenüber der Politik.

3.1. *Völkerrechtspolitik der Politik*

Die US-amerikanische *Völkerrechtspolitik* wird häufig als Politik des weltpolitischen Hegemons beschrieben (Vagts 2001). Die Neuerscheinungen zum »hegemonialen Recht« und zur »pax americana« reißen jedenfalls nicht ab (statt aller: Byers/Nolte 2003) und neben dem Vorwurf einer instrumentalistischen Haltung der USA – »ihre gegenwärtige *Völkerrechtspolitik* trägt daher weniger grundsätzlich ablehnende als ausgesprochen selektive und instrumentalistische Züge« (Krisch 2004: 274) – wird in diesen Untersuchungen häufig auch darauf abgestellt, dass trotz der prominenten Diskussion über transatlantische Differenzen eine hybride, netzwerkartige (Slaughter 2004: v. a. Kap. 5) Form der Koordination nationaler Politiken zu einer europäisch-amerikanisch gesteuerten »liberalen Revolution im Völkerrecht« (Krisch 2004) geführt habe. Immer wieder taucht in diesen Debatten der Name Carl Schmitt auf. So führt beispielsweise Nico Krisch den Denker des Ausnahmezustandes als Kronzeugen seiner Hegemoniethese an. Schmitt hatte bereits 1932, als er den amerikanischen Imperialismus des 19. Jahrhunderts beschrieb, auf etwas abgestellt, das auch aktuelle Grundintuitionen anspricht:

»Eine derartige Elastizität, eine derartige Fähigkeit, mit weiten Begriffen zu operieren und die Völker der Erde zu zwingen, sie zu respektieren, ist ein Phänomen von weltgeschichtlicher Bedeutung. Bei jenen entscheidenden politischen Begriffen kommt es eben darauf an, wer sie interpretiert, definiert und anwendet; wer durch die konkrete Entscheidung sagt, was Frieden, Abrüstung, was Intervention, was öffentliche Ordnung und Sicherheit ist. Es ist eine der wichtigsten Erscheinungen im rechtlichen und geistigen Leben der Menschheit überhaupt, dass derjenige, der wahre Macht hat, auch von sich aus Begriffe und Worte zu bestimmen vermag. Caesar dominus et supra grammaticam: der Kaiser ist Herr auch über die Grammatik« (Schmitt 1994a: 202).

Der politische Begriff des Rechts, der politische Dezisionismus Schmitts und die immer gegenwärtige Warnung vor einem falsch verstandenen »Normativismus und Formalismus« (Schmitt 1994a: 202) sind paradigmatische Formulierungen für eine Zeit, in der das politische System über das Definitionsmonopol völkerrechtlicher Begriffe verfügte, von Schmitt im Rahmen des typischen »Weimar arguments« sein-sollend fehlinterpretiert. Die Realität post-westfälischer *Völkerrechtspolitik* trifft

dies nicht, wie man an der völkergewohnheitsrechtlich geltenden Regel des Gewaltverbots (Art. 2 (4) UN-Charta) sehen kann. Gerade hier kann nicht davon die Rede sein, dass dieser Versuch der Korruption bereits geglückt wäre. Dies liegt – Lothar Brock hat es prägnant formuliert – daran, dass die völkerrechtliche Kommunikation eine Eigendynamik hat:

»Auch für das Völkerrecht gilt, dass seiner Manipulation und Korruption Grenzen gesetzt sind, die in der Natur des Völkerrechts als Recht liegen. Auch wer sich auf die Sprache des Völkerrechts einlässt, unterwirft sich den Regeln, die mit dem Sprechen in Kategorien des Rechts einhergehen, und vollzieht dementsprechend einen Akt der Selbstbindung« (Brock 2004: 8).³⁵

Es hat zahlreiche nationalstaatliche »Angriffe auf die Verteidigung« (Fischer-Lescano 2004) gegeben. Zu nennen sind etwa Formulierungen in der *National Security Strategy* (NSS) der USA und den Verteidigungspolitischen Richtlinien der BRD³⁶ (siehe dazu Müller 2003), die das Ziel haben, den Verteidigungsbegriff des Art. 51 UN-Charta zu erweitern und Selbstverteidigung, eine der wenigen völkerrechtlich zulässigen Ausnahmen des in Art. 2 (4) UN-Charta niedergelegten Gewaltverbots, nicht nur als Reaktion auf einen Angriff, sondern bereits im Vorfeld und unabhängig von der sog. Webster-Formel³⁷ rechtlich zu erlauben (Kritik daran bei: O'Connell 2002; Bothe 2003; Byers 2003). Allein ein Blick auf die alliierten Rechtfertigungsmuster für den Einsatz im Irak zeigt dabei: Nationalstaatliche *Völkerrechtspolitik* ist derart mit den globalen Regimen verflochten, dass *pax americana* und US-amerikanische Hegemonie ein völlig unzureichender Analyserahmen sind (Wolf 2003) und dass der Versuch der Neujustierung des völkerrechtlichen Gewaltverbots nicht losgelöst von der UN-Charta beurteilt werden kann. Im Fall des Irak spielt der Sicherheitsrat nicht nur in der *post bellum* Phase eine maßgebliche Rolle, sondern auch bei den Rechtfertigungsmustern *ad bellum*. Trotz aller Bemühungen im Vorfeld und trotz NSS haben sich die USA und Großbritannien wie bereits im Fall Afghanistans (hierzu Byers 2003) in ihrer Rechtfertigung nicht auf einen neuen völkerrechtlichen Verteidigungsbegriff berufen, sondern in einem Brief an den Sicherheitsrat die Legitimation für den Gewalteinsatz in der Sicherheitsrats-Resolution 678 (1990) gesehen (UN Doc. S/2003/351). Diese Rechtfertigung stellt klar auf eine Ermächtigung im Sicherheitsrat ab, nicht auf ein eigenes Recht zur Selbstverteidigung. Man kann den Irak-Krieg daher nicht als einen Schritt in Richtung eines Wandels des Gewohnheitsrechts im Hinblick auf das völkerrechtliche Gewaltverbot sehen (so auch: Bothe

35 Siehe auch Koskeniemi (2004).

36 Deren Ziff. 5 lautet bspw.: »Dementsprechend lässt sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen, sondern trägt zur Wahrung unserer Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist« – abrufbar unter: <http://www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBase-Link/N264WS4R915MMISDE>; 7.9.2005.

37 Das Völkergewohnheitsrecht im Hinblick auf das Selbstverteidigungsrecht wird in der Regel mit der anlässlich des Caroline-Falls von Daniel Webster geprägten Formel, dass das Selbstverteidigungsrecht dann einzuräumen sei, wenn eine Regierung zeigen kann, dass die »necessity of that self-defense is instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation« (Kearley 1999: 325, ausführlich zur Webster Formel Dinstein 2001).

2003; O'Connell 2002, 2003; anderer Ansicht: Dörr 2004), sondern muss ihn als Beispiel für die zunehmend problematischer werdenden, dezentralen Autolegitimationsversuche staatlicher Gewaltausübung unter Berufung auf Resolutionen des Sicherheitsrates betrachten (Frowein 1998).

3.2. Skandalisierungsprozesse

Der Anschein, die post-westfälische Weltgesellschaft hätte ein Machtzentrum, das *dominus et supra grammaticam* über die Begriffswelt des Rechts sein könnte, trägt. Denn tatsächlich handelt es sich um netzwerkartige Verknüpfungen nationaler, regionaler und genuin globaler Politikzentren. Aber auch diese politischen Prozesse können kein bestimmtes rechtliches Output im Weltrecht determinieren (Oeter 2001; Teubner 1996c). Das globale Recht hat sich im Zuge des weltgesellschaftlichen, funktionalen Ausdifferenzierungsprozesses autonom gesetzt und operativ geschlossen. Der rechtliche Universalismus bringt es mit sich, dass jedes Kommunikationskript – auch wenn darin das Recht beiseite geschoben wird³⁸ – Gegenskripts ausgesetzt ist, die nicht zentral steuerbar sind. In diesen Skripten werden an den Grenzen des Rechts normative Erwartungen produziert. Dies ist auch im Bereich des Friedensvölkerrechts zu beobachten: Die politikwissenschaftliche Diskursion konzentriert sich hier derzeit auf die Wirkung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Bereichen der Menschenrechts- und Umweltpolitik, die eine breitere Öffentlichkeit erreichen, indem Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an Prozessen der Rechtsetzung beteiligt werden (List/Zangl 2003). Das Zustandekommen von Konventionen wie dem ICC-Statut und im Bereich des Minen- und Kleinwaffenverbots kann entsprechend interpretiert werden (Deitelhoff 2004).

Unabhängig von diesen Fragen der Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in originär nationalstaatlich geführte Prozesse wäre es wichtig, die Bildung einer kritischen Weltöffentlichkeit in die Beschreibung des Verhältnisses von Politik und Recht einzubeziehen. Einen beachtlichen Schritt in diese Richtung unternimmt Antje Wiener. Auch sie erkennt die fehlende gesellschaftliche Einbettung der *compliance*-Forschung als ein Problem und fordert dementsprechend eine Kontextualisierung der Frage der Normbefolgung (Wiener 2003: 33). Diese Ausweitung auf zukünftige Sphären der Implementation nimmt ihren Ausgangspunkt aber dennoch in der zuvor durch Argumentationsansätze (Risse 2000) thematisierten Verhandlungssituation. In dieser meint Gesellschaft offensichtlich nicht Weltgesellschaft. Jürgen Habermas geht darüber hinaus, insofern er die punktuell erregte Weltöffentlichkeit in die Betrachtung einbezieht. So hat er in seinem nach dem Irak-Krieg verfassten Beitrag zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts die Rolle der Weltöffentlichkeit in den politisch-rechtlichen globalen Kommunikationsprozessen fokussiert. Darin untersucht er unter Berufung auf Hauke Brunkhorsts Konzeption

38 Etwa wenn die »Koalition der Willigen« offen kommuniziert hätte, einen Angriff ohne Rechtsgrundlage zu führen.

einer globalen Rechtsgenossenschaft (Brunkhorst 2002) die Funktion der erstarken Weltöffentlichkeit und die Bedingung der Transformation »kommunikativ erzeugten Einflusses in politische Macht« (Habermas 2004: 141). Die funktionalen Voraussetzungen dafür hält Habermas im Bereich der Menschenrechte und des Friedensvölkerrechts gegeben; es genüge ein Gleichklang der »Entrüstung über massive Menschenrechtsverstöße und evidente Verletzungen des Verbots militärischer Angriffshandlungen« (Habermas 2004: 142).

Dies erinnert nicht zuletzt an die Hervorhebung eines globalen Rechtsbewusstseins im dritten Definitivartikel der Friedensschrift Immanuel Kants (1964a: 216f). Bezeichnenderweise wurde dieser Argumentationsstrang in der politikwissenschaftlichen Debatte über den Demokratischen Frieden, die sich gerade in der Erweiterung, die sie im so genannten Liberalen Frieden erfährt, immer wieder auf Kant beruft, weitestgehend ignoriert (siehe aber Barkawi/Laffey 1999; Ellis 2002). Diese Beobachtung ist darüber hinaus auch unabhängig von dem legitimationstheoretischen Diskurs, in dem Habermas sie einführt, wichtig, denn sie impliziert ein neuartiges Wechselspiel von »Diskussion und Dezision« (Brunkhorst 2002) auf der weltpolitischen Bühne, die auch die Generierung von Rechtserwartungen betrifft und somit sowohl eine genuin politische als auch eine rechtliche Dimension hat.

Besonders gravierend sind die Folgen dieser Mobilisierungsfähigkeit der Weltöffentlichkeit für das Recht selbst. Am Beispiel des Gewaltverbots expliziert: Daniel Thürer hat angesichts der weltweiten Demonstrationen gegen den Irakkrieg ein Neuüberdenken der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre und eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Rechtsetzungsmodi gefordert (Thürer 2003: 325). Das reflektiert, dass der vermeintliche Hegemon deshalb nicht Herr über die rechtliche Begriffswelt ist, weil er mit globalen kommunikativen Rechtsprozessen konfrontiert ist, die er nicht steuern kann. Weltgesellschaftliches normatives Erwarten entsteht nicht nur exklusiv innerhalb der Staatenwelt durch politische Rechtsetzung, sondern auch in anderen Funktionssystemen, speziell im System der Massenmedien. Die Rolle der NGOs in diesen Prozessen ist nicht zu unterschätzen (Skordas 2003; Oeter 2001). Es ist das, was Niklas Luhmann (1995b) und Gunther Teubner (1996b) übereinstimmend als Rechtsetzung durch Skandalisierung, Herbeireden und unablässliche Beschwörung – eine um die Theorie des »Kollektivbewusstseins« reduzierte Reminiszenz an Emile Durkheims (1999) Konzept der *colère publique* – beschreiben. Dieser Mechanismus der Generierung von Normen unterscheidet sich vom klassischen Völkerrecht dadurch, dass er fern von den Zentren großer Politik zur Emergenz von Rechtsstrukturen führen kann. Die »rechtsetzende Zivilgesellschaft« ist eine voraussetzungsreiche Simplifizierung, da es tatsächlich komplexe, globale, hoch spezialisierte Kommunikationsprozesse sind, in denen dieses Recht gebildet wird. Dass dies allerdings Rechtsbegriffsbildungen sind, die sich dem unmittelbaren staatlichen Zugriff entziehen, ist für das verloren gegangene Begriffsmonopol der etatistischen Politik entscheidend (zum »genetischen Rechtspluralismus«: Fischer-Lescano 2005a: 117-129).

3.3. Völkerrechtspolitik des Rechts

Diese Pluralisierung der Rechtsentstehungsmechanismen hat die doppelte Bedeutung, dass einerseits die politische *Völkerrechtspolitik* mit einer rechtlichen *altera pars*, d. h. mit den in den globalen Kommunikationsprozessen zum Ausdruck kommenden, zivilgesellschaftlich generierten Rechtserwartungen konfrontiert ist, dass aber andererseits auch im Recht eine politische *altera pars* um Aufmerksamkeit ringt: Der in politische Macht transformierte kommunikative Einfluss der Zivilgesellschaft besteht nicht nur darin, dass in politischen Prozessen die »Macht der Normen« zur Geltung gebracht wird, sondern auch darin, dass im Rechtsdiskurs selbst neue politische Bezugspunkte entstehen, dass sich die enttäuschten Rechtserwartungen der zivilgesellschaftlichen Akteure Formen und Foren zur symbolischen Bestätigung suchen. Tatsächlich ist es auch auf globaler Ebene gerade diese Verknüpfung von Zentrum und Peripherie, von organisiertem Entscheidungsbereich und spontanem Peripheriebereich rechtlicher Kommunikation, die den Wirkungsbereich rechtlicher *Völkerrechtspolitik* ungemein erweitert. Das Völkerrecht jedenfalls beginnt sich dieser Option zu öffnen. So hat beispielsweise die belgische Ad-hoc-Richterin van den Wyngaert in ihrer abweichenden Meinung im *arrest warrant*-Fall³⁹ im Februar 2002 eine Bezugnahme auf zivilgesellschaftliche Rechtsetzung unternommen. Zwar bleibt ihre Reformulierung in der Fixierung auf NGOs zu eng, da sie demokratietheoretische Folgeprobleme impliziert, die darauf beruhen, dass sie den NGOs eine Repräsentationsfunktion zugesteht. Aber als erster Schritt zu einer adäquaten Reformulierung gesellschaftlicher Rechtsbildungsprozesse im Völkerrecht ist ihre Ausführung dennoch bemerkenswert:

»Advocacy organizations, such as, Amnesty International, Avocats sans Frontières, Human Rights Watch, The International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) and the International Commission of Jurists, have taken clear positions on the subject of international accountability. This may be seen as the opinion of civil society, an opinion that cannot be completely discounted in the formation of customary international law today.«⁴⁰

39 Im *arrest warrant*-Fall hatte der IGH über einen wegen des Vorwurfs der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausgestellten Haftbefehl Belgiens gegen den seinerzeit amtierenden Außenminister des Kongo zu entscheiden. Der IGH stellte klar, dass amtierende Außenminister diplomatische Immunität genießen, allerdings nach ihrer Amtszeit für Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen werden können, die während der Amtszeit begangen wurden. Die Entscheidung des IGH vom 14.2.2002 im *arrest warrant*-Fall zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Belgien ist abgedruckt in *International Legal Materials* 41 (2002: 536-657). Sie ist im Volltext abrufbar unter http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iCOBE/icobejudgment/icobe_ijudgment_20020214.PDF; 7.9.2005. Sie blieb nicht unkritisiert, da die Richter den Immunitätsbereich auf Kosten der Menschenrechte zu weit setzten und eine Gelegenheit zur Stärkung des Universaljurisdiktionsgrundsatzes verstreichen ließen (Cassese 2002).

40 Abweichende Meinung von Richterin van den Wyngaert, IGH vom 14.2.2002, *arrest warrant*-Fall, *International Legal Materials* 41 (2002: 536-657, Ziff. 27).

Dass van den Wyngaert diese Fragen als Rechtsquellenfrage behandelt, wird deutlich, wenn sie formuliert: »The Court fails to acknowledge this development, and does not discuss the relevant sources.«⁴¹

Insbesondere der IGH scheint die wachsende Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Aufmerksamkeit sehr sensibel zu registrieren. So hat das Gericht im Anfang 2004 verhandelten Mauer-Fall, in dem auch Fragen des völkerrechtlichen Gewaltverbots zur Diskussion standen, entschieden, dass Verhandlung und Verkündung nicht mehr ausschließlich hinter den Türen des Friedenspalastes in Den Haag zu führen seien, sondern mittels Internet global und live übertragen werden können:

»The Court has decided to provide video coverage of its hearings on the Internet in response to the exceptional interest in this case shown by the general public, civil society and the media worldwide [...]. The Court intends to provide such webstreaming in the future for cases of a similar nature.«⁴²

Wenn man bedenkt, wie reserviert die Nationalstaaten die Resolution der UN-Generalversammlung aufgenommen haben, die den IGH um das Rechtsgutachten im Mauer-Fall ersuchte, wie hier teilweise offen (USA), teilweise verdeckt (europäische Staaten) das Argument der politischen Konfliktenteignung und der mangelnden Adäquanz des Rechts zur Lösung politischer Probleme gegen die Zuständigkeit des IGH angeführt wurde (Bothe 2004), kann man die Bedeutung dieses Schritts erahnen. Der IGH sah sich denn auch – wie bereits im Gutachten über die Rechtmäßigkeit von Atomwaffen – nicht wegen der angeblich politischen Natur des Streits, der nur politisch entschieden werden könne, an einer Entscheidung gehindert, sondern stellte fest, die auch politische Natur des Konflikts

»does not suffice to deprive it of its character as a ›legal question‹ and to ›deprive the Court of a competence expressly conferred on it by its Statute‹ [...] Moreover, the Court has affirmed in its Opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* that ›the political nature of the motives which may be said to have inspired the request and the political implications that the opinion given might have are of no relevance in the establishment of its jurisdiction to give such an opinion‹ (*I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 234, para. 13).«⁴³

Der IGH hat in seinem Gutachten – wie im Übrigen auch der Israelische *High Court of Justice*⁴⁴ – den ursprünglichen Verlauf der israelischen »Schutz«-Mauer für völkerrechtswidrig erachtet. Das Gericht hat sich damit trotz aller politischen Drohgebärden im konkreten Fall unbeeindruckt gezeigt. Das bedeutet natürlich nicht, dass

41 Abweichende Meinung von Richterin van den Wyngaert, IGH vom 14.2.2002, *arrest warrant*-Fall, International Legal Materials 41 (2002): 536-657, Ziff. 28).

42 IGH, Press Release 2004/10 vom 19. Februar 2004, in der Sache: Advisory Opinion, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, in: http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/ipress2004/ipresscom2004-10_mwp_20040219.htm; 7.9.2005.

43 IGH, Advisory Opinion, 9.7.2004, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, International Legal Materials 43 (2004): 1009-1099, Ziff. 41, Hervorh. dort.

44 High Court of Justice, Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel et al., HCJ 2056/04, Urteil vom 30.6.2004, in: http://elyon1.court.gov.il/files_eng/04/560/020/a28/04020560.a28.pdf; 7.9.2005.

politischer Druck auf und unmittelbare Eingriffsversuche in das Völkerrecht wie beispielsweise UN-Sicherheitsrats-Resolution 1422 an diesem globalen Rechtssystem spurlos vorbeigehen. Es ist ganz offensichtlich, dass das Völkerrecht an der Entwicklung einer eigenen *Völkerrechtspolitik* massiv gehindert wird, dass die Kontrolle von Sicherheitsratsbeschlüssen defizitär ist, dass der ICC bislang keine Jurisdiktion über das Aggressionsdelikt hat und dass eine obligatorische Zuständigkeit des IGH keine Realität ist. Es gibt aber durchaus Entwicklungen, die darauf hindeuten, dass das Recht die Kämpfe um seine Autonomie zunehmend annimmt. Insbesondere der Streit um das strafrechtliche Jurisdiktionsprinzip der *universal jurisdiction*, d. h. der Grundsatz, dass u. a. Verbrechen gegen die Menschlichkeit weltweit gerichtlich verfolgt werden können, zeigt dabei die Rolle und Bedeutung nationaler Gerichte in diesen Prozessen und manifestiert, wie verstrickt die politische *Völkerrechtspolitik* dabei in die eigene Vergangenheit ist.⁴⁵ Doch auch den Autonomiedrang internationaler Spruchkörper sollte man nicht unterschätzen. So hatte das ICTY in der aus vielen Gründen bemerkenswerten Tadic-Entscheidung im Oktober 1995 festgestellt, dass auch der UN Sicherheitsrat »is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be.«⁴⁶ Ähnliches gilt für den ICC im Hinblick auf das politische Spiel um Art. 16 des Rom-Statutes.⁴⁷

Kurz: Das Rechtssystem der Weltgesellschaft hat sich zu einer politisch ernst zu nehmenden Realität emanzipiert, die mehr ist als ein geistiges Gebilde, sondern über Recht und Unrecht wacht, totalisierenden Tendenzen einzelner hochgezüchteter Sozialsysteme eine juristische Grenze zieht und im Hinblick auf die Politik eine eigene *Völkerrechtspolitik* verfolgt. Am deutlichsten wird diese Umweltresponsivität des Rechts in der Entscheidung des IGH im sog. Plattform-Fall, in dem sich die

45 Amnesty International (1999) v. Kissinger (2001), hierzu: Fischer-Lescano (2005c).

46 Prosecutor v. Dusko Tadic, ICTY, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, IT-94-I, Ziff. 28. Anders als bei der in der oberen Anm. 29 genannten Entscheidung zum Tadic-Fall handelt es sich bei dieser Entscheidung der Appeals Chamber des ICTY um die der Sachentscheidung vorgängige Entscheidung hinsichtlich der Zulässigkeit des Verfahrens vor dem ICTY. Die Entscheidung vom 2.10.1995 ist abgedruckt in International Legal Materials 35 (1996): 32-54 und ist abrufbar unter <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/decision-e/51002.htm>; 7.9.2005.

47 Art. 16 des Rom-Statuts räumt dem Sicherheitsrat die Möglichkeit ein, eine Verfolgungsimmunität zu verlangen, was auch nach Res. 1422 vom 12. Juli 2002 auf US-amerikanischen Druck hin geschehen ist. Die letzte Resolution über die Immunitätsfrage ist am 1. Juli 2004 ausgelaufen. Die USA betrieben zunächst den Versuch der Verlängerung, scheiterten damit indes im Sicherheitsrat. Der damalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, James Cunningham, erläuterte die Gründe für die Rücknahme des Resolutionsentwurfs: »The U.S. has decided not to proceed further with consideration of action on the draft at this time in order to avoid a prolonged and divisive debate« (Washington Post, 24.6.2004, A20). Auch die Ausweichstrategie der USA, jeweils bilaterale Übereinkommen, die ein Überstellungsverbot statuieren, mit den Aufnahmestaaten der US-Truppen zu schließen, beinhaltet gravierende Rechtsprobleme, da sie mit Artikel 98 des Rom-Statuts kaum in Einklang gebracht werden können, vgl. Benzing (2005).

USA wegen der Zerstörung iranischer Ölplattformen im ersten Golfkrieg verantworten musste und Fragen des völkerrechtlichen Gewaltverbots zu verhandeln waren. Zum Urteil vom 6. November 2003 hat Richter Bruno Simma eine *separate opinion* formuliert, die explizit auf eine höchstrichterliche *Völkerrechtspolitik* abstellt. Simma erklärt seine Rechtsauffassung mit einer »consideration of *Rechtspolitik*« und fordert

»the courage of restating, and thus reconfirming, more fully fundamental principles of the law of the United Nations as well as customary international law (principles that in my view are of the nature of jus cogens) on the use of force, or rather the prohibition on armed force, in a context and at a time when such a reconfirmation is called for with the greatest urgency.«⁴⁸

3.4. Wechselseitige Kontrolle

Es zeigt sich nun gerade an der Frage der Übersetzung weltgesellschaftlicher Rechtsetzungsakte ins Völkerrecht, dass liberalistische Ansätze, die sich auf die Friedensschrift Kants berufen, mit ihrer hegemonialen Tendenz zu Zwangsdemokratisierungen und Systemexklusionen von Nicht-Demokratien nicht nur von einer empirisch zweifelhaften Grundannahme ausgehen. Sie lösen vielmehr auch den bei Kant zentralen Nexus von Demokratie, Menschenrechten und Herrschaft des Rechts (Eberl 2004) dergestalt auf, dass von Kants rechtspazifistischem Modell nichts weiter als ein Exekutivpazifismus übrig bleibt, in dem es dann die – im Rahmen diverser Regime oder auch lose gekoppelten – netzwerkartig koordinierten Exekutiven der »Demokratien« sein sollen, die die Bedingung der Möglichkeit von Frieden und Freiheit in der *New World Order* abgäben (Slaughter 2004: 261-271). Gegenüber diesem Modell internationaler Aristokratie – so die treffende Charakterisierung von Allott (2003) – wäre es also wichtig, für die Beschreibung der Verknüpfung von Politik und Recht, die in den demokratischen Nationalstaaten regelmäßig als Verfassung gedacht wird, aus den jeweiligen Selbstreferenzialitäten hinreichend auszubrechen und die traditionellen Beschreibungsformen nationalstaatlicher Rechtspolitik weit genug zu generalisieren und angemessen zu respezifizieren. Es kommt, mit anderen Worten, in der politisch und rechtlich fragmentierten Weltgesellschaft einerseits darauf an, dass den Versuchen der Autolegitimation des politischen Systems⁴⁹ rechtliche Grenzen gesetzt werden, dass also Foren und Verfahren installiert bzw. gestärkt werden, in denen das Recht den totalisierenden Tendenzen des Sozialsystems Politik eine Grenze ziehen kann. Gleichermaßen wichtig ist es jedoch, dieses

48 IGH, Oil Platforms Case (Iran v. USA), Urteil vom 6.11.2003, ICJ Rep. 2003, Richter Bruno Simma, *separate opinion*, Vorwort und Ziff. 6, Hervorh. dort, abgedruckt in *International Legal Materials* 42 (2003): 1334-1485 und abrufbar unter http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iop/iopjudgment/iop_ijudgment_20031106_simma.PDF; 7.9.2005.

49 Diese nehmen auch im UN-System überhand, insbesondere durch eine extensive Auslegung des Friedensbegriffs, durch Resolutionen des Sicherheitsrates, die nicht mehr nur einzelfallbezogene Maßnahmen, sondern auch generell legislative Züge tragen. Kritisch: Zimmermann/Elberling (2004: 75f).

systemische Wechselspiel der gegenseitigen Kontrolle von Recht und Politik an das soziale Substrat der Weltgesellschaft rückzubinden.

Dass »die öffentliche Meinung neben dem ›Willen der Staaten‹ zu den wesentlichen formativen, rechtsbildenden Kräften der Völkerrechtsordnung« (Thürer 2003: 325) gehört, findet vor den Gerichten im Völkerrecht zunehmend Anerkennung und ist die Reaktion auf die Pluralität von Rechtgenerierungsmodi auf der Ebene der Weltgesellschaft.⁵⁰ Aus dieser Deskription der völkerrechtlichen Eigendynamik, im Zuge derer die zivilgesellschaftliche Rechtsetzung inkorporiert wird, folgt auch, dass die Usurpationsversuche rechtlicher Begriffe durch hegemoniale Politik nicht nur deshalb so fragwürdig sind, weil sie im Widerspruch zum Wortlaut der jeweiligen Normen stehen. Allein in diesem Sinne hat zwar beispielsweise Ingeborg Maus die weltpolitischen Versuche, die UN-Charta dergestalt auszulegen, dass Menschenrechtsnormen als Ermächtigungsnormen für Gewalteinsetze nutzbar gemacht werden können, wiederholt scharf kritisiert (Maus 1999): »Wie viele Menschenleben wären gerettet worden, hätte westliche Hegemonie nicht den Namen der internationalen Gemeinschaft usurpiert, sondern sich an das kodifizierte Recht derselben gehalten« (Maus 2004: 835). Dieser Versuch des Schutzes der Rechtsautonomie vor hegemonialem Instrumentalismus wird aber dadurch erschwert, dass das von Maus geforderte Ideal der »mathematischen Genauigkeit« der Gesetzesbegriffe, das auch Kant in der Rechtslehre eingefordert und von dem er bezeichnenderweise gerade diejenigen der *aequitas* und des *ius necessitatis* ausgenommen hat (Kant 1964b: 340f), schwer einlösbar ist. Die Porösität der Rechtsbegriffe und die Folgen der kontextuellen Einbindung der Texte sollten nicht unterschätzt werden. Neben diesen Strategien käme es daher insbesondere darauf an, zum Schutz der völkerrechtlichen Autonomie gegenüber der Politik diejenigen Mechanismen zu stärken, in denen sich die Weltgesellschaft den hegemonialen Begriffsbesetzungsversuchen entgegenstellt. Hier wäre also nicht primär auf die Kantische Subsumtionsmaschine abzustellen, die auf den globalen Rahmen übertragen letztlich nur das etatistische Monopol auf Rechtskommunikation verfestigte. Vielmehr gilt es, eine Rückbindung der hochkomplexen Rechtsprozesse an die Weltgesellschaft selbst und nicht nur an die internationale (Staaten-)Gemeinschaft, konzeptionell einzubeziehen. Denn gerade die globalen Skandalisierungsprozesse sind die Bedingung der Möglichkeit einer »schrittweisen ›Erschwerung‹ (Müller [2001]) undemokratischer Herrschaft durch eine Politik des Appells, in deren sozialen Kämpfen es um nichts anderes geht als die globale, regionale, nationale und sektorale Verwirklichung starker Öffentlichkeit« (Brunkhorst 2002: 216f).⁵¹ Hier und bei der prozeduralen Absicherung des fragilen Wechselspiels weltpolitischer Öffentlichkeit, heterarchischer Weltgerichtsbarkeit und weltpolitischen Zentren wäre anzusetzen, will man die jeweiligen Totalisierungsdispositionen durch verfahrensmäßig abgesicherte Gegenkräfte – d. h. insbesondere durch die zivilgesellschaftliche Partizipation an der globalen Rechtset-

50 Siehe auch die instruktive Studie von Rajagopal (2003: Kap. 8); siehe ferner Schircks (2002: 177).

51 In diesem Sinne auch Müller (2004); Teubner (2003a); Buckel (2005).

zung und die Eröffnung individuellen Zugangs zu den dezentralen und zentralen Gerichtsinstanzen – entschärfen und eine einigermaßen realistische Alternative zum hegemonialen Recht der internationalen Gemeinschaft entwickeln.

4. Ausblick

Wenn sich ein Rechtssystem ausdifferenziert hat, wird über die Begriffe des Rechts nur im Recht entschieden. Die diesbezügliche Eigenzeit des Rechts ist langsam.⁵² Das Weltrecht hat Jahrzehnte gebraucht, bis die Täter der argentinischen Militärjunta verurteilt waren, bis heute sind mehr als tausend Klagen weltweit gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Unternehmen anhängig, die in Zusammenhang mit dem Nationalsozialismus und dem Zweiten Weltkrieg stehen und die Ermittlungen gegen Henry Kissinger nehmen bereits ein Vierteljahrhundert in Anspruch.⁵³ Es wird auch Jahre dauern, bis das Recht in *obiter dicta*, Inzidentprüfungen, strafrechtlichen, zivilrechtlichen und völkerrechtlichen Prozessen auf die politischen Begriffsherausforderungen, die mit dem Irakkrieg und dem Kampf gegen den Terror verbunden sind, reagieren wird.⁵⁴ Hier wird es dann darum gehen, dass das Recht seiner Aufgabe gerecht wird, normative Erwartungen zu stabilisieren, Kompensationen für totalisierende Überwältigungen einzelner Sozialsysteme zu gewährleisten und so als »gentle civilizer of social systems« zu fungieren (Koskeniemi 2002; Fischer-Lescano/Teubner 2004: 1045f). Dabei verfolgen Recht und Politik unterschiedliche Logiken und je unterschiedliche *Völkerrechtspolitiken*.

52 Zu Synchronisationsschwierigkeiten im Verhältnis der Rechtsprozesse zu den gesellschaftlichen Umweltaforderungen angesichts komplexer Interdependenzlagen siehe Luhmann (1981: 85 und 264-266); zur Eigenzeit sozialer Systeme Brodocz (2003); zu den daraus resultierenden Fragen der Koevolution von Recht und gesellschaftlicher Umwelt siehe Abegg (2006).

53 Zur Bedeutung nationaler Gerichte in diesen transnationalen Rechtsprozessen: Fischer-Lescano (2005a: 157-170, 175-195) und Hanschmann (2006).

54 Siehe auch die zivilgesellschaftlichen Bemühungen, die Tradition der sog. Russel-Tribunale wiederzubeleben: www.iraqtribunal.de; zu den Russell-Tribunalen generell: Rigaux (1995); zur Anrufung der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen und dem Verstoß gegen humanitäres Völkerrecht durch Truppen im Irak siehe Cerone (2005); zu ersten (allerdings wenig erfolgreichen) Prozessen wegen des Irakkrieges vor nationalen Gerichten: Bothe/Fischer-Lescano (2005); siehe allerdings die bemerkenswerte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2005, BVerwG, 2 WD 12.04, in der das Gericht feststellt, dass gegen den Irakkrieg und die diesbezüglichen deutschen Unterstützungshandlungen in völkerrechtlicher Hinsicht gravierende Bedenken vorliegen. Weder das Selbstverteidigungsrecht noch die Beschlüsse des Sicherheitsrates hätten einen Militäreinsatz gerechtfertigt. Die durch die Bundesrepublik erfolgte Gewährung von Überflugsrechten, der Schutz US-amerikanischer Kasernen und die Beteiligung an AWACS-Aufklärungsflügen über dem Territorium der Türkei habe die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln verletzt. Das Urteil ist abrufbar unter: <http://www.bverwg.de/files/a438b928466055d9ec8dcc429e3f5b0a/3060/2wd12-u-04.pdf>; 7.9.2005.

Die weltgesellschaftliche Aufmerksamkeit macht die politische Determination rechtlicher Begriffe zunehmend schwierig und erfordert die soziale Responsivität von Recht und Politik. Diese Verflechtung ist Teil eines epochalen weltgesellschaftlichen Entwicklungsschubes und mit der Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft aufs Engste verknüpft. Als solcher kann dieser Prozess durch politische Entscheidungen nicht rückgängig gemacht werden, er ist ein – wie Gilles Deleuze und Félix Guattari sagen würden – Rhizom, dessen Wachstum durch Eingriffe nur angeregt und gelenkt, nicht aber als solches bekämpft werden kann (Deleuze/Guattari 1977: 11f). Denn die vollzogene Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft lässt Alternativen zum Recht nicht zu, allenfalls Alternativen im Recht (Teubner 1984: 303). Zukünftige interdisziplinäre Forschungen werden die Unterschiede in politischer und rechtlicher *Völkerrechtspolitik* zu reflektieren haben. Dabei gilt es, Annahmen, die auf das Primat jeweils nur einer Rationalität setzen, zurückzuweisen. Dafür ist es notwendig, dass die Theorie die Herausforderung der Praxis annimmt: die Eigendynamiken in juristischen wie politischen Kommunikationsprozessen ernst zu nehmen.

Literatur

- Abbott, Kenneth/Keohane, Robert/Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie 2000: The Concept of Legalization, in: International Organization 54: 3, 401-419.
- Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization 54: 3, 421-456.
- Abegg, Andreas 2006: Evolutorische Rechtstheorie, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): Neue Theorien des Rechts, Stuttgart, i. E., 371-391.
- Albert, Mathias 2002: Zur Politik der Weltgesellschaft, Weilerswist.
- Allott, Philip 1971: Language, Method and the Nature of International Law, in: British Yearbook of International Law 45, 79-135.
- Allott, Philip 2003: The Emerging International Aristocracy, in: New York University Journal of International Law And Politics 35: 2, 309-339.
- Alvarez, José 2001: Do Liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter's Liberal Theory, in: European Journal of International Law 12: 2, 183-246.
- Amnesty International 1999: Universal Jurisdiction: 14 Principles on the Effective Exercise of Universal Jurisdiction (AI Index: IOR 53/01/99), in: [http://web.amnesty.org/library/pdf/IOR530011999ENGLISH/\\$File/IOR5300199.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/IOR530011999ENGLISH/$File/IOR5300199.pdf); 7.9.2005.
- Arangio-Ruiz, Gaetano 1997: The »Federal Analogy« and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, in: European Journal of International Law 8: 1, 1-28.
- Barkawi, Tarak/Laffey, Mark 1999: The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization, in: European Journal of International Relations 5: 4, 403-434.
- Barnhoorn, L. A./Wellens, Karel (Hrsg.) 1995: Diversity in Secondary Rules and the Unity of International Law, Den Haag.
- Beck, Robert J./Arend, Anthony C./Lugt, Robert D. (Hrsg.) 1996: International Rules: Approaches from International Law and International Relations, Oxford.
- Benzing, Markus 2005: U.S. Bilateral Non-Surrender Agreements and Article 98 of the Statute of the International Criminal Court, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 8, 181-236.
- Berber, Friedrich 1934: Sicherheit und Gerechtigkeit. Eine gemeinverständliche Einführung in die Hauptprobleme der Völkerrechtspolitik, Berlin.
- Beutz, Iris 1997: Der Protest im Völkerrecht, Berlin.
- Blichner, Lars/Molander, Anders 2005: What is Juridification? (ARENA Working Papers 14, März 2005), in: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_14.pdf; 7.9.2005.
- Bothe, Michael 1980: Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?, in: Netherlands Yearbook of International Law 11, 65-95.
- Bothe, Michael 2003: Der Irakkrieg und das Völkerrecht. Verstoß gegen die UN-Charta oder deren Weiterentwicklung?, in: Kubbig, Bernd W. (Hrsg.): Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt a. M., 155-172.
- Bothe, Michael 2004: Die Mauer im Westjordanland. Ein Crashtest für das Völkerrecht? (HSFK-Standpunkte 2/2004, Frankfurt a. M.), in: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-2-2004\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-2-2004(druckfrei).pdf); 7.9.2005.
- Bothe, Michael/Fischer-Lescano, Andreas 2005: Three Dimensions of Domestic Constitutional and Statutory Limits on the Use of Military Force, in: Bothe, Michael/O'Connell, Mary Ellen/Ronzitti, Natalino (Hrsg.): Redefining Sovereignty, Ardsley, NY, 195-210.
- Brecht, Bertolt 1978: Der Kaukasische Kreidekreis, in: Brecht, Bertolt: Die Stücke von Bertolt Brecht in einem Band, Frankfurt a. M., 793-839.
- Brock, Lothar 2004: Frieden durch Recht. Zur Verteidigung einer Idee gegen »die harten Tatsachen« der internationalen Politik (HSFK-Standpunkte 3/2004, Frankfurt a. M.), in: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-3-2004\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-3-2004(druckfrei).pdf); 7.9.2005.
- Brodock, André 2003: Die Eigenzeit des Bundesverfassungsgerichts. Eine qualitative Analyse seiner Rechtsprechung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 24: 2, 183-217.

- Brunkhorst, Hauke* 2002: Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt a. M.
- Brunkhorst, Hauke* 2005: Die gegenwärtige deutsche Gesellschaftstheorie, in: Delanty, Gerard (Hrsg.): Handbook of Contemporary European Social Theory, London, i. E.
- Brunnée, Jutta/Toope, Stephen* 2000: International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law, in: Columbia Journal of Transnational Law 39, 19-74.
- Brütsch, Christian* 2002: Verrechtlichung der Weltpolitik oder Politisierung des Rechts?, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 23: 2, 165-185.
- Buckel, Sonja* 2005: »Judge Without a Legislator« – Transnationalisierung der Rechtsform, in: Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Völkerrechtspolitik. Recht, Staat und Internationale Gemeinschaft im Blick auf Kelsen, Baden-Baden, i. E.
- Bull, Hedley* 1972: International Law and International Order, in: International Organization 26: 3, 583-588.
- Bull, Hedley* 1977: The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, London.
- Buntschli, Johann Caspar* 1878: Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten, 3. Auflage, Nördlingen.
- Byers, Michael* 2003: Pre-emptive Defence: Hegemony, Equality and Strategies of Legal Change, in: The Journal of Political Philosophy 11: 2, 171-190.
- Byers, Michael/Nolte, Georg* (Hrsg.) 2003: United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge.
- Calliess, Graf-Peter* 2004: Transnationales Handelsvertragsrecht: Private Ordnung und staatlicher Rahmen, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung jenseits des Staates. Ein Baustein für Global Governance?, Bonn, 160-178.
- Carr, Edward H.* 1939: The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations, London.
- Cassese, Antonio* 2002: When May Senior State Officials Be Tried For International Crimes?, in: European Journal of International Law 13: 4, 853-875.
- Cerone, John* 2005: The Application of Regional Human Rights Law Beyond Regional Frontiers: The Inter-American Commission on Human Rights and US Activities in Iraq (ASIL Insights, Oktober 2005), in: <http://www.asil.org/insights/2005/10/insights051025.html>; 25.10.2005.
- Checkel, Jeffrey* 1998: The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: World Politics 50: 2, 324-348.
- Conforti, Benedetto* 1997 (Hrsg.): Enforcing International Human Rights in Domestic Courts, Den Haag.
- Deitelhoff, Nicole* 2004: Überzeugungsprozesse in der Normgenese. Eine handlungstheoretische Analyse von Überzeugung am Beispiel der Verhandlungen zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (Technische Universität Darmstadt: Dissertation), Darmstadt.
- Deleuze, Gilles/Guattari, Félix* 1977: Rhizom, Berlin.
- Derrida, Jacques* 1991: Gesetzeskraft. Der »mystische Grund der Autorität«, Frankfurt a. M.
- Derrida, Jacques* 2000: Otobiographien. Die Lehre Nietzsches und die Politik des Eigennamens, in: Derrida, Jacques/Kittler, Friedrich (Hrsg.): Nietzsche – Politik des Eigennamens, Berlin, 7-64.
- Derrida, Jacques* 2002: Politik der Freundschaft, Frankfurt a. M.
- Dessler, David* 1989: What's at Stake in the Agent-Structure Debate?, in: International Organization 43: 3, 441-473.
- Dicke, Klaus* 1988: Völkerrechtspolitik und Internationale Rechtsetzung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 3: 3, 193-288.
- Dinstein, Yoram* 2001: War, Aggression and Self-Defense, 3. Auflage, Cambridge.
- Dörr, Oliver* 2004: Das völkerrechtliche Gewaltverbot am Beginn des 21. Jahrhunderts. Was bleibt von Art. 2 (4) UN-Charta?, in: Dörr, Oliver (Hrsg.): Ein Rechtslehrer in Berlin. Symposium für Albrecht Randelzhofer, Berlin, 33-54.

- Durkheim, Emile* 1999 (1930): Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, 3. Auflage, Frankfurt a. M.
- Eberl, Oliver* 2004: Realismus des Rechts. Kants Beitrag zum internationalen Frieden, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 49: 2, 199-210.
- Ehrlich, Eugen* 1913: Grundlegung der Soziologie des Rechts, München.
- Ellis, Jaye* 2002: International Regimes and the Legitimacy of Rules: A Discourse Ethical Approach, in: *Alternatives* 27: 3, 273-300.
- Engelhardt, Edouard* 1879: Du régime conventionnel des fleuves internationaux etudes et projet de règlement général; précédés d'une introduction historique, Paris.
- Feilchenfeld, Ernst* 1922: Völkerrechtspolitik als Wissenschaft. Versuch, Grundlagen und Theorie dieser Wissenschaft durch eine Theorie des endzweckbestimmten Rechts aufzubauen, Berlin.
- Finnemore, Martha/Toope, Stephen* 2001: Alternatives to »Legalization«: Richer Views of Law and Politics, in: *International Organization* 55: 3, 743-758.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2004: Angriff auf die Verteidigung, in: Ambos, Kai/Arnold, Jörg (Hrsg.): *Der Irak-Krieg und das Völkerrecht*, Berlin, 33-41.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2005a: Globalverfassung. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2005b: Redefining Sovereignty Through International Constitutional Moments?, in: Bothe, Michael/O'Connell, Mary Ellen/Ronzitti, Natalino (Hrsg.): *Redefining Sovereignty*, Ardsley, NY, 335-364.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2005c: Torture in Abu Ghraib: The Complaint Against Donald Rumsfeld under the German Code of Crimes against International Law, in: *German Law Journal* 6: 3, 689-724.
- 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, 999-1045.
- Fischer-Lescano, Andreas/Christensen, Ralph* 2005: Auctoritatis interpositio. Die Dekonstruktion des Dezisionismus durch die Systemtheorie, in: *Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht* 44: 2, 213-242.
- Fox, Gregory/Roth, Brad* 2000: *Democratic Governance and International Law*, Cambridge.
- Fraenkel, Ernst* 1966 (1932): Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts, in: Ramm, Thilo (Hrsg.): *Arbeitsrecht und Politik*, Neuwied, 247-260.
- Franck, Thomas M.* 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York, NY.
- Franck, Thomas M.* 1992: The Emerging Right to Democratic Governance, in: *American Journal of International Law* 86: 1, 46-91.
- Frankenberg, Günter* 2006: Partisanen der Rechtskritik. *Critical Legal Studies etc.*, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart, 97-116, i. E.
- Friedmann, Wolfgang* 1968: Intervention, Civil War, and the Role of International Law, in: Richard Falk (Hrsg.): *The Vietnam War and International Law*, Band 1, Princeton, NJ, 151-159.
- Frowein, Jochen A.* 1998: Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – A Threat to Collective Security?, in: Götz, Volkmar/Selmer, Peter/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): *Liber amicorum Günther Jaenicke*, Berlin, 97-112.
- Garnier, Francois* 1839: Régime des eaux, ou traité des eaux de la mer, des fleuves, rivières navigables et flottables, et autres eaux de toute espèce, 3. Auflage, Paris.
- Glennon, Michael* 2001: *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo*, Basingstoke.
- Goldsmith, Jack/Posner, Eric A.* 2005: *The Limits of International Law*, Oxford.
- Goldstein, Judith/Kahler, Miles/Keohane, Robert O./Slaughter, Anne-Marie* 2000: Introduction: Legalization and World Politics, in: *International Organization* 54: 3, 385-400.
- Günther, Klaus* 2005: *Schuld und kommunikative Freiheit*, Frankfurt a. M..
- Gurvitch, Georges* 1947: *The Sociology of Law*, London.

- Haas, Ernst* 1975a: Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes, in: *International Organization* 29: 3, 827-876.
- Haas, Ernst* 1975b: On Systems and International Regimes, in: *World Politics* 27: 2, 147-174.
- Habermas, Jürgen* 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: Habermas, Jürgen: *Der gespaltene Westen*. Kleine politische Schriften X, Frankfurt a. M., 113-193.
- Hafner, Gerhard* 2000: Risks Ensuing From Fragmentation of International Law, in: Report of the International Law Commission on the Work of its fifty-second Session, 1 May to 9 June and 10 July to 18 August 2000 (A/55/10), 321-353, in: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/664/24/IMG/N0066424.pdf?OpenElement>; 7.9.2005.
- Hanschmann, Felix* 2006: Theorie der transnationalen Rechtsprozesse, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart, 347-369, i. E.
- Hart, Herbert L. A.* 1961: *The Concept of Law*, Oxford.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Hauriou, Maurice E.* 1933: *Aux sources du droit*, Paris.
- Helfer, Lawrence* 1999: Forum Shopping For Human Rights *University of Pennsylvania Law Review* 148, 285-401.
- Henkin, Louis* 1979: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, 2. Auflage, New York, NY.
- Jaeger, Hans-Martin* 1996: Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 313-340.
- Jepperson, Ronald L./Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter, J.* 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, NY, 33-75.
- Joerges, Christian/Zürn, Michael* 2004: *Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge.
- Kahn, Paul W.* 1999: On Pinochet: A Dictator's Extradition Case Raises Difficult Questions About International Law, (*Boston Review* 24: 1), in: <http://bostonreview.net/BR24/1/kahn.html>; 7.9.2005.
- Kant, Immanuel* 1964a (1795): *Schrift zum ewigen Frieden*, in: Kant, Immanuel: *Werkausgabe*, Band XI, Frankfurt a. M., 191-251.
- Kant, Immanuel* 1964b (1797): *Die Metaphysik der Sitten*, in: Kant, Immanuel: *Werkausgabe*, Band VIII, Frankfurt a. M., 309-636.
- Kantorowicz, Hermann (alias Gnaeus Flavius)* 1906: *Der Kampf um die Rechtswissenschaft*, Heidelberg.
- Kearley, Timothy* 1999: Raising the Caroline, in: *Wisconsin International Law Journal* 17: 2, 325-346.
- Kelsen, Hans* 1968a: Gott und Staat, in: Klecatsky, Hans/Marcic, René/Schambeck, Herbert (Hrsg.): *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*. Ausgewählte Schriften von Hans Kelsen, Adolf Julius Merkl und Alfred Verdross, Band 1, Wien, 171-193.
- Kelsen, Hans* 1968b (1931): Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, in: Klecatsky, Hans/Marcic, René/Schambeck, Herbert (Hrsg.): *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*. Ausgewählte Schriften von Hans Kelsen, Adolf Julius Merkl und Alfred Verdross, Band 2, Wien, 1873-1922.
- Kennan, George* 1984: *American Diplomacy*, Chicago, IL.
- Kennedy, David* 1988: A New Stream of International Law Scholarship, in: *Wisconsin International Law Journal* 7: 1, 1-49.
- Kennedy, David* 1999: The Disciplines of International Law and Policy, in: *Leiden Journal of International Law* 12: 1; 9-133.

- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Collaboration and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Kingsbury, Benedict* 1997: A Grotian Tradition of Theory and Practice? Grotius, Law, and Moral Skepticism in the Thought of Hedley Bull, in: *Quinnipiac Law Review* 17: 1, 3-33.
- Kirchheimer, Otto* 1972 (1933): Verfassungsreform und Sozialdemokratie, in: Kirchheimer, Otto (Hrsg.): Funktionen des Staates und der Verfassung, Frankfurt a. M., 79-99.
- Kissinger, Henry* 2001: The Pitfalls of Universal Jurisdiction, in: *Foreign Affairs* 80: 4, 86-97.
- Klabbers, Jan* 2003: Book Review: Ulla Hingst, Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht der völkerrechtlichen Verträge, Berlin Duncker & Humblot, 2001, in: *Leiden Journal of International Law* 16: 1, 201-207.
- Koh, Harold* 1996: Transnational Legal Process, in: *Nebraska Law Review* 75: 1, 181-208.
- Koskenniemi, Martti* 1989: From Apology to Utopia: The Structure of International Argument, Helsinki.
- Koskenniemi, Martti* 2000: Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations, in: Byers, Michael (Hrsg.): The Role of Law in International Politics, Oxford, 17-35.
- Koskenniemi, Martti* 2002: The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960, Cambridge.
- Koskenniemi, Martti* 2004: International Law and Hegemony: A Reconfiguration, in: *Cambridge Review of International Affairs* 17: 2, 197-218.
- Koskenniemi, Martti/Leino, Päivi* 2002: Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties, in: *Leiden Journal of International Law* 15: 3, 553-579.
- Krasner, Stephen* 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables, in: *International Organization* 36: 2, 185-206.
- Kratochwil, Friedrich* 1984: On the Relevance of International Law, in: *Journal of International Affairs* 37: 2, 343-356.
- Kratochwil, Friedrich* 1989: Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge.
- 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.
- Krisch, Nico* 2004: Amerikanische Hegemonie und liberale Revolution im Völkerrecht, in: *Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht* 43: 2, 267-298.
- Laclau, Ernesto* 1994: Was haben leere Signifikanten mit Politik zu tun?, in: *Mesotes. Zeitschrift für philosophischen Ost-West-Dialog* 2, 157-165.
- Lasson, Adolf* 1871: Prinzip und Zukunft des Völkerrechts, Berlin.
- Lauterpacht, Hersch* 1933: The Function of Law in the International Community, Oxford.
- List, Martin/Zangl, Bernhard* 2003: Verrechtlichung internationaler Politik, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 361-400.
- Lüdersen, Klaus* 1995: Abschaffen des Strafens?, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1981: Ausdifferenzierung des Rechts, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1990: The World Society as a Social System, in: Luhmann, Niklas: Essays on Self-Reference, New York, NY, 175-189.
- Luhmann, Niklas* 1993: Legitimation durch Verfahren, 3. Auflage, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1995a: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1995b: Das Paradox der Menschenrechte und drei Formen seiner Entfaltung, in: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch, Opladen, 229-236.
- Luhmann, Niklas* 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2004: Einführung in die Systemtheorie, 2. Auflage, Heidelberg.
- Lundstedt, Anders* 1925: Superstition or Rationality in Action for Peace?, London.
- Lyotard, Francois* 1989: Der Widerstreit, 2. Auflage, München.

- Marauhn, Thilo* 2002: Konfliktfolgenbewältigung in Afghanistan zwischen Utopie und Pragmatismus, in: Archiv des Völkerrechts 40: 4, 480-511.
- Maus, Ingeborg* 1999: Menschenrechte als Ermächtigungsnormen internationaler Politik, in: Brunkhorst, Hauke/Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte, Frankfurt a. M., 276-292.
- Maus, Ingeborg* 2004: Vom Rechtsstaat zum Verfassungsstaat, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 49: 7, 835-850.
- Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 2001: Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen (Stiftung Entwicklung und Frieden, Politikforum: Prozesse der Internationalen Verrechtlichung, Bonn, 20.-21.9.2001), in: www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2001/2001_ws-roeffnung_rede_rittberger_de.pdf; 7.9.2005.
- McDougal, Myres* 1941: Fuller v. The American Legal Realists: An Intervention, in: Yale Law Journal 50: 4, 827-840.
- Morgenthau, Hans* 1929a: Die internationale Rechtspflege, ihr Wesen und ihre Grenzen, Leipzig.
- Morgenthau, Hans* 1929b: Stresemann als Schöpfer der deutschen Völkerrechtspolitik, in: Die Justiz. Monatsschrift für Erneuerung des Deutschen Rechtswesens 5: 3, 169-176.
- Morgenthau, Hans* 1934: La Réalité des normes. En particulier des normes du droit international, Paris.
- Morgenthau, Hans* 1940: Positivism, Functionalism, and International Law, in: American Journal of International Law 34: 2, 260-284.
- Morgenthau, Hans* 1946: Scientific Man vs. Power Politics, Chicago, IL.
- Morgenthau, Hans* 1963: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh.
- Mosler, Hermann* 1973: The International Society As a Legal Community, in: Recueil des Cours 140: 3, 1-320.
- Müller, Friedrich* 2001: Demokratie in der Defensive. Funktionelle Abnutzung – Soziale Exklusion – Globalisierung, Berlin.
- Müller, Friedrich* 2004: Einschränkung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten und wachsende Globalisierung, in: Kritische Justiz 37: 2, 194-201.
- Müller, Harald* 2003: Reformziel verfehlt, aber Exekutive gestärkt. Zu den neuen »Verteidigungspolitischen Richtlinien« (HSFK-Standpunkte 4/2003: Beiträge zum demokratischen Frieden, Frankfurt a. M.), in: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2003\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2003(druckfrei).pdf); 7.9.2005.
- Niemeyer, Theodor* 1917: Aufgaben künftiger Völkerrechtswissenschaft (Veröffentlichungen des Seminars für öffentliches Recht an der Universität Kiel), München.
- Nietzsche, Friedrich* 1999 (1908): Ecce homo. Wie man wird, was man ist, in: Nietzsche, Friedrich: Kritische Studienausgabe, Band 6, München, 255-374.
- O'Connell, Mary Ellen* 1999: New International Legal Process, in: American Journal of International Law 93: 2, 334-351.
- O'Connell, Mary Ellen* 2002: Pre-emption and Exception: The US Moves Beyond Unilateralism, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 20: 3, 136-141.
- O'Connell, Mary Ellen* 2003: Addendum to Armed Force in Iraq: Issues of Legality (ASIL Insights, April 2003), in: <http://www.asil.org/insights/insigh99a1.htm>, 7.9.2005.
- Oellers-Frahm, Karin* 2001: Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction Problems and Possible Solutions, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 5, 67-104.
- Oeter, Stefan* 2001: International Law and General Systems Theory, in: German Yearbook of International Law 44, 72-95.
- Oeter, Stefan* 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Ein Baustein für Global Governance?, Bonn, 46-75.
- Paulus, Andreas* 2001: Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, München.
- Rajagopal, Balakrishnan* 2003: International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance, Cambridge.

- Reismann, Michael 1990: Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, in: American Journal of International Law 84: 4, 866-876.
- Reus-Smit, Christian 2001: The Strange Death of Liberal International Theory, in: European Journal of International Law 12: 3, 573-593.
- Reus-Smit, Christian 2004a: Introduction, in: Reus-Smit, Christian (Hrsg.): The Politics of International Law, Cambridge, 1-13.
- Reus-Smit, Christian 2004b: The Politics of International Law, in: Reus-Smit, Christian (Hrsg.): The Politics of International Law, Cambridge, 14-44.
- Riedel, Eibe 1991: Standards and Sources: Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law, in: European Journal of International Law 2: 2, 58-84.
- Rigaux, François 1995: Internationale Tribunale nach den Nürnberger Prozessen, in: Hankel, Gerd/Stuby, Gerhard (Hrsg.): Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg, 142-168.
- Risse, Thomas 2000: »Let's Argue!«: Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Rogge, Heinrich 1934: Nationale Friedenspolitik. Handbuch des Friedensproblems und seiner Wissenschaft auf der Grundlage systematischer Völkerrechtspolitik, Berlin.
- Romano, Santi 1918: L'ordinamento giuridico, 2. Auflage, Firenze.
- Ruggie, John G. 1975: International Responses to Technology: Concepts and Trends, in: International Organization 29: 3, 557-584.
- Ruggie, John G./Haas, Ernst 1975: Preface, in: International Organization 29: 3.
- Scelle, Georges 1932: Précis de droit des gens. Principes et systématique, Band 1, Paris.
- Scelle, Georges 1934: Précis de droit des gens. Droit constitutionnel international, Band 2, Paris.
- Schachter, Oscar 1977: The Invisible College of International Lawyers, in: Northwestern University Law Review 72, 217-226.
- Schircks, Rhea 2002: Die Martens'sche Klausel. Rezeption und Rechtsgeltung, Baden-Baden.
- Schmitt, Carl 1931: Hüter der Verfassung, Tübingen.
- Schmitt, Carl 1994a (1932): Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus, in: Schmitt, Carl: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar, Genf, Versailles, 1923-1939, 3. Auflage, Berlin, 184-203.
- Schmitt, Carl 1994b (1934): Der Führer schützt das Recht, in: Schmitt, Carl: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar, Genf, Versailles, 1923-1939, 3. Auflage, Berlin, 227-232.
- Schmitt, Carl 2002 (1932): Der Begriff des Politischen, 2. Auflage (Nachdruck in 7. Auflage), Berlin.
- Sell, Susan K. 2000: Structures, Agents and Institutions: Private Corporate Power and the Globalisation of Intellectual Property Rights, in: Higgott, Richard A./Underhill, Geoffrey R. D./Bieler, Andreas (Hrsg.): Non-State Actors and Authority in the Global System, London, 91-106.
- Simma, Bruno 1972: Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen. Erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 23: 3/4, 293-324.
- Simpson, Gerry 2001: Two Liberalisms, in: European Journal of International Law 12: 3, 537-571.
- Skordas, Achilles 2003: Hegemonic Custom?, in: Byers, Michael/Nolte, Georg (Hrsg.): United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge, 317-347.
- Slaughter Burley, Anne-Marie 1993: International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda, in: American Journal of International Law 87: 2, 205-239.
- Slaughter, Anne-Marie 1995: International Law in a World of Liberal States, in: European Journal of International Law 6: 4, 503-538.
- Slaughter, Anne-Marie 2003: Präzisionswaffe Völkerrecht, in: Die Zeit 28/2003, 3.7.2003, 7.
- Slaughter, Anne-Marie 2004: A New World Order, Princeton, NJ.

- Slaughter, Anne-Marie/Burke-White, William* 2003: An International Constitutional Moment, in: Harvard International Law Journal 43: 1, 1-22.
- Slaughter, Anne-Marie/Tulumello, Andrew/Wood, Stepan* 1998: International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship, in: American Journal of International Law 92: 3, 367-397.
- Solte, Ulrich* 2003: Völkerrecht und Weltgesellschaft aus systemtheoretischer Sicht, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 88: 4, 519-538.
- Stäheli, Urs* 1998: Politik der Entparadoxierung. Zur Artikulation von Hegemonie- und Systemtheorie, in: Marchart, Oliver (Hrsg.): Das Undarstellbare der Politik. Zur Hegemonietheorie Ernesto Laclaus, Wien, 52-66.
- Stäheli, Urs* 2000: Sinnzusammenbrüche. Eine dekonstruktive Lektüre von Niklas Luhmanns Systemtheorie, Weilerswist.
- Teson, Fernando R.* 1997: Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, 2. Auflage, Irvington-on-Hudson, NY.
- Teubner, Gunther* 1984: Verrechtlichung. Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Kübler, Friedrich (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden, 289-344.
- Teubner, Gunther* (Hrsg.) 1996a: Global Law Without A State, London.
- Teubner, Gunther* 1996b: Globale Bukowina. Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, in: Rechtshistorisches Journal 15, 255-290.
- Teubner, Gunther* 1996c: Altera Pars Audiatur: Das Recht in der Kollision anderer Universalitätsansprüche, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 65, 199-220.
- Teubner, Gunther* 2003a: Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 63: 1, 1-28.
- Teubner, Gunther* 2003b: Der Umgang mit Rechtsparadoxien: Derrida, Luhmann, Wiethölder, in: Joerges, Christian/Teubner, Gunther (Hrsg.): Verfassungsrecht: Recht-Fertigungen zwischen Sozialtheorie und Privatrechtsdogmatik, Baden-Baden, 249-272.
- Thürer, Daniel* 2003: Irak-Krise: Anstoß zu einem Neuüberdenken der völkerrechtlichen Quellenlehre, in: Archiv des Völkerrechts 41: 3, 314-326.
- Tomuschat, Christian* 1995: Die Internationale Gemeinschaft, in: Archiv des Völkerrechts 33: 1/2, 1-20.
- Tomuschat, Christian* 1997: International Law as the Constitution of Mankind, in: United Nations (Hrsg.): International Law on the Eve of the Twenty-First Century, New York, NY, 37-50.
- Tomuschat, Christian* 1999: International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, Recueil des Cours 281, 13-438.
- Tönnies, Ferdinand* 1922: Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie, Berlin.
- Vagts, Detlev F.* 2001: Hegemonic International Law, in: American Journal of International Law 95: 4, 843-848.
- Verdross, Alfred* 1926: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien.
- Verdross, Alfred* 1953: Die Wertgrundlagen des Völkerrechts, in: Archiv für Völkerrecht 4, 129-139.
- Verdross, Alfred* 1964: Völkerrecht, 5. Auflage, Wien.
- Vesting, Thomas* 2004: Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 63, 41-70.
- Voigt, Rüdiger* 1980: Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Verrechtlichung, Königstein, 15-37.
- von Jhering, Rudolf* 2003 (1872): Der Kampf ums Recht, 8. Auflage, Frankfurt a. M.
- von Rochau, August Ludwig* 1869: Grundsätze der Realpolitik, Heidelberg.
- Voos, Sandra* 2000: Die Schule von New Haven, Berlin.
- Walker, Neil* 2002: The Idea of Constitutional Pluralism, in: The Modern Law Review 65: 3, 317-359.

- Walter, Christian 2001: Constitutionalizing (Inter)national Governance: Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, in: German Yearbook of International Law 44, 170-201.
- Weber, Max 1968: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Auflage, Tübingen.
- Wendt, Alexander 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization 41: 3, 335-370.
- Wiener, Antje 2003: The Dual Quality of Norms: Stability and Flexibility (Queens University: Belfast), unv. Ms.
- Willke, Helmut 2003: Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften, Frankfurt a. M.
- Wilson, Peter 1995: The Twenty Years' Crisis and the Category of »Idealism« in International Relations, in: Long, David/Wilson, Peter (Hrsg.): Thinkers of the Twenty Years' Crisis, Oxford, 1-25.
- Windscheid, Bernhard 1904: Die Aufgaben der Rechtswissenschaft, in: Paul Oertmann (Hrsg.): Gesammelte Reden und Abhandlungen, Leipzig, 101-112.
- Wolf, Klaus Dieter 2003: »Excuse me, I am not convinced.« Von der Bipolarität zur Unipolarität? Der Mythos vom zweiten amerikanischen Jahrhundert, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Weltpolitik heute. Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden, 53-84.
- Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1993: Macht Recht einen Unterschied?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Internationale Verrechtlichung, Pfaffenweiler, 11-29.
- Young, Oran 1994: International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca, NY.
- Zangl, Bernhard 2005: Is There an Emerging International Rule of Law?, in: European Review 13: 1, 73-91.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Make Law, Not War. Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung jenseits des Staates. Ein Baustein für Global Governance?, Bonn, 12-45.
- Zehfuss, Maja 2002: Constructivism in International Relations: The Politics of Reality, Cambridge.
- Zimmermann, Andreas/Elberling, Björn 2004: Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats. Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, in: Vereinte Nationen 53: 3, 71-77.

Parteien oder Nationen?

Die zwei Konfliktlinien der europäischen Finanzmarktintegration

Die Integration der europäischen Finanzmärkte bleibt hinter dem Abbau nationaler Handelsschranken im Bereich der Güter- und Dienstleistungsmärkte zurück und hat mit der Verabschiedung der Übernahmerichtlinie von 2003/2004 einen erneuten Rückschlag erlitten. In diesem Beitrag wird gezeigt, dass dem Abbau nationaler Übernahmehürden zwei unterschiedliche Konfliktlinien zugrunde liegen: Ein parteipolitischer Konflikt entlang der Links-rechts-Achse der Parteiensysteme und ein Verteilungskonflikt zwischen den nationalen Spielarten des Kapitalismus, wobei der Logik nationaler Spielarten ein größerer Erklärungswert zukommt als der Logik der Parteiendifferenz. Als empirischer Testfall wird die Kampf Abstimmung des Europäischen Parlaments über den vergleichsweise wirtschaftsliberalen Entwurf einer Übernahmerichtlinie am 4. Juli 2001 verwendet. Es wird argumentiert, dass die Chancen zur Schaffung eines einheitlichen Finanzmarkts kurz- bis mittelfristig skeptisch zu beurteilen sind und die Europäische Union bis auf weiteres ein Flickenteppich unterschiedlicher Spielarten der Unternehmenskontrolle bleiben wird. Eine Annäherung und damit die Chance auf die Etablierung harmonisierter Regelwerke ist allenfalls langfristig zu erwarten.

1. Einleitung¹

Als Güter- und Dienstleistungsmarkt ist der europäische Binnenmarkt bereits ein weitgehend integrierter Wirtschaftsraum. Demgegenüber sind die nationalen Hürden, die einen EU-weiten Kapitalfluss beschränken, noch nicht beseitigt. Als Anlagemärkte wurden die Finanzmärkte im Zuge des Binnenmarktprogramms liberalisiert; als Märkte zur Übernahme von Kontrolle über Unternehmen sind sie jedoch nicht integriert (Bieling/Steinhilber 2002). Die Versuche der Europäischen Kommission zur Integration des Finanzbinnenmarktes haben mit der Auseinandersetzung um die europäische Übernahmerichtlinie in den Jahren 2000 bis 2004 einen erneuten Rückschlag erlitten. Am 16. Dezember 2003 stimmte das Europäische Parlament einem Kompromissvorschlag des Ministerrats zu, der nach den Worten von EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein »das Papier nicht wert ist, auf dem er geschrieben steht« (Financial Times Deutschland (FTD), 17.12.2003: 30). Fast 20 Jahre nach Vorlage des Weißbuchs zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes (Europäische Kommission 1985: Ziffern 124-132) bleibt die Europäische Union hinsichtlich der Spielarten der Unternehmenskontrolle ein Flickenteppich.

1 Ich danke Andreas Broscheid, Helen Callaghan, Bernhard Ebbinghaus, Torben Iversen, Simone Leiber und den drei anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB für hilfreiche Hinweise und Kommentare.

In diesem Beitrag wird untersucht, welche Konfliktlinien sich hinter den Integrationsversuchen und dem Widerstand, der ihnen entgegengebracht wird, verbergen. Formieren sich Befürworter und Gegner entlang der Links-rechts-Dimension der Parteiensysteme oder entlang von Länderdifferenzen? Sonderinteressen hätten sich »zu einer Koalition der Heimatschützer zusammengefunden und dem Kommissionsvorschlag die liberalen Zähne gezogen«, urteilte die Neue Zürcher Zeitung (NZZ, 8.6.2004: 31). In welchen Parteien organisieren sich die (vermeintlichen) Sonderinteressen? Finden sich in manchen Ländern mehr Heimatschützer als in anderen – und wenn ja, warum? Im vorliegenden Beitrag werden diese Fragen unter Rückgriff auf Daten zum Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Europäischen Parlaments analysiert und Implikationen für die Zukunft der europäischen Kapitalmarktintegration und der innereuropäischen Wirtschaftsbeziehungen diskutiert.

2. Unternehmenskontrolle und Übernahmerecht

Als strategisch entscheidende Dimension der Unternehmenskontrolle (*corporate governance*) zählen Übernahmeregeln zu den Kernelementen nationaler »Spielarten des Kapitalismus« (Hall/Soskice 2001). Die Institutionen der Unternehmenskontrolle definieren die Spielregeln bei der Koordination der am Unternehmensgeschehen beteiligten Gruppen, zu denen vor allem Aktionäre, Unternehmensleitungen und Arbeitnehmervertreter zählen. Übernahmeregeln erlangen ihre herausragende Bedeutung durch die Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt über die Unternehmen. Die Führungskräfte großer Unternehmen sind in der Regel nicht gleichzeitig die Eigentümer und haben von den Eigentümern abweichende Interessen. Sie verfügen wegen ihres Informationsvorsprungs und direkten Zugriffs auf die Ressourcen der Unternehmen über einen unkontrollierten Handlungsspielraum, der es ihnen erlaubt, ihren Interessen auch nachzugehen, wenn dies eine Verminderung der Aktionärsrendite zur Folge hat. Die ökonomische Theorie beschreibt diese Konstellation als *principal-agent*-Konflikt (Fama 1980; Jensen/Meckling 1976; Shleifer/Vishny 1997).

Ein Mechanismus zur Verpflichtung der Führungskräfte auf die Eigentümerinteressen sind Märkte für Unternehmenskontrolle, die günstige Rahmenbedingungen nicht nur für zwischen Unternehmensleitungen ausgehandelte, sondern auch für feindliche Übernahmen bereitstellen (Manne 1965). Vernachlässigen Führungskräfte die Aktionärsinteressen – beispielsweise durch Quersubventionierung unrentabler Unternehmensbereiche, unwirtschaftliche Diversifizierung und Internationalisierung oder durch Selbstbedienungspraktiken und Prestigeinvestitionen –, dann sollte sich dies in sinkenden Aktienkursen niederschlagen. Niedrige Aktienkurse eröffnen potenziellen feindlichen Übernehmern die Möglichkeit, das Unternehmen zu einem vergleichsweise niedrigen Preis aufzukaufen, ein neues Management einzusetzen, die notwendigen Restrukturierungen durchzuführen und das Unternehmen (bzw. seine Bestandteile) anschließend bei entsprechend höheren Aktienkursen wieder zu veräußern. Um die Gefahr feindlicher Übernahmen so gering wie möglich zu

halten, entwickeln Führungskräfte vor dem Hintergrund aktiver Übernahmehürden deshalb ein Eigeninteresse an aktionärsorientierter Unternehmenspolitik. Schon die theoretische Möglichkeit einer feindlichen Übernahme sollte die Führungskräfte mithin, so eine Erkenntnis der *agency*-Theorie, zu renditeorientiertem Handeln anhalten. Im Ergebnis verfügen Streubesitzanleger bei entsprechendem institutionellem Umfeld über einen Einflusskanal, der eine aktive Einmischung in die Unternehmenspolitik (etwa über Aktionärsaktivismus auf Hauptversammlungen, Beteiligung an den Aufsichtsorganen und Überzeugungsarbeit im Rahmen der *investor-relations*-Arbeit der Vorstände) nicht erforderlich macht.

Übernahmeregeln haben somit einen erheblichen Einfluss auf die Machtverteilung innerhalb von Unternehmen. Übernahmefreundliche Regularien kommen den Finanzinteressen der Aktionäre entgegen. Werden feindliche Übernahmen hingegen durch hohe Hürden bei Übernahmeangeboten oder durch die Verfügbarkeit üppiger Verteidigungsmöglichkeiten der Managements erschwert, verlagert sich die Unternehmenskontrolle auf die Insider. Investitionsentscheidungen, die vor allem auf Kompromissen zwischen Management und Beschäftigten beruhen, werden begünstigt. Zwar müssen auch die daraus erwachsenden Strategien unter dem Strich rentabel sein. Ist jedoch ein Mindestmaß an Verzinsung erreicht, verbleibt Spielraum für die Quersubventionierung unterdurchschnittlich rentabler Bereiche.

Henk de Jong (1997) hat europäische Wirtschaftssysteme danach klassifiziert, ob sie feindliche Übernahmen ermöglichen oder nicht. Seiner Analyse von Bilanzdaten zufolge hat dies unmittelbare Verteilungswirkungen: In Ländern mit etablierten Märkten für Unternehmenskontrolle erweisen sich Dividenden als überdurchschnittlich hoch, während in Ländern ohne feindliche Übernahmen besonders hohe Teile der erwirtschafteten Wertschöpfung als Löhne ausbezahlt werden. Erfolgte die Kapitalmarktintegration im europäischen Binnenmarkt auf der Basis liberaler (im Sinne von: aktionärsorientierter, feindliche Übernahmen begünstigender) Regeln, dann wären Verteilungswirkungen zugunsten der Kapitaleinkommen und zuungunsten der Einkommen der Beschäftigten – und damit innerhalb der Länder verlaufende Konfliktlinien – zu erwarten (vgl. Abschnitt 4).

Allerdings kommt zu dieser Konfliktdimension eine zweite potenzielle Konfliktlinie hinzu. Da in den europäischen Ländern bisher ganz unterschiedliche Übernahmeregeln galten, sind europäische Großunternehmen den im Sinne der Aktionäre disziplinierenden Wirkungen des Markts für Unternehmenskontrolle in unterschiedlichem Maß ausgesetzt. Im Vergleich zu britischen Unternehmen sind deutsche Unternehmen größer, aber weniger profitabel. Sie nutzen Spielräume für minderprofitables Unternehmenswachstum, die britischen Firmenleitungen nicht zur Verfügung stehen (Höpner/Jackson 2001: 12-14). Profitabilitätsniveaus spiegeln sich in den Börsenbewertungen wider. Es wäre deshalb wahrscheinlich, dass in einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt für Unternehmenskontrolle potenzielle Übernahmeziele und potenzielle Bieter ungleich über die Länder verteilt wären: Die Ziele wären eher in den organisierten Ökonomien (Amable 2004; Hall/Soskice 2001; Streeck/Höpner 2003) zu finden, die Bieter hingegen in den liberalen Marktökonomien, insbesondere in Großbritannien. Die Beseitigung von Übernahmehürden

würde die kontinentaleuropäischen Wirtschaftssysteme dem marktliberalen Kapitalismus annähern. Im Zuge der Auseinandersetzung um die Übernahmerrichtlinie machte der zuständige EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein keinen Hehl daraus, dass die asymmetrische Wirkung der Richtlinienentwürfe seines Ressorts beabsichtigt war, dass er den organisierten, »rheinischen« Kapitalismus für nicht zukunftsfähig hielt und dieser dem angelsächsischen Kapitalismus Platz machen müsse:

»Wir müssen die wichtigen Reformen vorantreiben, weil insbesondere effiziente Kapitalmärkte, untermauert von einer starken, klug abgewägten Kontrolle, der europäischen Wirtschaft helfen werden, ein Pol der Stabilität zu werden. Stattdessen ist die EU zögerlich geworden [...] Die Bemühungen [um die Übernahmerrichtlinie] scheiterten zuletzt wegen des Lobbyings [der] Managements einiger zentraler Unternehmen [...] Die Folge ist, dass schlechtes Management möglicherweise die Oberhand gewinnt über Effizienz und Wandel, weil es sich in den Schutz nationaler Gesetzgebung begeben kann. [...] Ein weiterer Machtfaktor des heutigen wirtschaftlichen Konservatismus sind die Gewerkschaften. Sie klammern sich an althergebrachte Rechte, als wären diese ewig gültig, ungeachtet der ökonomischen Grundlagen. Sie wollen in den sicheren und behaglichen Grenzen dessen verharren, was man das Rheinland-Modell des Kapitalismus genannt hat, in dem nicht Shareholder, sondern Stakeholder gehätschelt werden und Konsultationen an zahlreichen runden Tischen stattfinden. Wenn aber Europa wirklich zur kompetitivsten und modernsten Wirtschaftszone werden will, muss es das bequeme Umfeld des Rheinland-Modells verlassen und sich den härteren Bedingungen der angelsächsischen Kapitalismusform annähern, wo die Erträge größer sind, aber auch die Risiken« (Frits Bolkestein im Interview mit der NZZ, 9.11.2002: 83).

Die Integration der Finanzmärkte durch die Beseitigung nationaler Übernahmehürden folgt somit einer grundsätzlich anderen Logik als die vergleichsweise »harmlose« Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts für Produkte und Dienstleistungen. Fallen nationale Handelsschranken, so sind die aus unterschiedlich organisierten Produktionsregimen hervorgegangenen Güter – und mittelbar die Produktionsmodelle selbst – ungehindertem Wettbewerb ausgesetzt. Ob und in welcher Richtung dies institutionellen Wandel in Gang setzt, ist grundsätzlich offen.² Die Beseitigung von Hürden gegen feindliche Übernahmen greift hingegen unmittelbar in die Organisationsprinzipien der organisierten Formen des Kapitalismus ein, nähert sie dem angloamerikanischen Marktkapitalismus an und setzt Umverteilungsprozesse sowohl innerhalb von als auch zwischen Ländern in Gang. Die Mehrdimensionalität dieser Verteilungswirkungen macht die nationalen Regeln der Unternehmenskontrolle zu europäischen Integrationsobjekten von besonderem Beharrungsvermögen.

2 Vor dem Hintergrund verschärften Wettbewerbs auf den Gütermärkten wäre ein Wandel in unterschiedliche Richtungen denkbar. Dem »Spielarten des Kapitalismus«-Ansatz zufolge wäre zu erwarten, dass offene Gütermärkte bestärkend auf die internationale Arbeitsteilung wirken und die institutionellen Unterschiede zwischen den Kapitalismustypen deshalb sogar noch ausgebaut werden könnten (Hall/Soskice 2001: 56-60). Eine alternative Sicht interpretiert intensiven Wettbewerb auf den Produktmärkten als funktionales Äquivalent zum Markt für Unternehmenskontrolle, das Führungskräfte zu aktionsorientiertem Management anhält (Allen/Gale 1999). Demnach müsste eine Verschärfung des Wettbewerbs die institutionellen Unterschiede zwischen den Produktionsregimen eher einebnen als stabilisieren.

3. Der lange Weg zur Übernahmerichtlinie

Erste Versuche zur Harmonisierung des Übernahmerechts in der Europäischen Gemeinschaft gehen bis in die siebziger Jahre zurück (siehe dazu Bergloef/Burkart 2003; Callaghan 2004; Wagner 2004). Die Notwendigkeit eines speziellen europäischen Regelwerks wurde von den EG-Mitgliedsstaaten zunächst nicht anerkannt, weil feindliche Übernahmeangebote in den meisten europäischen Ländern praktisch nicht vorkamen. Dem Gegenstand wurde nur geringe Priorität eingeräumt. Das änderte sich mit der feindlichen Übernahmewelle in den USA während der achtziger Jahre sowie feindlichen Übernahmeversuchen in europäischen Ländern seit den frühen Neunzigern. Im Weißbuch zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts kündigte die Kommission Initiativen zur Vertiefung der Kapitalmarktintegration an. Im Januar 1989 wurde erstmals ein Vorschlag für eine »Dreizehnte Richtlinie auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts über Übernahmeangebote« vorgelegt. Im September 1990 nahm die Kommission einen geänderten Vorschlag an, der die Stellungnahmen der Wirtschafts- und Sozialausschüsse und des Parlaments berücksichtigte, aber trotzdem erfolglos blieb. Auf dem Essener Gipfel im Dezember 1994 kündigte die Kommission an, in der Übernahmefrage erneut in Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten eintreten zu wollen.

Im Februar 1996 legte die Kommission dem Rat und dem Parlament einen neuen Richtlinienvorschlag vor, der 1997 noch einmal abgeändert wurde. Auf seiner Tagung in Lissabon legte sich der Rat im »Aktionsplan Finanzdienstleistungen« von 1999 auf das primäre Ziel fest, bis 2005 die rechtlichen Voraussetzungen zur Schaffung eines EU-weiten Anlagemarkts zu schaffen. Im Dezember 2000 schlug das Parlament in zweiter Lesung (im Rahmen des angewendeten Mitentscheidungsrechts nach Art. 251 des EG-Vertrags) eine Reihe von Änderungen vor, denen der Rat aber nicht zustimmte. Es folgte ein Vermittlungsverfahren, dessen Ergebnis im Juni 2001 vorgelegt, von Kritikern als zu übernahmefreundlich angesehen und in der Folge besonders von der deutschen Bundesregierung kritisiert wurde. Es sah im Kern die Verpflichtung der Unternehmensleitungen auf neutrales Verhalten bei feindlichen Übernahmeangeboten vor (Neutralitätspflicht); Abwehrmaßnahmen der Unternehmensleitungen sollten so der Genehmigung durch die Aktionärsversammlung bedürfen (Art. 9). Allerdings wurden die noch in einigen europäischen Ländern bestehenden Mehrfachstimmrechte und Stimmrechtsbeschränkungen, in Deutschland bereits durch das 1998 in Kraft getretene »Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich« (KonTraG) abgeschafft, nicht tangiert. Am 4. Juli 2001 stand der Vorschlag im Europäischen Parlament zur Abstimmung und scheiterte knapp.³ Daraufhin verabschiedete der deutsche Gesetzgeber ein nationales Übernahmegesetz,⁴ das zum Jahresbeginn 2002 in Kraft trat und den bis dahin gel-

3 Im Rat fand zwischen dem 6. Juni (Einigung im Vermittlungsausschuss) und dem 4. Juli 2001 (Abstimmung im Europäischen Parlament) keine weitere Abstimmung über das aus der Einigung des Vermittlungsausschusses hervorgegangene Ergebnis statt.

4 Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) vom 20.12.2001, in: <http://www.bafin.de/gesetze/wpueg.htm>; 11.8.2005.

tenden freiwilligen Übernahmekodex der Börsensachverständigenkommission aus dem Jahre 1998 ersetzte. Das Gesetz räumt angegriffenen Unternehmen Handlungsspielräume ein, die von der gescheiterten Übernahmerichtlinie nicht vorgesehen waren.

Auf ihre Niederlage reagierte die Kommission durch Einsetzung eines Expertenkreises unter Vorsitz von Jaap Winter, der Leitlinien für einen neuen Richtlinienvorschlag empfahl (Expertenkommission Gesellschaftsrecht 2002). Auch dieser, vorgelegt im Oktober 2002, wurde als zu liberal kritisiert und war in der Tat stark an den gescheiterten Vorschlag von 2001 angelehnt. Ab diesem Zeitpunkt galt die Einigung auf eine Richtlinie als zunehmend unwahrscheinlich. Dennoch gelang im Lauf des Jahres 2003 die Verständigung auf einen Kompromiss, der am 16. Dezember 2003 das Europäische Parlament passierte und am 30. März 2004 vom Ministerrat endgültig beschlossen wurde.⁵ Diese Beschlüsse wurden als Siege der Harmonisierungsgegner interpretiert. Zwar ruft auch die im April 2004 in Kraft getretene Übernahmerichtlinie Anpassungsbedarf in den Mitgliedsländern hervor. Im Vergleich zu den vorangegangenen Entwürfen handelt es sich aber um ein Regelwerk, das die nationalen Spielarten der Unternehmenskontrolle vor Liberalisierung und Integration schützt und der Verwirklichung des freien Kapitalflusses zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union enge Grenzen setzt.

Inwiefern lässt die beschlossene Richtlinie den nationalen Gesetzgebern Spielraum zur Einräumung weit reichender Abwehrmaßnahmen gegen feindliche Übernahmen? Die entscheidenden Eckpfeiler der Richtlinie sind die Bestimmungen zur Neutralitätspflicht, zur Durchgriffsregel und zum Optionsmodell. Grundsätzlich unterliegen die Unternehmensleitungen der Zielgesellschaften genau wie in dem zuvor gescheiterten Richtlinienvorschlag der Pflicht zu neutralem Verhalten (Art. 9). Abwehrmaßnahmen bedürfen der Genehmigung durch die Hauptversammlung. Vorratsbeschlüsse und Genehmigungen durch das Kontrollorgan sind nicht vorgesehen. Hinsichtlich der Durchgriffsregel (Art. 11) geht die Richtlinie sogar über den im Jahr 2001 vom Europäischen Parlament abgelehnten Vorschlag hinaus: Stimmrechtsbeschränkungen und Mehrfachstimmrechte gelten während eines Übernahmekampfs nicht, sodass aus Sicht der Bieter grundsätzlich *one share, one vote* angewendet wird. Gelingt dem Bieter der Kauf von 60 Prozent der Aktien, übersetzt sich dies demzufolge auf 60 Prozent der Stimmen auf der Hauptversammlung der Aktionäre.

Diese Regelungen werden allerdings durch das in Artikel 12 festgeschriebene Optionsmodell ergänzt, demzufolge die Mitgliedsstaaten zwischen drei Wegen zur Umsetzung der Artikel 9 und 11 wählen können. Die erste Möglichkeit besteht darin, dass die Mitgliedsstaaten den Unternehmen die Vorschriften aus den Artikeln 9 und 11 zwingend vorschreiben. Zweitens können sie die Einhaltung dieser Regeln der Freiwilligkeit der Unternehmen anheim stellen, die sich dann durch einen

5 Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote, in: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_142/l_14220040430de00120023.pdf; 11.8.2005.

Hauptversammlungsbeschluss an diese binden müssen. Außerdem können die Mitgliedsstaaten, drittens, eine Reziprozitätsregel implementieren: Werden Unternehmen von Bietern angegriffen, für die (auf zwingender oder freiwilliger Basis) die Neutralitätsregeln der Artikel 9 und 11 gelten, müssen auch die angegriffenen Unternehmen diese einhalten; unterliegen die Bieter aber nicht der Neutralitätspflicht, ist auch das Zielunternehmen nicht an diese gebunden. Im Ergebnis etabliert die Richtlinie keinen Zwang zur Rückführung nationaler Verteidigungswälle gegen feindliche Übernahmen. Sowohl die deutschen Vorratsbeschlüsse als auch die Ermächtigung durch den Aufsichtsrat, und wohl auch das umstrittene Volkswagen-Gesetz des Landes Niedersachsen, sind mit den Vorgaben der Richtlinie vereinbar. »Nun hat der Protektionismus gesiegt«, kommentierte deshalb die Presse (FTD, 17.12.2003: 30). Seit Verabschiedung der Richtlinie steht fest: Eine Harmonisierung der nationalen Übernahmeregeln ist in Europa auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

4. Ausgangshypothesen und Gegenstand der Beobachtung

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive interessieren die dieser Dimension der europäischen Integration zugrunde liegenden politischen Dynamiken. Simon Hix (2002) argumentiert, dass sich im EU-Parlament nationale und parteipolitische Konfliktlinien überlagern. Manifestiert sich der Konflikt um die Angleichung nationaler Spielarten der Unternehmenskontrolle auf Grundlage der Links-rechts-Achse der Parteiensysteme oder auf Grundlage nationaler Interessen? Für beide Annahmen gibt es gute Gründe. Zunächst zur Parteiendifferenzhypothese. Parteienforschung und vergleichende *policy*-Forschung haben nachgewiesen, dass sich die sozioökonomischen Wählerklientele unterschiedlicher Parteien in unterscheidbaren Programmatiken (Budge/Robertson 1987), politischen Strategien (Schmidt 2002) und messbaren Unterschieden in den Politikergebnissen⁶ niederschlagen. Parteiendifferenzen werden in Politikfeldern wahrscheinlich, in denen die Wahl unterschiedlicher Strategien Verteilungswirkungen entfaltet.

Die erste, aus der Parteiendifferenzlehre abgeleitete Hypothese lautet, dass der Grad an Ablehnung der Richtlinie mit der Zugehörigkeit zum linken Spektrum des Parteiensystems steigen sollte. Warum wäre zu erwarten, dass die Haltungen der Parteien zur Angleichung der nationalen Spielarten der Unternehmenskontrolle – und zur Beseitigung nationaler Übernahmeschranken im Besonderen – systematische Unterschiede entlang der Links-rechts-Achse aufweisen? Übernahmeregeln greifen unmittelbar in Konflikte zwischen Unternehmensleitungen und Anteilseignern ein. Welche Interessen die Beschäftigten und deren Interessenvertretungen dabei verfolgen, steht zunächst nicht fest und könnte von Situation zu Situation unterschiedlich sein. Auch Konflikte um Übernahmen können »Konflikte um Managerherrschaft« sein, in denen Aktionäre und Beschäftigte eine Koalition gegen die

6 Alt (1985); Alvarez et al. (1991); Hibbs (1977, 1992); Hicks/Swank (1992); Wilensky (2002).

Führungskräfte bilden (Höpner 2003a: 152-153). So war es im Vorfeld der feindlichen Übernahme von Mannesmann durch Vodafone der Übernahmepressure, die die Unternehmensleitung von der Notwendigkeit einer Konzernspaltung überzeugte, die sowohl Betriebsrat und IG Metall als auch Aktionäre zuvor vergeblich gegen das Management durchzusetzen versucht hatten (Höpner/Jackson 2001: 32-35). Aber solche Konstellationen sind Ausnahmefälle und wiegen die entscheidenden Effekte des Übernahmemechanismus auf Arbeitnehmerbelange nicht auf. Hier wären erstens die Verteilungswirkungen zu nennen. Übernahmepressure verschiebt die Präferenzen der Unternehmensleitungen im Zielkonflikt zwischen Profitabilität und Unternehmenswachstum, was letztlich die Verteilung der Wertschöpfung zugunsten der Eigentümer und zuungunsten der Beschäftigten beeinflusst (Beyer/Hassel 2002; de Jong 1997; vgl. Abschnitt 2). Demnach wäre Widerstand gegen solche Integrationsbemühungen besonders von Seiten linker Parteien zu erwarten.

Auch eine weitere Überlegung stützt die oben formulierte Parteiendifferenzhypothese: Feindliche Übernahmen verändern die Logik der Entscheidungsfindung im Unternehmen, sodass sich Verteilungswirkungen nicht nur hinsichtlich der Wertschöpfung (de Jong 1997), sondern auch in Bezug auf Kontroll- und Partizipationsmöglichkeiten ergeben. Bei verhandelten Fusionen und Übernahmen können die Vertreter der Beschäftigten involviert werden. Im Unterschied dazu werden feindliche Übernahmen ausschließlich von den Anteilseignern entschieden und sind deshalb ein mitbestimmungsfreier Vorgang. Sie resultieren darüber hinaus in einem Bruch der langfristigen Interaktion von Management und Betriebsrat (im Fall des Vorliegens von Mitbestimmungsregelungen) bzw. Betriebsgewerkschaft. Werden auf Unternehmensebene beispielsweise Lohnkonzessionen im Tausch gegen langfristige Investitionszusagen ausgehandelt, stellt sich die Frage, ob jene noch eingehalten werden, wenn die Unternehmensleitung im Zuge einer feindlichen Übernahme ausgetauscht wird. Zudem hat sich erwiesen, dass Aktionärgewinne bei den Zielgesellschaften feindlicher Übernahmen häufig nicht aus Effizienzgewinnen, sondern aus dem Bruch impliziter Verträge mit Beschäftigten, Zulieferern und Kunden resultieren (Shleifer/Summers 1988; Deakin et al. 2002). Auch daraus ist die Annahme abzuleiten, dass Gewerkschaften und die ihnen nahe stehenden Parteien kein Interesse an Regeln der Unternehmenskontrolle haben sollten, die feindliche Übernahmen erleichtern.

Die Parteiendifferenzhypothese bleibt auch plausibel, wenn man das Übernahmeregime und die Unternehmenskontrolle in ihren weiteren institutionellen Zusammenhang einordnet. Märkte für Unternehmenskontrolle sind Bestandteile liberaler Marktökonomien, während für organisierte Ökonomien das Fehlen feindlicher Übernahmen typisch ist. Die Vergleichende Politische Ökonomie hat herausgestellt, dass organisierte Ökonomien und liberale Marktökonomien den Wohlstand unterschiedlich verteilen (Hall/Soskice 2001: 21). Für organisierte Ökonomien sind hoch koordinierte Systeme der Lohnfindung typisch, die der Lohnspreizung entgegenwirken und also vergleichsweise egalitäre Einkommensverteilungen erzeugen (Mosher 2002). Zudem verfügen organisierte Ökonomien über umverteilende Sozialstaaten. In der jüngeren Politischen Ökonomie werden besonders die strukturellen und funk-

tionalen Verknüpfungen zwischen den institutionellen Domänen von Produktionsregimen diskutiert (Amable 2004; Aoki 2001; Boyer 1998; Hall/Soskice 2001; Streeck 2001). Dabei wird davon ausgegangen, dass sich organisierte Lohnfindungssysteme und organisierte Formen der Unternehmenskontrolle wechselseitig funktional stützen und strukturell stabilisieren (institutionelle Komplementarität). Da ausgebaute Sozialstaaten und organisierte Arbeitsbeziehungen besonders der Wählerklientel von Linksparteien entgegenkommen – und da, der Diskussion über Spielarten des Kapitalismus zufolge, deren Stabilität auch von der institutionellen Beschaffenheit der Unternehmenskontrolle abhängen sollte –, wäre bei Linksparteien genereller Widerstand gegen institutionellen Wandel zu erwarten, der die organisierten Ökonomien durch Liberalisierung den liberalen Marktökonomien annähert.

Die zweite, konkurrierende Hypothese lautet, dass weniger die Stellung im Parteienspektrum als vielmehr die Länderzugehörigkeit das Ausmaß an Unterstützung oder Widerstand gegenüber den Integrationsversuchen erklärt: Je aktionärsorientierter die Unternehmenskontrolle, desto mehr Zustimmung zur Übernahmerrichtlinie sollte erwartet werden können. Diese Vermutung ist aus zwei Gründen plausibel. Der erste ist wiederum eng mit der Literatur über nationale Spielarten des Kapitalismus und der Theorie der institutionellen Komplementarität verknüpft. Demzufolge bestünde sowohl in den marktliberalen als auch in den organisierten Ökonomien bei Implementation systemfremder Bestandteile die Gefahr der Unterminierung eigener komparativer Vorteile auf den Produktmärkten (Hall/Soskice 2001) – ein Vorgang, an dem Beteiligte unabhängig von ihrer Klassenzugehörigkeit oder ihrer parteipolitischen Färbung kein Interesse hätten. Deshalb wäre zu erwarten, dass richtungsübergreifende Koalitionen aus Links- und Rechtsparteien in organisierten Ökonomien bremsend auf die Formierung eines europäischen Markts für Unternehmenskontrolle im jeweiligen Land einwirken, während solche Vorbehalte in den liberalen Marktökonomien weder bei Links- noch bei Rechtsparteien bestehen sollten.

Ein zweiter Grund dürfte in dieselbe Richtung wirken: Im Fall des Entstehens eines einheitlichen Markts für Unternehmensübernahmen wären Verteilungswirkungen nicht nur innerhalb von Staaten, sondern auch zwischen Staaten zu erwarten. Da im Schnitt profitablere britische Firmen über vergleichsweise höhere Börsenbewertungen verfügen, wären sie schwerer zu übernehmen, hätten im Fall des Einsatzes der eigenen Aktie als Übernahmewährung aber Vorteile bei der Abgabe von Übernahmeangeboten. Demzufolge wäre zu erwarten, dass Integrationsversuche der Kommission in den liberalen Marktökonomien Unterstützung finden, in den organisierten Ökonomien aber auf Ablehnung stoßen.

Im Folgenden wird die Abstimmung des Europäischen Parlaments über den Richtlinienvorschlag des Vermittlungsausschusses am 4. Juli 2001 als Testfall verwendet. Aus mehreren Gründen bietet diese Abstimmung einzigartige, quasi-experimentelle Bedingungen zur Beobachtung des Verhaltens von EU-Mitgliedsländern und nationalen Parteien gegenüber der Marktschaffung durch Abbau nationaler Übernahmehürden. Gegenstand der Abstimmung war ein vergleichsweise weitgehender Vorschlag, dessen Ablehnung auf Widerstand gegen entsprechende Liberalisierung schließen lässt. Im Unterschied dazu konnte der Kompromiss von 2003/

2004 abgelehnt werden, weil er zu liberal *oder* weil er nicht aktionärsorientiert genug war. Im Sommer 2001 mussten sich alle relevanten Parteien in den Mitgliedsländern der Europäischen Union zur selben Zeit eine Haltung zum selben Richtlinienvorschlag erarbeiten. Dabei war allen teilnehmenden Parlamentariern klar, dass das Ergebnis denkbar knapp ausfallen würde. Spielraum für symbolisches Abstimmungsverhalten verblieb nicht; in der Tat endete die Abstimmung mit 273 zu 273 Stimmen bei 22 Enthaltungen.⁷ Darüber hinaus gibt es keinen Anlass zu der Annahme, dass das Abstimmungsverhalten einzelner Fraktionen oder Länder im Rahmen von Koppelgeschäften mit sachfremden Themen verknüpft worden wäre;⁸ Koppelgeschäfte würden die hier verwendete Analysemethode ad absurdum führen. Und schließlich handelte es sich um eine namentliche Abstimmung, sodass das Abstimmungsverhalten jedes einzelnen Abgeordneten festgestellt werden kann. Die Daten zur Abstimmung eröffnen deshalb Möglichkeiten der Analyse, die über den Informationsgehalt von Abstimmungen im Rat weit hinausreichen.

5. Operationalisierung und Modell

Im Jahr 2001 kamen die 626 Mitglieder des 1999 gewählten Europäischen Parlaments aus 15 Ländern und bildeten die acht folgenden Fraktionen:

- die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE);
- die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (PSE);
- die Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei (ELDR);
- die Fraktion der Grünen/Freien Europäischen Allianz (Verts/ALE);
- die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordischen Grünen Linken (GUE/NGL);
- die Fraktion für das Europa der Nationen (UEN);
- die Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede (EDD);
- die Technische Fraktion der Unabhängigen Abgeordneten (TDI).

Das Europäische Parlament des Jahres 2001 lässt sich hinsichtlich Länder- und Fraktionszugehörigkeiten in 75 Teilgruppen untergliedern. Die abhängige Variable ist als Prozentanteil an Abgeordneten jeder Teilgruppe – dänische Konservative, franzö-

7 Über das exakte Abstimmungsergebnis herrschte im Europäischen Parlament wegen des »Problems der verschwundenen Stimme« zunächst Unklarheit: In der ersten Niederschrift zur Abstimmung wurden – anders als von der Parlamentspräsidentin zuvor mündlich verkündet – lediglich 272 Nein-Stimmen angeführt, womit die Zustimmung des Parlaments erfolgt gewesen wäre. Es stellte sich heraus, dass ein neues Parlamentsmitglied, Giuseppe Brienza aus Italien, noch nicht vom elektronischen Abstimmregister erfasst worden war (FTD, 5.7.2001: 25).

8 Weniger sicher ist dies bei der Einigung über die (kaum Integration herbeiführende) endgültige Übernahmerrichtlinie von 2003/2004. Kurz vorher einigten sich die Regierungschefs Deutschlands und Großbritanniens über ein Koppelgeschäft: Großbritannien akzeptierte die deutsche Haltung zur Mitbestimmung nach grenzüberschreitenden Fusionen, während Deutschland die britische Ausstiegsklausel aus der EU-Arbeitszeitrichtlinie unterstützte (FTD, 26.4.2004: 11).

sische Sozialisten, schwedische Grüne usw. –, der für den Richtlinienvorschlag stimmte, definiert.⁹ Die abhängige Variable variiert somit von 0 (z. B. im Fall der deutschen Sozialdemokraten) bis 100 (z. B. im Fall der spanischen Liberalen).

Die erste unabhängige Variable dient dem empirischen Test der Parteiendifferenzhypothese und bildet die Fraktionszugehörigkeit der Teilgruppen ab. Ein Problem bei der Einordnung der Parteien auf der Links-rechts-Achse sind die liberalen Parteien, die sich einerseits in Bezug auf persönliche Freiheitsrechte links von der Mitte positionieren, aber andererseits in der Frage, inwieweit Marktergebnisse durch politische Eingriffe korrigiert werden sollten, für eine Position rechts von der Mitte optieren. Derek Hearls umfassende Analyse von 1000 Parteiprogrammen aus 14 Ländern zeigt bei liberalen Parteien einen »right-of-center bias indicated by the liberals' rather higher than average placings on such issues as free enterprise, incentives, economic orthodoxy« (Hearl 1988: 444-445). Da die Auseinandersetzung über die Übernahmerichtlinie in genau diese Dimension fällt, lautet die aus der Parteiendifferenzhypothese abgeleitete Erwartung, dass die liberalen Parteien der Übernahmerichtlinie mehr Zustimmung entgegengebracht haben sollten als die Parteien der Mitte.¹⁰ Die Parteienvariable verteilt ordinale Werte und bildet die fünf bei Herbert Kitschelt (2003) unterschiedenen Parteienfamilien ab: 1 = linke und grüne Parteien (GUE/NGL und Verts/ALE); 2 = sozialistische und sozialdemokratische Parteien (PSE); 3 = christdemokratische und konservative Parteien (PPE-DE); 4 = liberale Parteien (ELDR); 5 = rechte Parteien (UEN).¹¹

Die zweite unabhängige Variable bildet unterschiedliche Länderinteressen ab. Obwohl der Gegenstand der Abstimmung für alle involvierten Länder identisch war, waren die nationalen Implikationen des angestrebten Abbaus von Übernahmehürden unterschiedlich (vgl. Abschnitt 2). Die Variable trägt dem Umstand Rechnung, dass

9 Eine Auflistung der Variablen und Datenquellen findet sich im Anhang.

10 Ein ähnliches Problem ergibt sich bei den Rechtsparteien. In der Bundesrepublik experimentierte die äußerste Rechte mit einer Kombination aus autoritären Positionen auf der liberal-autoritären Konfliktlinie, aber interventionistischen und Umverteilung befürwortenden Positionen hinsichtlich der sozioökonomischen Konfliktlinie. Wie aber Kitschelt (1995: 66) zeigt, handelt es sich dabei um eine Ausnahme von der Regel: »The rightist parties in all countries but Germany are the most radically procapitalist in their own party system« (siehe auch Betz 1994: 109-119).

11 Der inzwischen aufgelösten Technischen Fraktion der Unabhängigen Abgeordneten (TDI) wurde kein Indexwert zugeordnet; sie war von parteilosen Parlamentsmitgliedern gegründet worden, um vom Fraktionsstatus profitieren zu können. Ein Grenzfall ist die Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede (EDD), die sich aus belgischen, französischen, niederländischen und britischen Europaskeptikern bzw. -gegnern zusammensetzt. Sie wäre im Zweifel rechts einzuordnen. Weil eine eindeutige ideologische Zugehörigkeit nicht vorliegt, wird jedoch auf die Zuweisung eines Indexwerts verzichtet. Eine Wertung der EDD-Fraktion als Gruppe von Rechtsparteien hätte nicht zu von der Analyse abweichenden Ergebnissen geführt, weil die Mehrheit der EDD-Fraktionsmitglieder für die Übernahmerichtlinie stimmte. Der international vergleichenden Forschung liegen Daten über die Integrationsfreundlichkeit der Parteien der EU-Länder für unterschiedliche Politikfelder vor (Edwards et al. 2002). Für die hier durchgeführte Analyse sind diese Daten allerdings nicht geeignet, weil sie sowohl die Links-rechts-Achse als auch Länderspezifika abbilden, zwischen denen die unabhängigen Variablen ja gerade säuberlich differenzieren sollen.

die Unternehmen mancher Länder mehr, andere weniger von einem europäischen Markt für Unternehmenskontrolle profitieren würden. Unternehmen, deren institutionelles Umfeld schon lange die Erzielung hoher Kapitalverzinsung im Zielkonflikt zwischen Unternehmenswachstum und Rentabilität förderte, dürften bei Übernahmekämpfen wegen ihrer höheren Börsenbewertungen gegenüber niedrig rentablen, dafür größeren Unternehmen im Vorteil sein. Konkret heißt dies, dass vergleichsweise aktionärsorientierte britische Unternehmen mit höherer Wahrscheinlichkeit als Bieterunternehmen, deutsche hingegen mit höherer Wahrscheinlichkeit als Zielunternehmen in Übernahmeauseinandersetzungen verwickelt sein dürften. Als Maß für die Ausrichtung der nationalen Systeme der Unternehmenskontrolle an den Aktionärsinteressen ist der La Porta et al.-Index (siehe Anhang) der Aktionärsrechte geeignet.¹² Dieser ordinale Index hat sieben Rangplätze. Der Indexwert 0 deutet auf geringes Gewicht der Aktionärsinteressen (Belgien), 6 indiziert weit reichende Aktionärsrechte (nicht besetzt; Großbritannien erreicht den Indexwert 5).

Zusätzlich werden drei Kontrollvariablen eingefügt, die der statistischen Kontrolle für weitere potenzielle Einflussfaktoren auf das Abstimmungsverhalten der 75 beobachteten Teilgruppen dienen. Die empirische Parlamentsforschung zeigt, dass unterschiedlichen Parlamenten eigene, idiosynkratische Abstimmungsdynamiken zugeschrieben werden können. Eine solche Dynamik resultiert im Fall des Europäischen Parlaments aus dem Gegensatz zwischen nationalen Regierungs- und Oppositionsparteien unabhängig von deren ideologischer Ausrichtung (Hix 2001: 673). Nationale Regierungsparteien sind im Ministerrat mittelbar vertreten und haben im Gegensatz zu Oppositionsparteien deshalb auch dort die Möglichkeit zur Mitgestaltung europäischer Richtlinien. Deshalb wäre zu vermuten, dass der Grad an Zustimmung zur Übernahmerichtlinie systematisch mit der Zugehörigkeit zu den Regierungen der Mitgliedsstaaten zusammenhängt. Die Variable ist binär codiert (1 = Partei gehörte im Juli 2001 zur Regierung des Mitgliedslands, 0 = Partei gehörte zur Opposition des Mitgliedslands). Eine zweite, für die europäische Ebene typische Konfliktlinie beruht auf der Ländergröße. Weit reichende Reformen werden häufig von den Regierungschefs der großen Länder ausgehandelt, während sich die Regierungen der kleinen Länder vor vollendete Tatsachen gestellt sehen. Deshalb wird die Ländergröße, gemessen anhand der Einwohnerzahl im Jahr 2001, als Kontrollvariable eingeführt.

Schließlich wird ein weiteres Maß zur Abbildung unterschiedlicher ökonomischer Interessen konstruiert, das ebenfalls der statistischen Kontrolle für potenzielle Hintergrundvariablen dient. Ein europäischer Wirtschaftsraum mit einheitlichem Konjunkturzyklus ist bisher nicht entstanden, und die Wachstumsraten der EU-Mitgliedsstaaten variieren erheblich. Es wäre zu erwarten, dass Unternehmen in expandierenden Volkswirtschaften ein größeres Interesse an bieterfreundlichen Übernahmeregeln haben als Unternehmen in stagnierendem wirtschaftlichem

12 Peter Hall und Daniel Gingerich (2004) verwenden diesen Index zur Konstruktion eines multidimensionalen Maßes der strategischen Koordination in nationalen Produktionsregimen.

Umfeld. Zur Überprüfung dieser Annahme wird das Wachstum der nationalen Bruttoinlandsprodukte in den fünf Jahren vor der Abstimmung im Europäischen Parlament als Kontrollvariable berücksichtigt. Diese Variable streut von 9,01 Prozent im deutschen Fall bis 41,01 Prozent im Fall der in den Neunzigern enorm expandierenden irischen Volkswirtschaft.

6. Ergebnisse der Datenanalyse

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse von vier¹³ Regressionsanalysen mit dem Abstimmungsverhalten der 75 unterschiedenen Teilgruppen des Europäischen Parlaments als abhängiger Variable und unterschiedlichen Kombinationen der Prädiktoren.¹⁴ Wegen fehlender Werte bei den erklärenden Variablen reduziert sich die Zahl der validen Fälle je nach Schätzgleichung auf 63 bis 72. Für die beiden substantiellen Variablen zeigen sich durchweg hoch signifikante Zusammenhänge in der erwarteten Richtung, während für die drei Kontrollvariablen keine signifikant von 0 verschiedenen Ergebnisse zustande kommen und in zwei von drei Fällen nicht einmal die Richtung der Vorzeichen mit den Erwartungen übereinstimmt. Das Wirtschaftswachstum im Herkunftsland, die Ländergröße und die Zugehörigkeit der Parteien zur jeweiligen nationalen Regierung oder Opposition hatten offenbar keinen systematischen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten.

Die Ergebnisse indizieren einen starken, der Richtung nach erwarteten Einfluss der parteipolitischen Zugehörigkeit auf das Abstimmungsverhalten. In allen vier Regressionsgleichungen werden signifikante Ergebnisse mindestens auf dem 0,05-Niveau erzielt. Die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten können als Prozentpunktdifferenzen interpretiert werden. Unter Annahme konstanter ideologischer Unterschiede zwischen den fünf Parteiengruppen ginge jeder Wechsel von einer Fraktion des Europäischen Parlaments zur weiter rechts liegenden mit zusätzlichen knapp 23 Prozentpunkten an Befürwortern des Richtlinienvorschlags einher. An Signifikanz und Stärke dieses Zusammenhangs ändern die Kontrollvariablen nichts, wie ein Vergleich der Gleichung 1 mit den Gleichungen 2 und 3 zeigt.

13 Mitunter besteht die Möglichkeit, dass die Hinzufügung oder Entfernung einzelner Kontrollvariablen starken Einfluss auf die Höhe der Regressionskoeffizienten ausüben. Das dieses Problem im vorliegenden Fall nicht auftritt, belegt die Präsentation von vier unterschiedlichen Regressionsgleichungen.

14 Es handelt sich um lineare OLS-Regressionen (ordinary least square). Da die abhängige Variable zwischen 0 und 100 variiert – ähnlich wie Arbeitslosenraten oder Staatsquoten, die definitionsgemäß niemals niedriger als 0 oder größer als 100 sein können – wäre die logistische Regression eine Alternative zu den OLS-Regressionsmodellen gewesen. Bei der Stärke der gefundenen Zusammenhänge wären durch Austausch der Methode aber keine anderen Ergebnisse zu erwarten gewesen.

Tabelle 1: Determinanten des Abstimmungsverhaltens

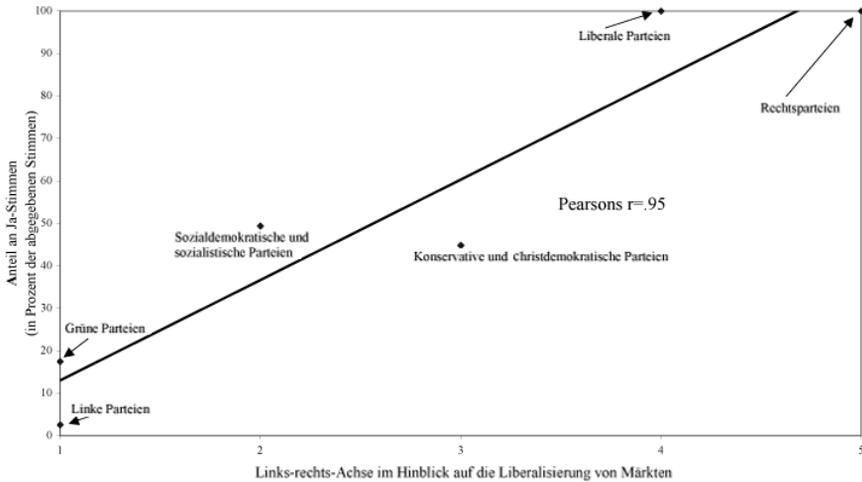
Abhängige Variable: Prozentanteil der Mitglieder der Teilgruppen des Europäischen Parlaments, die dem Richtlinienvorschlag in der namentlichen Abstimmung am 4. Juli 2001 zustimmten

Unabhängige Variable	Erwartung	Gleichung 1	Gleichung 2	Gleichung 3	Gleichung 4
Konstante		-33,514 (11,726)	-24,161 (16,239)	-18,354 (17,791)	29,077 (18,657)
Parteizugehörigkeit	+	22,503*** (3,198)	22,320*** (3,213)	22,590*** (3,519)	
La Porta et al.- Index	+	11,859*** (3,222)	15,245*** (4,013)		13,838*** (5,014)
Regierungs- beteiligung	+		10,867 (8,611)	4,950 (9,189)	18,032 (10,939)
Ländergröße 2001	+		-0,216 (0,187)	-0,040 (0,200)	-0,305 (0,237)
Wirtschaftswachstum 1995-2001	+		-0,906 (0,735)	0,827 (0,644)	0,672 (0,961)
n		63	63	66	72
Korrigiertes R ²		0,505	0,508	0,399	0,066

Anmerkungen: OLS-Regression; Standardfehler werden in Klammern angegeben. Fehlende Werte: siehe Anhang. *** $p < 0,01$. Software: SPSS.

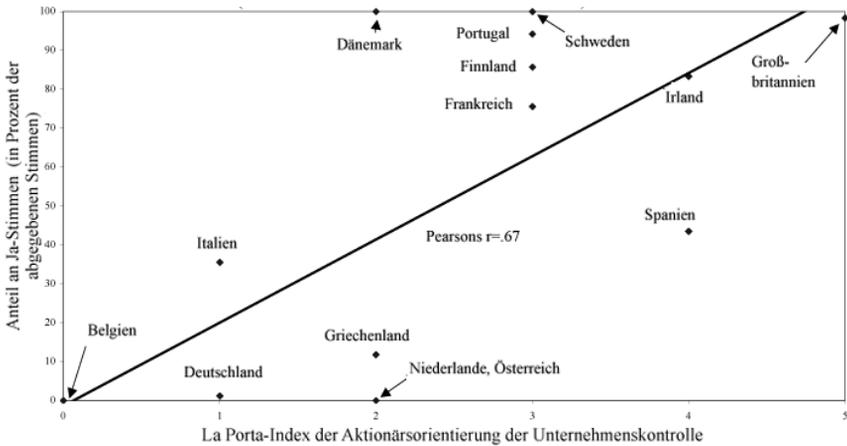
Dieses Ergebnis legt allerdings eine größere Erklärungskraft der Parteidifferenzhypothese nahe, als ihr tatsächlich zukommt. Abbildung 1 zeigt, dass der Parteieneffekt ausschließlich durch das Abstimmungsverhalten der linken, grünen, liberalen und rechten Parteien zustande kommt. Abgeordnete dieser Parteien verhielten sich unabhängig von ihrer Länderzugehörigkeit so, wie es nach der Parteidifferenzlehre zu erwarten ist. Hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens der Sozialisten und Sozialdemokraten sowie der Christdemokraten und Konservativen werden die Erwartungen hingegen nicht bestätigt. 49,4 Prozent der PSE-Fraktion und 44,8 Prozent der PPE-DE-Fraktion stimmten für den Richtlinienvorschlag. In der überwiegenden Zahl der Fälle (13 von 15 Ländern) haben große Mehrheiten der Volksparteien gemeinsam abgestimmt. Zwar unterliegt die Liberalisierung der Unternehmenskontrolle in der Tat einem eindeutigen Links-rechts-Konflikt. Da aber 65 Prozent der Abgeordneten des Europäischen Parlaments der PSE- und der PPE-DE-Fraktion angehörten, muss deren Abstimmungsverhalten einer anderen Logik gefolgt sein. Nicht nur trifft also die Annahme konstanter ideologischer Unterschiede zwischen den fünf Parteiengruppen nicht wirklich zu; hinsichtlich der beiden großen Fraktionen lässt sich nicht einmal die Existenz eines Parteieneffekts nachweisen.

Abbildung 1: Parteien und Zustimmung zum Richtlinienentwurf zu Unternehmensübernahmen



Die beteiligten Sozialisten, Sozialdemokraten, Christdemokraten und Konservativen stimmten unter Berücksichtigung der Interessen ab, die sich aus ihrer nationalen Zugehörigkeit ergaben. Tabelle 1 zeigt, dass die institutionelle Ausgestaltung der Unternehmenskontrolle vor Umsetzung der Übernahmerichtlinie einen starken Einfluss auf das Abstimmungsverhalten hatte. Reiste man von einem beliebigen Land der Europäischen Union in ein ausländisches EU-Land, das auf der La Porta-Skala um einen Indexwert höher rangiert, hätte man bei den dortigen großen Volksparteien eine um 12 bis 15 Prozentpunkte höhere Zustimmung zur Übernahmerichtlinie zu erwarten; das legen die Koeffizienten in den Gleichungen 1, 2 und 4 nahe (Tabelle 1). Stärke und Richtung des Zusammenhangs bleiben auch bei Berücksichtigung der Kontrollvariablen bestehen, wie ein Vergleich der Gleichung 1 mit den Gleichungen 2 und 4 zeigt. Abbildung 2 zeigt das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten von PSE und PPE-DE in Abhängigkeit ihrer nationalen Herkunft und sortiert nach Reichweite der Aktionärsrechte in den jeweiligen Ländern. In Belgien, Italien, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden und Österreich, deren Institutionen der Unternehmenskontrolle sich unterdurchschnittlich stark an den Aktionärsinteressen ausrichten, wurde die Richtlinie überwiegend abgelehnt. Repräsentanten beider Fraktionen stimmten, wenn sie aus den als überdurchschnittlich aktionärsorientiert klassifizierten Ländern Finnland, Frankreich, Portugal, Schweden, Irland und Großbritannien stammten, mehrheitlich für die Übernahmerichtlinie.

Abbildung 2: Aktionärsorientierung und Zustimmung zum Richtlinienentwurf zu Unternehmensübernahmen (nur PSE-Fraktion und PPE-DE-Fraktion)



Insgesamt finden sich sowohl die Parteidifferenzhypothese als auch die Hypothese vom Einfluss nationaler Interessen bestätigt (siehe Abbildung 2), wobei auffällig ist, dass die jeweiligen Logiken bei unterschiedlichen Personengruppen greifen: So wirkt die parteipolitische Logik stärker bei den etwa 35 Prozent an Abgeordneten der linken, grünen, liberalen und rechten Parteien, die Herkunftslogik dagegen bei den verbleibenden etwa 65 Prozent, die zur PSE- und zur PPE-DE-Fraktion gehörten.

7. Implikationen und Ausblick

Die Versuche der Europäischen Kommission zur Integration der Systeme der Unternehmenskontrolle durch Abbau nationaler Übernahmeschranken sind mit Verabschiedung der nur wenig an zusätzlicher Integration bewirkenden Übernahmerrichtlinie im März 2004 vorerst gescheitert. In diesem Beitrag wurde diskutiert, welche Konfliktlinien diesen Integrationsversuchen zugrunde lagen. Die Analyse der Abstimmung des Europäischen Parlaments über den vergleichsweise wirtschaftsliberalen Richtlinienvorschlag von 2001 hat ergeben, dass sich zwei Konfliktlinien überlagerten: ein parteipolitischer Links-rechts-Konflikt sowie ein Konflikt zwischen eher organisierten und eher marktliberalen Ökonomien. Dieses Ergebnis stimmt mit den von Hix (2002: 668) identifizierten zwei Logiken des Abstimmungsverhaltens im Europäischen Parlament – der parteipolitischen und der nationalen Logik – überein. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass für manche Abgeordnete des Parlaments die erste, für andere die zweite Konfliktlinie entscheidend war. Linke, grüne, liberale und rechte Abgeordnete stimmten ohne Rücksicht auf ihre

nationale Herkunft gemäß ihren Fraktionszugehörigkeiten ab. Linke und Grüne optierten nahezu ausschließlich gegen die Beseitigung von Übernahmehürden, Liberale und Rechte fast durchweg dafür. Das Verhalten dieser Parteien kann mit den zu erwartenden internen Verteilungswirkungen des mit der Liberalisierung einhergehenden institutionellen Wandels erklärt werden. Bei den sozialistischen, sozialdemokratischen, christdemokratischen und konservativen Abgeordneten bewirkte die parteipolitische Zugehörigkeit hingegen kein unterschiedliches Abstimmungsverhalten.¹⁵ Stattdessen erfolgte die Stimmabgabe auf Grundlage nationaler Interessen: Wähten sie sich auf der international redistributiven Gewinnerseite, stimmten sie geschlossen für den Richtlinienvorschlag.

Die Analyse ermöglicht Prognosen über zukünftige Chancen der Durchsetzung eines nicht von nationalen Übernahmeschranken gehinderten europäischen Kapitalflusses. Widerstand gegen derartige Integrationsversuche ist zu erwarten, wo linke Parteien stark vertreten sind und wo die institutionelle Konfiguration des Produktionsregimes der Logik des organisierten Kapitalismus folgt. Umgekehrt ist Unterstützung für die Liberalisierungsversuche von den großen Parteien liberaler Marktökonomien sowie von allen rechten und liberalen Parteien zu erwarten. Dabei ist anzumerken, dass die Trennungslinie im Konflikt zwischen organisierten und marktliberalen Ökonomien in die Gruppe der organisierten Ökonomien hinein verschoben ist: Auch die großen Parteien der organisierten Ökonomien skandinavischer Prägung, Portugals und Frankreichs stimmten für die Liberalisierung der Unternehmenskontrolle (siehe Abbildung 2). Offenbar wähten Vertreter der großen Volksparteien ihre Länder bereits dann auf der Gewinnerseite, wenn ihre Aktionärsrechte vergleichsweise entwickelt waren, ohne aber in den anderen Sphären ihrer politischen Ökonomien über Merkmale liberaler Ökonomien (im Sinne von Hall/Soskice 2001) zu verfügen. Auf diese Weise spaltete der wirtschaftsliberale Richtlinienvorschlag von 2001 das Europäische Parlament in zwei etwa gleich große Lager. Weil in den osteuropäischen Beitrittsländern bisher keine liquiden Kapitalmärkte entstanden sind und die dortigen Unternehmenskontrollsysteme auf dem *monitoring* durch Banken statt auf Kontrolle durch die Kapitalmärkte beruhen (Mallin/Jelic 2000), ist zumindest kurz- bis mittelfristig eher mit Zuwachs im Lager der Integrations skeptiker – wohlgerne, bezogen ausschließlich auf dieses Politikfeld – zu rechnen. Damit sollen Konvergenztendenzen im Bereich der Unternehmenskontrolle nicht bestritten werden. Diese gehen allerdings nur langsam vorstatten. Mit abnehmen-

15 Es zeigen sich sogar Situationen des Vorzeichenwechsels: So befürwortete die CDU in der Debatte über das deutsche Übernahmegesetz die Verlängerung der 18-Monatsfrist für Vorratsbeschlüsse der Hauptversammlungen auf 36 Monate, was die SPD ablehnte. Gleichzeitig forderte die CDU, das bei Vorratsbeschlüssen notwendige Zustimmungsquorum von 75 Prozent der Stimmen müsse gesenkt werden. Auch dies lehnte die SPD ab und vertrat somit im Vergleich zur CDU die übernahmefreundlichere, aktionärsorientiertere Position; siehe Höpner (2003b) zur ausführlichen Diskussion dieser und ähnlicher »paradoxe« Konstellationen, die – so die dort vertretene These – vor allem aus der historischen Abkehr von der Hilferdingschen Version des Wirtschaftsdemokratie-Konzepts herrühren.

dem Widerstand gegen die Integrationsversuche der Kommission ist deshalb allenfalls auf lange Sicht zu rechnen.

Die zwei identifizierten Konfliktlinien repräsentieren zwei politikwissenschaftliche Literaturzweige, die Parteidifferenzlehre (Alt 1985; Ross 2000; Schmidt 1996, 2002) und die Diskussion über die Eigenlogiken nationaler Spielarten des Kapitalismus (Streeck 1991; Hall/Soskice 2001; Hall/Gingerich 2004). Die Analyse zeigt, dass sich beide Lehren nicht widersprechen und dass beiden Logiken bei der Analyse ein- und desselben Integrationsgegenstands Erklärungskraft zugeschrieben werden kann. Allerdings steht es im Licht des diskutierten Falls 2:1 für die von der »Spielarten des Kapitalismus«-Literatur unterstellte Logik: Zwei Drittel der Abgeordneten ließen sich bei der Abstimmung über die Übernahmerichtlinie von der nationalen Logik leiten, ein Drittel folgte parteipolitischen Linien. Im Ergebnis bestätigt sich die von Fioretos (2001) dargelegte Annahme, dass dem »Spielarten des Kapitalismus«-Ansatz Erklärungskraft bei der Analyse der Dynamiken der europäischen Binnenmarktintegration zukommt. Der Ansatz deckt eine Konfliktdimension im europäischen Parteiensystem auf, die von der Links-rechts-Dimension, der autoritär vs. libertären Konfliktachse¹⁶ und der Dimension der allgemeinen Befürwortung der europäischen Integration zu unterscheiden ist.¹⁷

Dies erlaubt Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit einer baldigen Entstehung gesamteuropäischer Politikziele in den Parteienfamilien der Europäischen Union. Sie ist skeptisch zu beurteilen. Wegen der Vielfalt europäischer Spielarten der Unternehmenskontrolle (Cernat 2004) liegt es in der Natur der Integrationsversuche, dass sie die innereuropäischen Wirtschaftsbeziehungen asymmetrisch beeinflussen und mit Verteilungswirkungen nicht nur innerhalb der Länder, sondern auch zwischen ihnen einhergehen. Ist dies der Fall, denkt die Mehrheit der politisch Verantwortlichen national, nicht als Repräsentant einer politischen Richtung. Liberale sind davon überzeugt, mit der Entstehung eines gemeinsamen Markts für Unternehmenskontrolle seien Kooperationsgewinne verbunden, die letztlich allen beteiligten Ländern zu Gute kämen. In der Sicht der großen Volksparteien hingegen generieren die internationalen Verteilungswirkungen, ein Koordinationsspiel mit zwei Gleichgewichtspunkten, bei dem die Verliererseite potenziellen Abfluss von Ressourcen an die Gewinnerseite zu unterbinden sucht.¹⁸ Intergouvernementalistische Perspektiven scheinen deshalb zur Beschreibung der Integrationschancen und -hindernisse besonders geeignet.¹⁹

16 Diese ist eng verwandt mit der von Hooghe et al. (2002: 976) als new politics-Dimension bezeichneten Konfliktlinie.

17 Ich danke einem/-r der anonymen Gutachter/-innen der ZIB dafür, mich auf diesen Punkt aufmerksam gemacht zu haben. In Fragen der allgemeinen Befürwortung der europäischen Integration zählen die Rechtsparteien zu den Vertretern euroskeptischer Positionen (Hix 1999: 79; Hooghe et al. 2002: 968-971), während sie im betrachteten Fall der Auseinandersetzung über europäische Unternehmenskontrolle, den liberalen Parteien ähnlich, für Marktintegration plädieren.

18 Siehe zur Anwendung spieltheoretischer Modelle auf Fragen der Finanzmarktintegration Lütz (1999: 31); Genschel/Plümper (1996).

Lassen sich die Ergebnisse der Analyse, vor allem die Bedeutung der aus dem »Varieties of Capitalism«-Ansatz abgeleiteten Konfliktlinie, auf andere Integrationsfelder übertragen? Die Übernahmefrage ist das Herzstück der Finanzmarktintegration. Nicht jeder Integrationsschritt im Bereich der Finanzmärkte greift in die Grundprinzipien der Kapitalismusformen ein und setzt somit international redistributive Effekte in Gang, die ihrerseits in klassenübergreifende Koalitionen zur Verteidigung der jeweiligen nationalen Produktionsregime münden. Aber je näher die Integrationsinitiativen den Funktionslogiken nationaler Spielarten kommen, umso eher ist die Dominanz der Nationen- über die Parteienkonfliktlinie zu erwarten. In jüngerer Vergangenheit zeigten sich dafür mehrere Beispiele. So führte die im November 2004 erfolgte mühsame Einigung auf die International Financial Reporting Standards (IFRS) im Kern zu einer Annäherung der kontinentaleuropäischen an die angloamerikanischen Bilanzierungspraktiken. Die Konfliktlinie verlief – der Auseinandersetzung über die Übernahmerichtlinie nicht unähnlich – zwischen Großbritannien, Dänemark und Schweden einerseits, Belgien, Italien, Frankreich und Spanien andererseits. Auch die Diskussionen über Dienstleistungsrichtlinie und Fusionsrichtlinie, aus Sicht der organisierten Ökonomien Angriffe auf gemischte Sektoren und Mitbestimmung, riefen zwischen den Mitgliedsstaaten verlaufende Konfliktlinien hervor, während sich die Links-rechts-Unterschiede in den Positionierungen der Parteien innerhalb der Länder in Grenzen hielten. Nichts illustriert diesen Effekt so eindrucksvoll wie der Kampf des konservativen französischen Präsidenten Jacques Chirac gegen den »Ultraliberalismus« der britischen Linksregierung.

Als These kann formuliert werden, dass die europäische Integration ein Stadium erreicht hat, in dem weitere Marktintegration systematische Angriffe auf die Institutionen der organisierten Spielarten des Kapitalismus implizieren. Hält diese Annahme, werden zwischen den Ländern verlaufende Konfliktlinien in Zukunft (wieder) wahrscheinlicher, die Entstehung europäischer Parteien mit kohärenten Positionen hingegen unwahrscheinlicher. Die von der Politikwissenschaft nachgewiesenen politischen Dynamiken der europäischen Integration sind mithin selbst Gegenstände des Wandels und verändern sich von Integrationsphase zu Integrationsphase.

19 Moravcsik (1993); siehe einführend zu intergouvernementalen und supranationalen Perspektiven Neyer/Wolf (1996).

8. *Anhang: Definitionen und Quellen der Variablen*

Abstimmungsverhalten: Prozentanteil an Abgeordneten der 75 unterschiedenen Teilgruppen (britische Konservative, dänische Grüne usw.), die dem Richtlinien-vorschlag zu Unternehmensübernahmen in der namentlichen Abstimmung des Europäischen Parlaments am 4. Juli 2001 zustimmten; eigene Berechnungen nach den Angaben zum namentlichen Abstimmungsergebnis auf der Homepage des Europäischen Parlaments (<http://www3.europarl.eu.int/pv1/pv1?PRG=CAL-DOC&LANGUE=EN&TPV=DEF&FILE=20010704&TYPE=ALLDOC;11.8.2005>); n=75.

Parteienzugehörigkeit: Verortung der Teilgruppe im Parteienspektrum; 1=Zugehörigkeit zur Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) oder der Fraktion der Grünen/Freien Europäischen Allianz (Verts/ALE); 2=Zugehörigkeit zur Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (PSE); 3=Zugehörigkeit zur Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE); 4=Zugehörigkeit zur Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei (ELDR); 5=Zugehörigkeit zur Fraktion für das Europa der Nationen (UEN); den Teilgruppen der Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede (EDD) und der Technischen Fraktion der Unabhängigen Abgeordneten (TDI) wurden keine Indexwerte auf Links-rechts-Achse zugeordnet, deshalb: n=67.

La Porta et al.-Index: Länderbezogener Index der Reichwerte der Aktionärsrechte; Maß für die Stellung der Aktionäre im nationalen System der Unternehmenskontrolle; 0=schwache Aktionärsrechte; 6=starke Aktionärsrechte; Datenquelle: La Porta et al. (2000); da der Index Luxemburg nicht abdeckt: n=71.

Regierungsbeteiligung: Dummy-Variable; 1=Partei war im Juli 2001 an der Regierung des Herkunftslands beteiligt; 0= Partei war im Herkunftsland Teil der Opposition; Datenquelle: von Baratta/Fochler-Hauke (2003); n=75.

Ländergröße: Zahl der Einwohner (in Millionen) im Jahr 2001; Datenquelle: von Baratta/Fochler-Hauke (2003); n=75.

Wirtschaftswachstum: Prozentualer Zuwachs des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts zwischen 1995 und 2001; eigene Berechnung; Datenquelle: OECD Economic Indicators (CD-ROM aus dem Jahr 2004); n=75.

Literatur

- Allen, Franklin/Gale, Douglas 1999: Corporate Governance and Competition (Wharton School Working Paper 99-28), Philadelphia, PA.
- Alt, James E. 1985: Political Parties, World Demand, and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity, in: American Political Science Review 79: 4, 1016-1040.
- Alvarez, Michael R./Garrett, Geoffrey/Lange, Peter 1991: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance, in: American Political Science Review 85: 3, 539-556.
- Amable, Bruno 2004: The Diversity of Modern Capitalism, Oxford.
- Aoki, Masahiko 2001: Toward a Comparative Institutional Analysis, Cambridge, MA.
- Bergloef, Erik/Burkart, Mike 2002: European Takeover Regulation, in: Economic Policy 18: 1, 171-213.
- Betz, Hans-Georg 1994: Radical Right-Wing Populism in Western Europe, New York, NY.
- Beyer, Jürgen/Hassel, Anke 2002: The Effects of Convergence: Internationalisation and the Changing Distribution of Net Value Added in Large German Firms, in: Economy and Society 31: 3, 309-332.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen 2002: Finanzmarktintegration und Corporate Governance in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 9: 1, 39-74.
- Boyer, Robert 1998: Hybridization and Models of Production: Geography, History, and Theory, in: Boyer, Robert/Charron, Elsie/Jürgens, Ulrich/Tolliday, Steven (Hrsg.): Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry, Oxford, 23-56.
- Budge, Ian/Robertson, David 1987: Comparative Analysis of Post-War Election Programs: Do Parties Differ and How?, in: Budge, Ian/Robertson, David/Hearl, Derek (Hrsg.): Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programs in 19 Democracies, Cambridge, 23-56.
- Callaghan, Helen 2004: The Domestic Politics of EU Legislation: British, French and German Attitudes towards Takeover Regulation, 1985-2003 (Paper for Presentation at the Conference of Europeanists, Chicago, 11. - 13.3.2003), in: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/hc/doks/2004%20CES%20paper.pdf>; 11.8.2005.
- Cernat, Lucian 2004: The Emerging European Corporate Governance Model: Anglo-Saxon, Continental, or Still the Century of Diversity?, in: Journal of European Public Policy 11: 1, 147-166.
- de Jong, Henk Wouter 1997: The Governance Structure and Performance of Large European Corporations, in: The Journal of Management and Governance 1: 1, 5-27.
- Deakin, Simon/Hobbs, Richard/Nash, David/Slinger, Giles 2002: Implicit Contracts, Takeovers, and Corporate Governance: In the Shadow of the City Code (ESRC Centre for Business Research Working Paper 254), Cambridge.
- Edwards, Erica/Nelson, Moira/Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary/Scott, Gary/Scott, David/Steenbergen, Marco/Vachudova, Milada 2002: Chapel Hill Party Dataset 2002 (University of North Carolina, Center for European Studies), in: <http://www.unc.edu/%7Ehooghe/downloads/chapel%20hill%202002%20Codebook.doc>; 11.8.2005.
- Europäische Kommission 1985: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften), Luxemburg.
- Expertenkommission Gesellschaftsrecht 2002: Bericht der hochrangigen Gruppe von Experten auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts über die Abwicklung von Übernahmeangeboten (Europäische Kommission), in: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/consult/report_de.pdf; 11.8.2005.
- Fama, Eugene 1980: Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy 88: 2, 288-307.

- Fioretos, Orfeo* 2001: The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community, in: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, 213-246.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas* 1996: Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist. Kommunikation und Kooperation in der internationalen Bankenregulierung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 225-253.
- Hall, Peter A./Soskice, David* 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Hall, Peter A./ Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, 1-68.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel W.* 2004: »Spielarten des Kapitalismus« und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie – eine empirische Analyse, in: Berliner Journal für Soziologie 14: 1, 5-32.
- Hearl, Derek* 1988: Ambivalence Revisited: An Analysis of Liberal Party Manifestos since 1945, in: Kirchner, Emil J. (Hrsg.): Liberal Parties in Western Europe, Cambridge, 436-454.
- Hibbs, Douglas* 1977: Political Parties and Macroeconomic Policies, in: American Political Science Review 71: 4, 467-487.
- Hibbs, Douglas* 1992: Partisan Theory after Fifteen Years, in: European Journal of Political Economy 8: 3, 361-373.
- Hicks, Alexander M./Swank, Duane H.* 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies 1960-82, in: American Political Science Review 86: 3, 658-674.
- Hix, Simon* 1999: Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses, in: European Journal of Political Research 35: 1, 69-106.
- Hix, Simon* 2001: Legislative Behavior and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU, in: Journal of Common Market Studies 39: 4, 663-688.
- Hix, Simon* 2002: Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament, in: American Journal of Political Science 46: 3, 688-698.
- Hooghe, Lisbet/Marks, Gary/Wilson, Carole J.* 2002: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Comparative Political Studies 35: 8, 965-989.
- Höpner, Martin* 2003a: Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland, Frankfurt a. M.
- Höpner, Martin* 2003b: European Corporate Governance Reform and the German Party Paradox (MPIfG Discussion Paper 03/4), Köln.
- Höpner, Martin/Jackson, Gregory* 2001: An Emerging Market for Corporate Control? The Mannesmann Takeover and German Corporate Governance (MPIfG Discussion Paper 01/5), Köln.
- Jensen, Michael C./Meckling, William* 1976: Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics 3: 4, 305-360.
- Kitschelt, Herbert* 1995: The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis, Ann Arbor, MI.
- Kitschelt, Herbert* 2003: Political Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990-2002, in: West European Politics 26: 4, 179-198.
- La Porta, Rafael/de Silanes, Florencio Lopez/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert* 2000: Investor Protection and Corporate Governance, in: Journal of Financial Economics 58: 1, 3-27.
- Lütz, Susanne* 1999: Zwischen »Regime« und »kooperativem Staat«. Bankenregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 1, 9-40.
- Mallin, Chris/Jelic, Ranko* 2000: Developments in Corporate Governance in Central and Eastern Europe, in: Corporate Governance 8: 1, 43-51.
- Manne, Henry* 1965: Mergers and the Market for Corporate Control, in: Journal of Political Economy 73: 2, 110-120.

- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Mosher, Jim* 2002: Distributional Struggle in Labor Unions (Paper for Presentation at the 13th International Conference of Europeanists, Chicago, 14. - 16.3.2002), unv. Ms.
- Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter* 1996: Zusammenfügen was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlages zwischen alten und neuen Fragestellungen der Integrationsforschung, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 399-423.
- Ross, Fiona* 2000: »Beyond Left and Right«: The New Partisan Politics of Welfare, in: *Governance* 13: 2, 155-183.
- Schmidt, Manfred G.* 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: *European Journal of Political Research* 30: 2, 155-183.
- Schmidt, Manfred G.* 2002: The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players in Public Policy, in: *Keman, Hans* (Hrsg.): *Comparative Democratic Politics*, London, 166-184.
- Shleifer, Andrei/Summers, Lawrence H.* 1988: Breach of Trust in Hostile Takeovers, in: *Auerbach, Alan J.* (Hrsg.): *Corporate Takeovers: Causes and Consequences*, Chicago, IL, 33-68.
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.* 1997: A Survey of Corporate Governance, in: *Journal of Finance* 52: 2, 737-783.
- Streeck, Wolfgang* 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in: *Matzner, Egon/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.): *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Divergence*, London, 33-54.
- Streeck, Wolfgang* 2001: Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan, in: *Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo* (Hrsg.): *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, Ithaca, NY, 1-38.
- Streeck, Wolfgang/Höpner, Martin* 2003: Einleitung: Alle Macht dem Markt?, in: *Streeck, Wolfgang/Höpner, Martin* (Hrsg.): *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*, Frankfurt a. M., 7-59.
- von Baratta, Mario/Fochler-Hauke, Gustav* 2003: *Fischer Weltalmanach 2004. Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt a.M.
- Wagner, Oliver* 2004: Harmonisierung des europäischen Übernahmerechts?, in: *Die Bank*, o. Jg.: 2, 108-113.
- Wilensky, Harold* 2002: *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, Berkeley, CA.

Politik als System?

Systembegriffe und Systemmetaphern in der Politikwissenschaft und in den Internationalen Beziehungen

In den Theorien der Internationalen Beziehungen trifft man auf eine Vielzahl von Systembegriffen. Die Rede ist etwa vom politischen, internationalen, globalen oder auch weltpolitischen System. Während die je spezifischen Charakterisierungen eines Systems immer wieder getauscht, ausprobiert und debattiert werden, bleibt die Benutzung des Systembegriffes selbst mehr oder weniger invariabel. Der Beitrag untersucht zunächst die – aus heutiger Sicht – problematischen Konsequenzen, die sich aus der ursprünglichen Übernahme des Systemkonzeptes aus der General Systems Theory und Kybernetik für die Politikwissenschaft und die Internationalen Beziehungen ergeben. Die mittransportierten technischen Metaphern zeichnen ein technizistisches Bild des politischen Systems und verleiten die Theorien der IB zur Konzeptualisierung eines nicht-politischen internationalen Systems. Eine kommunikationstheoretische Umschrift des Systemkonzeptes soll abschließend als Alternative vorgestellt werden, mit der die herausgearbeiteten Probleme des herkömmlichen Systemverständnisses zu überwinden wären.

1. Einleitung¹

Der Systembegriff wird in den aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten als ein unproblematischer oder gar neutraler Begriff behandelt und das obwohl er, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, von Beginn an die Beschäftigung mit politischen Prozessen geprägt und gelenkt hat.

In den Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) trifft man auf eine Vielzahl von Systembegriffen und Systemkonzepten. Die Rede ist etwa vom politischen, internationalen, globalen, transnationalen oder auch weltpolitischen System. Während die je spezifischen Charakterisierungen eines Systems immer wieder getauscht, ausprobiert und debattiert werden, bleibt die Benutzung des Systembegriffes selbst mehr oder weniger invariabel. Gleichzeitig markiert dieser aber eine merkwürdige Leerstelle, denn es wird meist nicht dargelegt, was unter einem System eigentlich zu verstehen sei. Der Systembegriff hat entweder keine Bedeutung – ist also nur eine Art Platzhalter –, wird als nicht (mehr) erklärungsbedürftig deklariert oder als allge-

1 Der Beitrag geht teilweise auf meine Diplomarbeit »Systembegriffe in den Internationalen Beziehungen. Ansätze und Überlegungen zu einem Begriff des weltpolitischen Systems« zurück, die an der Universität Bielefeld geschrieben wurde. Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare danke ich Mathias Albert, Stephan Stetter, Franziska Walter sowie den drei anonymen GutachterInnen. Zudem möchte ich der Redaktion der ZIB für die freundliche Zusammenarbeit danken.

mein bekannt vorausgesetzt.² Zumindest scheint eine Art Minimalkonsens in den IB darüber zu bestehen, ein System als ein »set of interacting parts« anzusehen, eine Ganzheit, in der (näher zu bestimmende) Einheiten miteinander interagieren (Buzan/Little 2000: 90). In der Literatur finden sich insgesamt nur wenige Versuche, den Systembegriff für die Politikwissenschaft oder für die IB zu schematisieren und auf seinen theoretischen Gehalt und Stellenwert in den verschiedenen Ansätzen hin zu prüfen.³

Im vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, welche Bedeutung dem Systembegriff in den frühen und mittleren Theorien der IB zukommt, die sich noch explizit mit dem Systembegriff auseinandersetzen und welche Probleme diese Verwendung für die heutige Beschreibung von (welt)politischen Prozessen und Strukturen mit sich bringt. Der Beitrag untersucht zunächst die – aus heutiger Sicht – problematischen Konsequenzen, die sich aus der ursprünglichen Übernahme des Systemkonzeptes von der *General Systems Theory* und Kybernetik für die Politikwissenschaft und die IB ergeben. Die mittransportierten technischen Metaphern zeichnen ein technizistisches Bild des politischen Systems und verleiten die Theorien der IB zur Konzeptualisierung eines nicht-politischen internationalen Systems.

Wie Metaphern bestimmte Vorstellungen prägen und auch wissenschaftliche Begriffsbildungen beeinflussen können, soll im zweiten Kapitel kurz erläutert werden. Um besser beobachten zu können, welche Begriffe und Theoreme zur Bestimmung des allgemeinen politischen Systems (Kapitel 4) aus der *General Systems Theory* und Kybernetik übernommen wurden, sollen diese kurz in ihren Grundzügen erläutert werden (Kapitel 3). Ausarbeitungen zu einem Begriff des internationalen Systems sollen in Kapitel 5 untersucht werden, wobei die Theorien von David Easton, Gabriel Almond, Karl W. Deutsch, Morton Kaplan, J. David Singer und Kenneth Waltz einer näheren Analyse unterzogen werden. Wie der kybernetische Begriff des politischen Systems den Blick auf das internationale System lenkt, ist Gegenstand des sechsten Kapitels. In Kapitel 7 soll der Vorschlag für eine kommunikationstheoretische Umschrift des Systembegriffes unterbreitet werden, der die zuvor analysierten Probleme überwinden könnte. Das abschließende achte Kapitel gibt nochmals eine knappe Übersicht über die Argumentation und verortet den Beitrag in seinem Kontext.

2 Wie Oran Young (1968: 20) feststellt, ist der Begriff des Systems oftmals »applied freely to virtually any set of related behavior patterns« (siehe auch Waltz 1979: 58f).

3 Im englischsprachigen Raum finden sich dahingehende Beiträge von Young (1964, 1968), Herbert J. Spiro (1967) und Charles A. McClelland (1969), eine kritische Studie von John J. Weltman (1973) und jüngst die Arbeiten von Barry Buzan und Richard Little (1994, 2000; siehe auch Little 1978) sowie Robert Jervis (1997: Kap. 3). Im deutschsprachigen Raum finden sich, abgesehen von einigen Aufsätzen (Friedrich/Sens 1976; Senghaas 1966, 1968; Simonis 1973), v. a. rein deskriptive Arbeiten zu systemtheoretischen Ansätzen in der Politikwissenschaft (Waschkuhn 1987) oder den Internationalen Beziehungen (Busse-Steffens 1980; Simonis 1994), die den Systembegriff selbst aber weitestgehend vernachlässigen. Zudem sind diese Texte überwiegend älteren Datums und reflektieren damit nur die frühe Phase von Systembegriffen in den Internationalen Beziehungen. Siehe aber Walter (2003).

2. System als Metapher in der politischen Philosophie und Politikwissenschaft

Ganz allgemein könnte man zunächst feststellen, dass der Systembegriff in der politischen Philosophie und Politikwissenschaft zur Lösung einer elementaren semantischen und konzeptuellen Problemlage bzw. einer »logischen Verlegenheit« (Blumenberg 1999: 10) ins Spiel – genauer: in die Sprache – kommt. Diese besteht darin, dass man eine ab- bzw. eingrenzbar politische Einheit oder das Zusammenspiel politischer Prozesse irgendwie bezeichnen und in die Sprache bringen muss, damit man überhaupt über sie reden kann.⁴

Metaphern werden benutzt, wenn »es keinen wörtlichen Ausdruck gibt, mit dem wir genau das zum Ausdruck bringen könnten, was wir meinen« (Searle 1982: 136; Kurz 2004: 8). Mit ihnen werden Begriffe, Konzepte oder Denkinhalte aus einem anderen Gebiet eingeführt, die es einem Beobachter ermöglichen, eine neue, noch unbekannte Situation oder ein abstraktes Phänomen überhaupt zu denken bzw. handhabbar zu machen. Man könnte dies auch die Veranschaulichungsfunktion der Metapher nennen (Zimmer 1999: 10; Hülse 2003: 213, Chilton 1996: 48; Derrida 1988: 240).

Erfolgreiche Metaphern – d. h. solche, die in den allgemeinen Sprachgebrauch über den zu veranschaulichenden Bereich übergehen – können einen Gegenstandsbereich und das Denken über diesen nachhaltig prägen. Das Funktionieren einer Metapher ist jedoch keinesfalls garantiert; es gibt beispielsweise auch schlecht gewählte Metaphern, die nur schwer gelesen oder verstanden werden können oder solche, die ihre Bedeutung verlieren oder ändern: Die Metapher »dreht (sich) und versteckt (sich) fortwährend« (Derrida 1988: 241).⁵ Ihre Bedeutung und intendierte Lesart ist nicht eindeutig fixierbar und eröffnet stattdessen einen weiten Interpretationsspielraum. Darüber hinaus läuft die Verwendung der Metapher Gefahr, bestimmte Sachverhalte zu stark oder zuungunsten anderer hervorzuheben und komplexe Realitäten unverhältnismäßig zu reduzieren (Fitzgerald 1995: 2).

In dem oben skizzierten Sinne soll »System« als eine Metapher in der Politikwissenschaft bzw. in der Disziplin der IB verstanden werden, die als erkenntnisorientierendes Modell fungiert, und darüber hinaus die Macht hat, die (disziplinären) Vorstellungen ihres Gegenstandsbereiches entscheidend zu prägen (Lakoff/Johnson 1998: 167; Kurz 2004: 23). Einem unbekanntem oder unzureichend strukturierten Bereich (dem Politischen, der Einheit des Politischen, der politischen Einheit jenseits des Nationalstaates) wird durch die Hinzunahme von Konzepten und Begriffen aus einem anderen Erfahrungsbereich Klarheit, eine greifbare Gestalt oder eine veranschaulichende Wirkung verliehen (Chilton 1996: 48; Krippendorff 1994: 80; Lakoff/Johnson 1998: 13).

Der Systembegriff ist in der politischen Philosophie und Politikwissenschaft schon früh zu finden, etwa bei G.W.F. Hegel oder Thomas Hobbes. Im Laufe seiner

4 Denn ansonsten droht, was Ludwig Wittgenstein so zutreffend formuliert hat: »[...] und wovon man nicht reden kann, darüber muß man schweigen« (Wittgenstein 1963: 7).

5 Jacques Derrida nennt dies auch »Irrfahrten des Semantischen« (Derrida 1988: 232).

disziplinären Diskurskarriere durchläuft der Systembegriff immer wieder Konjunkturen, er wird verwendet, fallengelassen, wieder neu gelesen usw. Was im Folgenden untersucht werden soll, ist die spezifische inhaltliche Aufladung, die der Systembegriff in den frühen und mittleren Theorieentwicklungen der IB durch die Adaption von Konzepten der *General Systems Theory* und der Kybernetik erfahren hat und welche (oftmals von den Anwendern nicht reflektierte) Konsequenzen und Probleme sich aus dieser Aufladung ergeben. Von Interesse ist dabei, auf welche Weise durch diese Adaption der politische Bereich innerhalb und jenseits der nationalstaatlichen Ordnung strukturiert und veranschaulicht wird.

3. *Herkunft des Systemkonzeptes aus der General Systems Theory und der Kybernetik*

Ludwig von Bertalanffy unternimmt mit der von ihm maßgeblich begründeten *General Systems Theory* den Versuch, biologische, physikalische, anthropologische, psychologische oder soziale Einheiten als Systeme zu konzeptualisieren, mit dem Anspruch, eine transdisziplinär gültige, generelle Theorie zu begründen. Von Bertalanffy definiert den Begriff System zunächst denkbar einfach als »complexes of elements standing in interaction« (von Bertalanffy 1969: 33). Bei einem komplexen System, d. h. einem System, das aus vielen Teilen besteht, die auf nicht-vorhersehbare Weise miteinander interagieren, gewinnt das Ganze eine neue Qualität und ist »more than the sum of the parts« (Simon 1965: 63). Diese neue Qualität, die aus den Beziehungen ihrer Teile resultiert, kann man als »emergentes Phänomen« begreifen.⁶ Die Elemente des Systems sind auf eine bestimmte Art und Weise geordnet, die sich von einer chaotischen (Um-)Welt abhebt, in der alles mit allem verbunden zu sein scheint. Da in einem System Elemente auf eine ganz bestimmte Art und Weise verbunden sind, ist es weniger komplex als seine Umwelt.

Systeme werden von den dynamischen Interaktionen ihrer eigenen Komponenten gesteuert und die Abgrenzung gegenüber der Umwelt erfolgt über die systemintern ausdifferenzierte Ordnung, in der Form von Struktur oder Organisation. Die Organisation des Systems ist dafür verantwortlich, dass Elemente überhaupt erst zu Systemelementen konstituiert werden. Wie das System operiert und welche Prozesse es ausführen kann, wird durch dessen interne Organisation determiniert (von Bertalanffy 1969: 44).

Die entscheidend von Norbert Wiener und William Ross Ashby geprägte Kybernetik⁷ übernimmt zunächst die Systemdefinition von Bertalanffys, erweitert jedoch das Programm der *General Systems Theory* um die Themen Kommunikation, (Selbst-)

6 »Emergenz« bedeutet, dass es in einem System nichts Anderes als eben die Teile gibt, aus deren (oftmals unregelmäßigen) lokalen Interaktionen globale Systemeffekte resultieren, die nicht einfach auf die Teile des Systems zurückführbar sind: »system effects are different from its parts« (Urry 2003: 76, Hervorh. dort; vgl. Ablowitz 1939: 2; Johnson 2001: 74).

7 Der Begriff ist aus dem Griechischen übernommen und bedeutet soviel wie Steuermann (Wiener 2000: 11).

Regelung, (Selbst-)Kontrolle und (Selbst-)Steuerung (Wiener 2000: Einl., 1954: 63; Ashby 1962: 257, 262, 1974: 15). Kybernetik ist die »Erforschung von Systemen, die offen für Energie, aber geschlossen für Information, Regelung und Steuerung sind, – von Systemen, die ›informationsdicht‹ sind« (Ashby 1974: 19). Damit setzt die Kybernetik an einer höheren Ebene an als die *General Systems Theory*, die ja alle Arten von Systemen erfassen will.

Vor allem Ashby stellt den analytischen Charakter von Systemen heraus, die sich durch »conditionality between the parts and regularity in behavior« (Ashby 1962: 262) auszeichnen. Einschränkungen (»constraints«) und Konditionalität sind dabei Beziehungen zwischen einem Beobachter und dem zu beobachtenden »Ding« (Ashby 1962: 258, 1974: 98; Pask 1968: 18). Das System ist ein »set of variables«, das ein Beobachter zur Beobachtung auswählt: »It is thus a list, nominated by the observer, and is quite different in nature from the real ›machine«« (Ashby 1965: 16). Systeme müssen nicht real existieren, sie sind Konstruktionen bzw. Abstraktionen mit rein analytischem Charakter.

Wiener betont insbesondere die Bedeutung von Kommunikation für »lernende Systeme«. Jedes kybernetische System wird demnach durch die kommunikative Aneignung, den Gebrauch, die Speicherung und die Übertragung von Informationen zusammengehalten, wobei Kommunikation von Informationen bedeutet, dass eine bestimmte Anordnung von Energie oder ein strukturiertes Muster übertragen und gelesen wird (Wiener 2000: 161; Shannon/Weaver 1963: 1-2). Systeme gewinnen an Autonomie, wenn sie sich intern dichter vernetzen, wenn sie Wege des Informationsstransports und der Speicherung entwickeln, die ihnen einen adäquateren Umgang mit einer für sie ungewissen Zukunft gestatten. Ein Kommunikationsgefälle markiert die Systemgrenze zur Umwelt, mit der bedeutend weniger Kommunikation stattfindet als intern.

Noch höher organisierte, kommunikative und zielsuchende Systeme differenzieren adaptive und lernende Stellen für eine »two-way communication« mit der Umwelt aus, über die sie ein »social feedback« in Gang setzen (Wiener 1954: 49). Solche Systeme gleichen dazu ab, inwiefern sich die intern gesetzten Ziele von den tatsächlich per Output initiierten Wirkungen unterscheiden, wobei die Differenz – als Input – wieder in das System eingelesen wird (Wiener 2000: 6f; Shannon/Weaver 1963: 68). Falls dann die Information, »which proceeds backward from the performance is able to change the general method and pattern of performance, we have a process which may well be called learning« (Wiener 1954: 61). Mit dieser intellektuellen Ausrüstung der Selbststeuerung erlangen Systeme die Möglichkeit, sich in einem kontingenten Universum an eine sich radikal wandelnde Umwelt anzupassen und den eigenen Bestand zu wahren.

4. Systembegriffe in der Politikwissenschaft

Im Zuge der szientistischen Bewegung innerhalb der Politikwissenschaft in den 1950er und 1960er Jahren, die als eine Gegenbewegung zu den bis dahin vorherr-

schenden realistischen und klassisch-hermeneutischen Strömungen gelesen werden kann, tauchen erste gehaltvolle Systembegriffe in den Theoriebildungen auf, die sich explizit an der *General Systems Theory*, der Kybernetik und dem Parsonsschen Strukturfunktionalismus⁸ orientieren.

Die Vertreter der szientistischen Bewegung warfen den realistischen Ansätzen eine mangelnde Prognosefähigkeit und die Verwendung unwissenschaftlicher Methoden vor (Kaplan 1961: 6, 1969b; Falter 1979: 8). Der Szientismus selbst zeichnet sich primär durch die Zuhilfenahme und Übertragung naturwissenschaftlicher, insbesondere auch mathematischer Methoden und Begriffe auf den politikwissenschaftlichen Anwendungsbereich aus. Er zielt auf die Formulierung theoretischer Modelle, die formal-logischen Ansprüchen genügen und quantitativ-empirisch fundiert sein sollen. Über die Erstellung von Zukunftsprognosen sollen zugleich politische (Selbst-)Steuerungspotentiale ausgelotet werden (vgl. Alker 1971; Falter 1979, 1982; Little 1978: 182; Singer 1973, 1974; Aderhold 1973).⁹

4.1. Basale Systemdefinition

Betrachtet man einige der systemtheoretisch orientierten Ansätze in der Politikwissenschaft und in den IB, fällt sogleich die mehr oder weniger identische Übernahme der basalen Systemdefinition der *General Systems Theory* auf: So verschiedene Autoren wie David Easton, Gabriel Almond, Morton Kaplan, J. David Singer und Kenneth Waltz konzipieren ein System allesamt mehr oder weniger identisch als ein aus Teilen bestehendes Ganzes und den zwischen diesen Teilen ablaufenden Interaktionen, bzw. zwischen diesen geltenden Regeln.¹⁰ Karl W. Deutsch erweitert diesen Systembegriff im Sinne der Wienerschen Kybernetik und bestimmt ein System vorrangig als ein Netz von Kommunikationen, »das in einem wesentlichen Ausmaß die Kennzeichen der Organisation, Kommunikation und Steuerung aufweist« (Deutsch 1970: 131). Doch auch für Deutsch ist die relative Häufigkeit der Transaktionen zwischen den Einheiten eines Systems entscheidend, über die sich auch die Grenzen eines Systems angeben lassen. Das politische System ist für ihn wesentlich eine

8 Parsons ist selbst wiederum stark an der Kybernetik orientiert und kann hier aus Platzgründen nicht gesondert vorgestellt werden (vgl. Parsons 1991, 1969).

9 Als weitere Grundsätze des Szientismus können die folgenden Punkte angegeben werden: (1) Forderung nach theoriegeleiteter und grundlagenorientierter Forschung, die mehrheitlich induktiv vorgeht; (2) Suche nach Regelmäßigkeiten, mithilfe eines systematischen und kumulativen Vorgehens; (3) Streben nach Nachprüfbarkeit / Verifizierbarkeit und Objektivität von Aussagen; (4) Verwendung »harter« Forschungstechniken wie Interview, Statistik oder Experiment; (5) grundlegende Analyseeinheit ist das individuelle Verhalten von Menschen; (6) Wertneutralität des Forschers; (7) explizite Interdisziplinarität (Menzel 2001: 94f; Falter 1979: 6f).

10 Ein Nachweis dieser nahezu identischen Verwendung soll hier – wie im Folgenden – nicht im einzelnen geführt werden. Es sei nur auf die entsprechenden Textstellen verwiesen: Easton (1965a: 56, 1972: 73f); Almond (1965: 188); Kaplan (1964: 4, 18f); Singer (1969a: 22, Fn. 1); Waltz (1979: 40, 80).

»Ansammlung erkennbarer Einheiten, die durch Kohäsion und Kovarianz gekennzeichnet sind« (Deutsch 1976: 162, 1970: 283). Letztlich gelangt also auch Deutsch zu einer Systemdefinition eines Ganzen, bestehend aus Teilen.

4.2. Theoretischer Status

Einigkeit besteht auch über den theoretischen Status von Systemen, die im Sinne Ashbys als Konstruktionen oder analytische Modelle konzipiert werden.¹¹ Da die (soziale) Welt oder Realität mit ihren mannigfaltigen Erscheinungen als viel zu komplex und verwirrend erscheint, muss eine bestimmte Anzahl von Elementen für die Beobachtung ausgesucht werden, wobei sich – wie etwa Singer feststellt – im Grunde jeder Aspekt der Realität als ein System denken lässt, das aus miteinander interagierenden Einheiten besteht (Singer 1969a: 35, Fn. 18). Was Bestandteil eines Systems sein soll und wie und wo dessen Grenzen zu ziehen sind, bestimmt demnach der Beobachter, der durch seine Fragestellung oder sein Erkenntnisinteresse geleitet wird. Wiederum bildet hier Deutsch eine Ausnahme, indem er – an den Bestimmungen Wieners orientiert – die Grenze eines Systems über ein empirisch beobachtbares Kommunikationsgefälle definiert, in dem Sinne, dass zwischen den Teilen eines Systems »schnellere und wirksamere Kommunikation als mit Außenseitern« (Deutsch 1970: 283) besteht.

4.3. Politisches System

Ein politisches System wird von den verschiedenen Ansätzen als ein System in der Umwelt anderer Systeme bzw. als ein System in der Gesellschaft konstruiert, aus der es Impulse, Störungen oder Informationen empfängt. Die Funktion eines politischen Systems ist es, die Zuweisung autoritativer Werte¹² bzw. die auf kommunikativen Lernprozessen basierende Intelligenzfunktion (Deutsch 1970: 323; Albert/Walter 2005: 100) für die gesamte Gesellschaft zu übernehmen bzw. Ordnung in einer ansonsten anarchischen Welt herzustellen (Waltz 1979: 59). Im Mittelpunkt stehen – ganz im Sinne der Kybernetik – Fragen der (Selbst-)Steuerung der Gesellschaft durch das politische System. Über die Einrichtung von Regelungsinstanzen bzw. *feedback loops*, mit denen die gesellschaftliche Reaktion auf politische, von der Regierung produzierte Outputs, etwa Gesetze oder Regeln, per Inputs wieder in das System eingelesen werden, hält sich das politische System in der Gesellschaft und gewährleistet so den eigenen Bestand.¹³

11 Easton (1953: 58, 1965a: 38, 47); Almond (1965: 188); Kaplan (1964: 18, 1969a: 60f); Singer (1969a: 22, Fn. 1, 35, Fn. 18, 1969c: 76); Waltz (1979: 7f).

12 Easton (1965a: 56, 1972: 73f); Almond (1965: 188); Kaplan (1964: 14, 1969a: 67).

13 Easton (1965a: 56, 128, 1972: 73f); Almond (1965: 188f); Kaplan (1964: 7, 18f, 1969a: 62f); Deutsch (1970: 142, 1967: 280); Singer (1969a: 35, 1969b: 3).

Wenn die Ansätze eine explizite Konzeption eines politischen Systems anbieten – und das ist nur bei Easton, Almond, Deutsch und Kaplan der Fall – werden diese nahezu exklusiv an das klassische nationalstaatliche Arrangement gekoppelt. Bei Almond und Easton sind es »gatekeeper«, die die Grenze des politischen Systems markieren, d. h. politische Parteien, Interessengruppen oder politische Rollenträger, etwa Regierungsbeamte (Easton 1965b: 86, 1965a: 122; Almond 1965: 194). Kaplan spricht von Entscheidungsfindungsrollen und versteht darunter ähnliche Akteure wie Almond und Easton, deren Ziel es letztlich sein muss, per Gesetzesimplementierung und Verfassungserlass die Gesellschaft als ultrastabiler Regulator zu steuern (Kaplan 1964: 7, 14). Laut Deutsch benötigt das politische System Regierungs- oder Verwaltungsbeamte, die als Rezeptoren eingehende Informationen verarbeiten (Deutsch 1976: 200). Es ist für Deutsch der Nationalstaat mit seinem institutionellen Arrangement von Regierung und Opposition, Parteien, Interessenverbänden, Öffentlichkeit usw., der in sich die wesentlichen Funktionen einer kommunikativen, selbststeuernden Gesellschaft vereint, mit seinem »high degree of internal interdependence, a high degree of popular compliance, and a high degree of governmental power« (Deutsch 1968: 86).

Der Systembegriff findet über die oben benannten Ansprüche des Szientismus Eingang in die allgemeinen politikwissenschaftlichen Debatten, verspricht er doch einen logisch-distanzierten und quasi naturwissenschaftlichen Umgang mit dem Bereich des Politischen. Angewendet wird der Systembegriff zunächst vor allem auf das nationalstaatliche Arrangement politischer Prozesse und Institutionen, was nicht verwundert, handelt es sich dabei doch um die primäre Beobachtungseinheit der Politikwissenschaft der 1950er und 1960er Jahre. Der nationalstaatliche Raum mit seinem überschaubaren Gerüst von Institutionen bietet sich dabei scheinbar auch besonders an, als System hintereinander geschalteter Institutionen interpretiert zu werden – fast im Sinne einer technischen Schalttafel oder eines technischen Regelkreises (vgl. Easton 1965a: 112; Deutsch 1970: 145). Hier entfaltet der naturwissenschaftlich-technische Ursprungskontext des Systembegriffes seine Wirkung, indem er als Bildspender eine Reihe technischer Begriffe in den politikwissenschaftlichen Diskurs einspeist.

Insofern ist der Systembegriff auch mehr als ein bloßes analytisches Konzept oder ein Modell. Vielmehr transportiert er eine Reihe technischer Begriffe in die politikwissenschaftlichen Erklärungsstrategien und evoziert darüber gleichsam ein technizistisches Bild der politischen Sphäre¹⁴: Das politische System wird etwa als (mehr oder weniger statischer) Mechanismus, als Regelkreis, Maschine oder gar als Fabrik beschrieben, die durchlaufende Inputs über Umwandlungsfunktionen (*conversion functions*) in Outputs überführt und mithilfe von Rückkopplungsschleifen zurück in die Gesellschaft emittiert.¹⁵ Fokussiert wird dabei vor allem auf die (Selbst-)Steuerung des Systems, die als Regierung identifiziert und beschrieben wird. Diese wird als zentraler Systemregulator konzipiert, der die Gesellschaft steuert, im Gleichge-

14 Wobei der Systembegriff selbst auch eine technische Metapher darstellt. Vgl. dazu Beer/de Landtsheer (2004: 19-21).

wicht hält oder das politische System an gesellschaftliche Problemlagen adaptiert. Zur Beschreibung des politischen Systems bedienen sich die verschiedenen Autoren vornehmlich bei der Kybernetik und weniger bei der *General Systems Theory* und zielen damit gleichzeitig auf die Ebene höher entwickelter Systeme. Die technischen Metaphern der Kybernetik lenken den Blick des politikwissenschaftlichen Beobachters auf Fragen der Steuerung und Regulierung, die als das wesentliche Merkmal des politischen Systems betrachtet werden.¹⁶ Dieses wird als zentral steuernde Instanz angesetzt, die die Gesellschaft an eine chaotische Umwelt adaptiert.

Damit einhergehend wird der Begriff des politischen Systems mit dem des Nationalstaates verschmolzen; beide werden mehr oder weniger synonym verwendet (vgl. Kieserling 2004: 177f). Diese Identifizierung lenkt gleichsam den Blick auf das internationale System.

5. *Begriffe eines internationalen Systems in den Theorien der Internationalen Beziehungen*

5.1. *Ansätze für eine allgemeine politische Theorie: Easton, Almond und Deutsch*

Der Anspruch von Easton, Almond und Deutsch ist es, eine allgemeine politische Theorie zu etablieren, die für alle Ebenen politischer Prozesse zutreffend ist, also auch für die politische Ebene jenseits des Nationalstaates. Doch während die Ansätze und die damit zusammenhängenden Konzepte für den nationalstaatlichen Kontext weitestgehend expliziert werden, sind Ausführungen zu einem internationalen System merklich dünn gesät. Wenn doch die Sprache darauf kommt, wird es als ein Zusammenhang nationalstaatlicher Systeme gesehen, und damit als ein System, das als Teile die anderen Systeme als Subsysteme beinhaltet.

-
- 15 So etwa Easton im Wortlaut: »We might compare a political system to a huge and complex factory, in which raw material in the form of wants [...] are taken in, worked upon and transformed into a primary product called demands. Some few of these are then found to be appropriate for additional processing through a variety of intermediary operations until they are ready to be converted into finished products or outputs, called binding decisions and their implementing actions« (Easton 1965b: 72). Laut Deutsch wurden unsere »größten Maschinen [...] nicht nur von Menschen hergestellt, sondern sie setzen sich aus Menschen zusammen« (Deutsch 1976: 181). An mehreren Stellen beschreibt Deutsch darüber hinaus das (lernende) politische System in Analogie zu einem zielsuchenden und -ändernden Waffensystem oder zu einem Thermostat (Deutsch 1970: 145-149, 1967: 279-281). Häufig findet man bei den verschiedenen Autoren technische Begriffe wie Regulator, Rezeptor oder »black box« (Kaplan 1969a: 62-68, 1964: 7, 14; Almond 1965: 189).
- 16 Die Wirkmächtigkeit der Übernahme dieser technischen Metapher spiegelt sich aber auch in unserem alltäglichen politischen Sprachgebrauch wider. Die Regierung wird etwa als Schaltstelle der Macht beschrieben, an deren Hebeln die Mächtigen sitzen, die auch einmal das Ruder herumreißen können. Politiker oder Ministerialbeamte werden häufig als Technokraten bezeichnet, Akte der Gesetzgebung werden als technische Abläufe mit hintereinander geschalteten Stationen dargestellt usw.

Easton beschreibt das internationale System als eines, das aus den miteinander interagierenden Nationalstaaten besteht, wobei er jedoch als Perspektive eine zunehmende Verknüpfung der Teile zu einer internationalen Gesellschaft verzeichnet, mit der UN als autoritativem Akteur (Easton 1953: 138f). Die Idee einer internationalen Gesellschaft wird jedoch nicht weiter ausgeführt, ebenso bleibt unklar, wie politische Prozesse im internationalen System zu analysieren wären. Stattdessen verbleibt Easton zur Beschreibung politischer Prozesse nahezu ausschließlich im nationalstaatlichen Kontext.

Deutsch verneint die Herausbildung zentraler, steuernder oder lernender Instanzen sowie weltweiter Kommunikationsinfrastrukturen im internationalen System und damit die Konstitution eines politischen internationalen Systems. Vielmehr sieht er die Machtmechanismen an soziale Strukturen und Kommunikationseinrichtungen gebunden, die ihrerseits mit Territorien und das heißt mit Nationalstaaten verknüpft sind. Deutsch lehnt aufgrund mangelnder weltweiter Erzwingungsmittel sowohl die Vorstellung von einem Weltstaat, als auch, aufgrund der mangelnden weltweiten kommunikativen Infrastrukturen, die einer über kommunikative Beeinflussung und Regelung operierenden Weltpolitik ab (Deutsch 1953: 77).

5.2. Ansätze für eine Theorie des internationalen Systems: Kaplan, Singer und Waltz

Kaplan, der wie Singer und Waltz eine Theorie speziell für die Erklärung des internationalen Systems ausarbeitet, beschreibt dieses als eine Menge miteinander in Beziehung stehender internationaler Akteure (Kaplan 1969a: 57). Dies können solche Einheiten sein, die durch internationale Handlungen am System beteiligt sind: supranationale oder nationalstaatliche Akteure, aber auch bestimmte Teile der politischen Systeme der Nationalstaaten (Kaplan 1964: 39). Weiter unterscheidet Kaplan subsystem-dominante Systeme mit wenigen Bestandteilen, in denen die Entscheidungen einzelner Einheiten nicht von der Systemebene überformt werden, von system-dominanten Systemen, in denen sehr viele Einheiten miteinander interagieren und so viele Entscheidungen getroffen werden, dass einzelne nicht durchgesetzt werden können (Kaplan 1969a: 66, 1961: 16, 1964: 20, 48f). Während ein subsystem-dominantes internationales System quasi wieder in seine Bestandteile auseinander fällt und keine autonome politische Regelungsinstanz etablieren kann, muss man bei einem hinreichend komplexen, system-dominanten System laut Kaplan früher oder später die Herausbildung einer Regulierungsinstanz auf der Systemebene erwarten, die nicht mehr auf die Akteure der *unit*-Ebene zurückzuführen ist. Dann könnte im internationalen System ein funktionales politisches Subsystem entstehen, das für die ultrastabile Regulierung des Systems als Ganzem zuständig ist (Kaplan 1964: 46).

Kaplan würde jedoch zur Interpretation des weltpolitischen Geschehens von 1950 bis etwa 1990 das Modell des »lockeren bipolaren Systems« wählen, welches dadurch gekennzeichnet ist, dass in ihm nur wenige, miteinander in Beziehung stehende Akteure zu finden sind. Geprägt wird es durch die Anwesenheit von zwei

Blöcken – der NATO und dem Warschauer Pakt –, die jeweils einen führenden nationalen Akteur beinhalten – die USA und die Sowjetunion –, welche beide über atomare Waffen verfügen (Kaplan 1975: 304f, 1964: 39f).

Neben den Blöcken und den Nationalstaaten gibt es weitere Akteure im internationalen System, etwa Staaten, die nicht einem der Blöcke zuzuordnen sind und Institutionen, so genannte »universale Akteure«, die unabhängig von Staaten organisiert sind und auf diese einzuwirken versuchen (z. B. die UN). Zentral bleiben jedoch die Blöcke und die darin maßgeblichen Staaten. Die verschiedenen Akteure erfüllen in dem System je unterschiedliche Rollen und Funktionen. Ein internationales politisches Subsystem enthält das »lockere bipolare System« dabei nicht (Kaplan 1969a: 68f). Vielmehr pendelt es sich über die Beziehungen und Interaktionen zwischen den Akteuren, also dezentral, in ein Gleichgewicht ein. Laut Kaplan sind am Ende doch die Staaten die maßgeblichen Akteure des Systems und können in Hinsicht auf das internationale System letztlich so irrational und inkonsistent handeln wie etwa Individuen in ihrem alltäglichen Leben (Kaplan 1964: 2, 125f). Kaplan kann dann auch nicht angeben, wie die Systemebene die Bestandteile beschränken könnte.

Auch für Singer stellen zunächst Staaten die Bestandteile und primären Akteure der internationalen Beziehungen dar. Ein internationales System wird als ein Interaktionszusammenhang von Staaten definiert, der bestimmte gemeinsame Verhaltensweisen und Interaktionsmuster aufweist, anhand derer man die Interaktionen zwischen den Staaten erklären kann (Singer 1961: 82, 1963: 423). Ähnlich wie Kaplan weist Singer system-dominante Ansätze zur Erklärung des internationalen Systems zurück und votiert stattdessen für einen subsystemischen Ansatz mit den Nationalstaaten als Analyseebene (Singer 1961: 82, 90). Im Blickpunkt stehen die Staaten mit ihren unterschiedlichen Kompetenzen und wie sich die Beziehungen und Interaktionen zwischen den Staaten zu einem internationalen System verdichten (Singer 1961: 84).¹⁷ Der Blick wird nicht einfach nur auf Beziehungen zwischen einzelnen Staaten oder deren Außenpolitiken gerichtet, sondern auch darauf, wie sich die Beziehungen und Interaktionen aller Staaten von unten, in ihrem behavioralistischen Zusammenhang betrachten lassen.

Singer erweitert jedoch seinen Entwurf zu einem Konzept eines globalen Systems, das auch andere Akteure und Einheiten neben den Staaten berücksichtigt, um deren tendenzieller Überbewertung entgegenzuwirken (Singer 1969a: 22, Fn. 1, 31). Das globale System wird als das einzige System seiner Art interpretiert, welches sich gleichsam über den gesamten Globus erstreckt. Während sich die Bestandteile des globalen Systems intern zueinander verhalten, interagieren und Beziehungen miteinander eingehen, ist das globale System selbst nur die finale Dimension oder die Umwelt für die darin enthaltenen Subsysteme und weist kein eigenständiges, beobachtbares Verhalten auf (Singer 1969a: 32). Im Grunde genommen unternimmt Singer damit den Versuch, das klassische Konzept des internationalen Systems um wei-

17 Dabei ist es Singer wichtig zu betonen, dass bei einem subsystemischen Ansatz die Unterschiede zwischen den Staaten auch nicht überbewertet werden dürfen und die Analyse nicht einfach in die Untersuchung der Entscheidungsfindungsprozesse in einzelnen nationalstaatlichen Systemen abdriften darf.

tere gesellschaftliche Dimensionen zu erweitern, die nicht mit diesem Modell des internationalen Systems erfasst werden können. Das globale System beinhaltet »national, subnational, and extranational social entities, most of which are to some extent interdependent, and all of which operate within the common larger environment« (Singer 1969a: 22, Fn. 1). Zum eigentlichen »level of analysis« werden die Beziehungen und Interaktionen, die sich zwischen Individuen und Gruppen von Individuen beobachten lassen, sowie die Gebilde und Institutionen, die aus diesen Verbindungen resultieren (Singer 1969a: 35, 1969b: 3). Es sind individuelle Personen, die als Rollenträger in verschiedenen institutionellen Rahmen an den Entscheidungsfindungs- und Politikprozessen mitwirken und diese prägen. Somit finden politische Prozesse auch nur auf der Subsystem-Ebene zwischen den Einheiten des Systems statt. Diese lassen sich beobachten, statistisch erfassen und zu Struktureigenschaften aggregieren. So erhält man ein komplexes Bild von verschiedenen Subsystemen, die sich innerhalb des globalen Systems herausbilden, innerhalb der Grenzen der Nationalstaaten verbleiben, diese überschreiten oder zusammenbinden (Singer 1961: 88, 1969a: 34). In einem globalen System gibt es so eine Vielzahl ökonomischer, politischer oder sozialer Aktivitäten, die komplex ineinander verwoben sind. Diese zu segregieren und als getrennte Sphären oder gar funktionale Subsysteme zu konzeptualisieren, lehnt Singer ab (Singer 1969a: 30). Das globale System Singers beinhaltet dann zwar politische Eigenschaften und Prozesse, es ist aber selbst kein politisches System.

Waltz bezeichnet die bis zu seinem Ansatz unternommenen Versuche, die internationale Politik als System zu beschreiben, als »reduktionistisch«, da sie die Erklärungen ausschließlich auf der Ebene des Individuums oder des Nationalstaates suchen und nur Aussagen über das Verhalten der Teile beinhalten.¹⁸ Das internationale System selbst komme bei diesen Ansätzen nur als das Resultat der Verhaltensweisen der Nationalstaaten vor (Waltz 1979: 18, 60). Weltpolitische Prozesse bekomme man jedoch nur in den Blick, wenn man reduktionistische Theorien durch systemische ersetze, die Erklärungen rein auf der internationalen Strukturebene suchen (Waltz 1979: 18, 37, 65). Folglich setzt Waltz das internationale System als Analyseebene an, mit dem Ziel aufzuzeigen, »how the systems level, or structure, is distinct from the level of interacting units« (Waltz 1979: 40). Ein System wird als aus einer Struktur bestehend definiert, die die eigentliche systemische Ebene darstellt und die es ermöglicht »to think of the units as forming a set as distinct from a mere collection« (Waltz 1979: 40). Auf einer anderen Ebene besteht das System aus interagierenden Einheiten. Waltz gibt also eine zweistufige Systemdefinition an, die zwei unterschiedliche Ebenen markiert, die von den bisherigen Ansätzen nicht ausreichend getrennt wurden: »A system is composed of a structure and of interacting parts« (Waltz 1979: 80).

Als Sphäre, in der sich eine politische Struktur exemplarisch auffinden lässt, gibt Waltz nationalstaatlich verfasste politische Systeme an. Deren Struktur kann zum

18 Waltz richtet seine Kritik auch explizit gegen die Ansätze von Kaplan und Singer (Waltz 1979: 50-57, 61f).

Ersten über das Prinzip erfasst werden, nach dem deren Teile geordnet sind, zweitens, »by specification of the functions of formally differentiated units; and third, by the distribution of capabilities across those units« (Waltz 1979: 82). Damit ist eine politische Struktur nicht einfach eine Ansammlung politischer Institutionen, sondern die Art und Weise, wie diese arrangiert sind, welche Funktionen sie erfüllen und wie die Fähigkeiten unter ihnen verteilt sind. Solche politischen Strukturen formen die politischen Prozesse, die in ihnen stattfinden.

Auf der internationalen Ebene findet man laut Waltz eine ganz anders geartete Struktur vor: Die Einheiten des internationalen politischen Systems stehen nicht in einem nach Funktionen oder Hierarchien geordneten Verhältnis zueinander. Das internationale System weist laut Waltz von Natur aus einen dezentralen und anarchischen Ordnungszustand auf. Alle Einheiten sind formal gleich, »none is entitled to command, none is required to obey« (Waltz 1979: 88). Und wenn es keinen Akteur mit einer systemweiten Autorität gibt, gibt es zunächst auch keine Unter- oder Überordnungsverhältnisse im internationalen System und auch keine Möglichkeit für die Herausbildung von Regierungs- oder Steuerungsfunktionen, die laut Waltz nur in hierarchisch organisierten Systemen entstehen können. Internationale Politik wird damit als Politik unter der Abwesenheit von Regierung gekennzeichnet (Waltz 1979: 59, 88).

Die Strukturen des internationalen politischen Systems müssen laut Waltz mit Hinsicht auf die primären politischen Einheiten der zu betrachtenden historischen Epoche definiert werden. Das können etwa Clans, Stadtstaaten, Imperien oder Nationalstaaten sein. Internationale politische Systeme bilden sich oftmals spontan oder unbeabsichtigt heraus, wenn sich solche Gebilde zueinander verhalten und ordnen (Waltz 1979: 91). Die Einheiten, deren Interaktionen die Struktur des derzeitigen internationalen politischen Systems bilden, sind souveräne Staaten.¹⁹ Sie sind die einzigen letztlich maßgeblichen Akteure in der internationalen Arena. Politische Strukturen entstehen aus der Koexistenz von Staaten, die versuchen, ihre Existenz und ihr Überleben zu sichern (Waltz 1979: 91, 95). Zwar räumt Waltz ein, dass Staaten nicht die einzigen Akteure in der internationalen Arena sind oder dies in der Vergangenheit waren, doch in die Definition der internationalen Struktur sollen nur solche Akteure miteinbezogen werden, die maßgeblich sind. Laut Waltz sind es letztlich immer souveräne Staaten, die die wichtigen Entscheidungen treffen. Und so lange dies so sei, solle die internationale politische Struktur nur in den Begriffen von staatlichen Akteuren gefasst werden (Waltz 1979: 94).

Die Macht der staatlichen Akteure kann nur im Kontext der Machtstruktur des internationalen Systems erfasst werden. Staaten werden aufgrund ihrer verschiedenen Machtpotenziale (»capabilities«) unterschiedlich in der internationalen Struktur platziert (Waltz 1979: 97f). In Anlehnung an Ashby spricht Waltz von wechselseitigen Einschränkungen (»constrains«) und Grenzen, die sich aus der Positionierung der Staaten in der Struktur des internationalen Systems ergeben (Waltz 1979: 100). Obwohl also das internationale System nicht-funktional strukturiert ist und es keine

19 Wobei es natürlich zu beachten gilt, dass es sich dabei zunächst einmal um das internationale System der späten 1970er Jahre handelt.

zentrale Autorität gibt, kann man die internationale Politik zumindest als rudimentär organisiert ansehen.

Wenn Macht ungleich im internationalen System verteilt ist, orientieren sich Staaten mit weniger Machtpotential in ihrem Verhalten so nach dem internationalen System, dass ihre Position im System zumindest erhalten bleibt und versuchen, diese Position zu stabilisieren. Dabei ist es nicht das primäre Streben von Staaten, ihre Macht zu maximieren »but to maintain their positions in the system« (Waltz 1979: 126). Ein solches System tendiert von der systemischen Strukturebene her letztlich zu einer Bipolarisierung: Wenn das Spiel der Machtpolitik wirklich kompromisslos durchgeführt wird, werden die Staaten in zwei rivalisierende Lager aufgeteilt, die sich in einem relativ stabilen »balance-of-power«-System einpendeln (Waltz 1979: 167).

6. *Das internationale System als nicht-politisches System oder: Wie der kybernetische Begriff des politischen Systems den Blick auf das internationale System lenkt*

Der aus der *General Systems Theory* und Kybernetik eingeführte Systembegriff versetzt die vorgestellten Ansätze in die Lage, eine Ebene jenseits der Nationalstaaten zu konzeptualisieren und als »internationales System« zu benennen. Die individuell durchaus unterschiedlich gestalteten theoretischen Ausarbeitungen gehen von einer nahezu identischen Systemdefinition aus und werden deshalb zu ganz ähnlichen Konsequenzen verleitet: Das internationale System wird als nicht-politisches System interpretiert, das keine eigenständigen politischen Entscheidungen produziert. Und es beinhaltet auch kein politisches System jenseits der individuellen politischen Systeme der Nationalstaaten, die zugleich als die maßgeblichen Einheiten des internationalen Systems interpretiert werden. Dieser Befund erscheint einigermaßen überraschend, handelt es sich doch um Theorien, die gerade politische Prozesse in der internationalen Arena erfassen und erklären wollen.

Politik findet für die Ansätze (ideal-)typischerweise in (National-)Staaten statt. Der von der kybernetischen Systemdefinition inspirierte Begriff des »politischen Systems« mit seiner Fokussierung auf Fragen der Steuerung, Regelung und Regierung, verschmilzt mit dem des Nationalstaates bzw. vor allem mit dessen zentraler Instanz, der Regierung: Ein politisches System ist ein solches, das selbststeuernde und -regelnde Instanzen für die gesamte Gesellschaft bereitstellt.²⁰

Achtet man sorgsam auf die in den vorgestellten Ansätzen der IB verwendeten Semantiken, sticht ins Auge, dass ein Großteil der technischen Metaphern, die aus der Kybernetik entstammen und die sich um die Themen der Steuerung und Regulierung drehen, fehlen, oder für das internationale System in ihrem Vorhandensein negiert werden. Stattdessen werden politische Prozesse in die Teile des internationa-

20 Ähnlich konstatiert Luhmann, dass der Begriff des Politischen »seit dem 19. Jahrhundert so gut wie ausschließlich staatsbezogen verstanden« wird (Luhmann 1993: 416, 2000: 189). Auch Herbert J. Spiro stellt fest, dass die meisten politikwissenschaftlichen Ansätze, die die Systemtheorie bemühen, das politische System letztlich mit dem Staat identifizieren (Spiro 1967: 166).

len Systems verlagert, die vornehmlich als Staaten bestimmt werden. Steuerungsimpulse gehen höchstens von dieser Teilsystem-Ebene aus. Auffallend ist stattdessen die Dominanz der *balancing*-Metapher. Es sind die Teile des Systems, die durch mehr oder weniger unkoordinierte und dezentrale *balancing*-Akte das ansonsten unregelmäßige internationale System in Zustände eines temporären Gleichgewichts bringen (Kaplan 1969a: 68, 1964: 20; Waltz 1979: 59, 88, 167; Deutsch/Singer 1964). Im Gegensatz zu den Definitionen des politischen Systems, die als kybernetisch-selbststeuernde Systeme beschrieben werden, wird das internationale System in Anlehnung an von Bertalanffys allgemeine Systemdefinition bestimmt, wonach Systeme von den Interaktionen ihrer eigenen Komponenten zusammengehalten werden (von Bertalanffy 1969: 33, 44). Die Metaphern des dezentralen Einpendelns und Ausbalancierens betonen dabei die Vorstellung eines riesenhaften, dabei aber vor allem passiven, trägen und ungesteuerten internationalen Systems, dem es an einer integrierenden Steuerungsinstanz fehlt.²¹

An die Ebene der internationalen Politik wird der Maßstab staatlicher Politik angelegt; und da es keinen Weltstaat oder keine Weltregierung gibt, gibt es auch keine eigenständige internationale Politik bzw. kein internationales politisches Subsystem als emergentes, von den Nationalstaaten unabhängiges System, sondern nur Politik bzw. politische Prozesse zwischen Staaten. Auch der systemdominante Ansatz von Waltz bildet hier keine Ausnahme: Waltz spricht vom internationalen System, das die Verhaltensweisen der Staaten determiniert. Damit stellt zwar das internationale System eine emergente Ebene dar, es ist bzw. beinhaltet auf dieser Ebene aber kein politisches System. Die Politik spielt sich in einem anarchischen System zwischen den Teilen, und das heißt nahezu ausschließlich zwischen Staaten ab (vgl. Jervis 1997: 103-124).

Das Konzept und strukturelle Arrangement des Nationalstaates als politisches System *par excellence* wird nach der Identifikation als Systembestandteil des internationalen Systems auf die übergeordnete Systemebene selbst hochtransformiert und lässt den Beobachter auf der internationalen Ebene (vergeblich) nach den strukturellen Merkmalen von Nationalstaaten suchen. Paradoxerweise soll das internationale System strukturell mit seinen Subsystemen identisch sein.²²

Gerade für die Konzeptualisierung des internationalen Systems machen sich auch die Probleme des verwendeten Systembegriffes bemerkbar: Wenn man das internationale System nicht als selbststeuerndes System im Sinne der Kybernetik beschreibt, bleibt nur noch die theoretische Option, es als ein Ganzes, bestehend aus Teilen, zu begreifen. Als reines *balancing*-System fällt das internationale System

21 Insbesondere Waltz vertritt ein solches Bild des internationalen Systems offensiv und nutzt die mit diesem Bild zusammenhängenden Metaphern aktiv.

22 In gewisser Hinsicht bildet hier der Systembegriff von Waltz eine Ausnahme. Waltz beobachtet das internationale System anhand der gleichen Kriterien wie das nationalstaatlich verfasste politische System und gelangt aufgrund ihrer grundlegenden Verschiedenheit zu einer anderen Ausformung des internationalen Bereichs. Damit bestimmt er das internationale System als eine Struktur unabhängig vom nationalstaatlichen Arrangement, kann aber auf der Strukturebene keine politischen Prozesse beobachten.

aber quasi wieder in seine Bestandteile auseinander. Somit ist auch die Erklärungskraft des allgemeinen Systemkonzeptes nur gering einzuschätzen. Den vorgestellten Ansätzen fällt es damit auch schwer, das internationale System als emergente Ebene zu konzeptualisieren, die nicht auf ihre Bestandteile reduziert werden kann.²³

Für den heutigen Leser erscheint zudem die vornehmliche Fokussierung auf Nationalstaaten als maßgebliche Einheiten des internationalen Systems als überholt, obgleich sie nicht verwunderlich ist, ist sie doch zu einem guten Teil dem zeitlichen Entstehungskontext der Ansätze geschuldet.²⁴ Die Grundargumentation und vor allem der Systembegriff der vorgestellten Ansätze ist nach wie vor in vielen Arbeiten der IB präsent, auch wenn er oftmals nicht weiter thematisiert wird.

7. *Plädoyer für eine kommunikationstheoretische Umschrift des Systembegriffes*

Im Folgenden soll es nicht einfach darum gehen, »welche Einheiten der Analyse die nationalstaatliche Axiomatik ersetzen könnte« (Beck 1998: 53), wie dies für einen Großteil der jüngeren Globalisierungsliteratur der Fall ist. Vielmehr gilt es zu überlegen, ob es nicht generell sinnvoll wäre, den Begriff des Systems für die Politikwissenschaft und die IB umzuschreiben. Der Systembegriff liegt heute weitestgehend brach, auch wenn er nach wie vor häufig verwendet wird. Über diese Verwendung schleichen sich gleichsam die oben angesprochenen Probleme in die verschiedenen Ansätze ein. Während eine Möglichkeit darin bestünde, den Systembegriff und die mitgeführten Vorstellungen und Metaphoriken ganz aus dem politikwissenschaftlichen Repertoire zu streichen, soll hier ein Systembegriff skizziert werden, der viele der besprochenen Probleme überwinden könnte. Vier Bedingungen sollte solch ein Systembegriff nach dem bisher Erörterten erfüllen:

- (1) Der Systembegriff sollte möglichst ohne technische oder andere naturwissenschaftliche Metaphern oder Begriffe zur Beschreibung sozialer und politischer Phänomene auskommen, um ein verzerrtes Bild des zu analysierenden Gegenstandsbereiches zu vermeiden (z. B. das politische System als Fabrik oder der politische Mechanismus).²⁵

23 Wie überhaupt die Frage gestellt werden muss, wie ein inter – ein Zwischen – ein System sein kann (Luhmann 2000: 221f, 1997: 160, Fn. 218).

24 Gemeint ist die Zuspitzung der internationalen Arena auf zwei staatlich dominierte Machtblöcke im Kalten Krieg. Doch auch diese Beschränkung wurde schon früh thematisiert und kritisiert. Siehe exemplarisch Burton (1972) oder Moore (1966). Alle besprochenen Ansätze räumen zudem die theoretische Möglichkeit ein, dass es auch andere als nur die staatlichen Akteure im internationalen System geben könne.

25 Bestrebungen, sozialwissenschaftliche Theorien zu entwerfen, die vollständig durch sich selbst begründet sind und nicht auf fachfremde Begriffe und Erklärungsmuster zurückgreifen, sind sicherlich sehr spannend (vgl. Schmidt 2003: 24). Berücksichtigt man andererseits die Omnipräsenz solch fremder Konzepte, erscheinen sie zugleich auch als äußerst anspruchsvoll (vgl. Lakoff/Johnson 1998: 11-14). In jedem Falle sollte der Versuch unternommen werden, sehr kontrolliert mit solchen fachfremden Figuren umzugehen.

- (2) Der Begriff des politischen Systems muss ohne (semantische) Anleihen beim klassischen nationalstaatlichen Arrangement formuliert werden. Diese Anleihen befördern einerseits einen unterschweligen methodologischen Nationalismus, andererseits behindern sie die Interpretation weltpolitischer Phänomene.
- (3) Der Begriff des politischen Systems sollte so angelegt sein, dass er unabhängig von der zu beobachtenden Ebene (national, international, transnational, global etc.) angewendet werden kann. Daher gilt es auch, Vorstellungen einer gesamtgesellschaftlichen Steuerung durch das politische System zu vermeiden.
- (4) Ziel muss ein anti-essentialistischer Begriff des politischen Systems jenseits der Bestimmung eines Ganzen, bestehend aus Teilen, sein, der den Blick zu stark auf die Einheiten lenkt und damit nur schwer eine emergent-eigenständige Systemebene erfassen kann.²⁶

Anstatt also den Begriff des Systems vorschnell als nicht mehr theoriefähig zu deklarieren, soll der Versuch unternommen werden, den Systembegriff durch den Anschluss an aktuelle theoretische Entwicklungen in den Geistes- und Sozialwissenschaften fruchtbar zu machen.²⁷

Ähnlich wie sich im Zuge des *linguistic turns* neuere Ansätze wie der Poststrukturalismus oder die Diskursanalyse kritisch mit essentialistischen Argumenten auseinandersetzen, rückte auch bei neueren systemtheoretischen Ansätzen die kritische Auseinandersetzung mit dem Modell eines essentialistisch gedachten Systems in den Mittelpunkt. An die Stelle eines »Ganzen, bestehend aus Teilen«, treten Fragen der »Beobachtung zweiter Ordnung« und der »Kommunikation« (vgl. von Foerster 1984; Wilden 1972; Luhmann 1984).

Wie Dirk Baecker feststellt, kann insbesondere der von Niklas Luhmann entwickelte Systembegriff als Versuch gelesen werden »to do away with any usual notion of system, the theory in a way being the deconstruction of its central term« (Baecker 2002: 61). Luhmann wendet sich explizit gegen Interpretationen eines Systems, das ein aus Teilen bestehendes Ganzes ist (Luhmann 1984: 15-29). Gleichzeitig wendet er sich damit auch gegen eine essentialistische Interpretation von Systemen, die versucht, irgendwie präexistierende Ansammlungen von Einheiten, Einrichtungen oder Institutionen als zusammengehörende Systeme zu beobachten. Soziale Systeme sind für Luhmann zwingend kommunikative Systeme, d. h. sie bestehen ausschließlich aus Kommunikationen.

Die Beschäftigung mit Kommunikation und kommunikativen Systemen ist für die Politikwissenschaft und die IB indes nicht gänzlich neu. Wie bereits weiter oben erläutert wurde, betont etwa Deutsch – vor allem in »The ›Nerves of Government‹« –

26 Auch bei aktuelleren Ansätzen der IB ist dieser Begriff nach wie vor häufig zu finden (Wendt 1999: 9, 1998: 383; Jervis 1997: 92-177; Buzan/Little 2000: Kap. 1).

27 Dazu muss der Systembegriff nicht in ein Konkurrenzverhältnis zu neu aufgekommenen Begriffen wie »Netzwerk« oder »Feld« gebracht werden, die semantisch weniger vorbelastet scheinen. Vielmehr könnte er in ein komplementäres Verhältnis zu diesen treten (Castells 2001a: 431-484, 2001b; Guzzini 2004: 219-221). Sicherlich benötigt eine solche Unternehmung mehr Raum, weswegen die folgenden Überlegungen nur als erste theoretische Skizzen verstanden werden sollten.

die Bedeutung von Kommunikation, über die dynamische Lernprozesse abgewickelt werden, die das politische System in die Rolle der Intelligenzfunktion für die Gesellschaft rückt (Deutsch 1970: 148). John Burton unternimmt in »World Society« (1972) den Versuch, eine »behavioural map of the world« (Burton 1972: 36) zu zeichnen. Zwischen den Einheiten der Weltgesellschaft entspannen sich kommunikative Beziehungen und Verbindungen. Das Ziel Burtons ist es dabei, einen Blick auf die Weltgesellschaft als kommunikatives System zu gewinnen, die aus sich verschiedentlich überlagernden Systemen besteht (Burton 1972: 42). Dieses Modell soll dem klassischen Billardball-Modell eines internationalen Staatensystems zur Seite gestellt werden, da dieses nur einen Teil der weltweit ablaufenden Prozesse erklären könne (Burton 1972: 102).²⁸

Sowohl Deutsch als auch Burton gehen den Schritt zu einer Analyse kommunikativ definierter politischer Systeme auf der internationalen Ebene jedoch nicht konsequent genug. Deutsch vermag auf der internationalen Ebene keine selbststeuernden Einrichtungen und damit auch kein eigenständiges politisches System auszumachen. Auch seine allgemeine Bestimmung des politischen Systems als kommunikatives System rekurriert stark auf die Einrichtungen und Einheiten, die die Kommunikationen verarbeiten, speichern und transferieren. Dies mag vor allem auch an Deuschs Kommunikationsverständnis liegen, nach dem Kommunikation einfach Übertragung von Informationen bedeutet. Burton überlässt die Erklärung internationaler Politikprozesse dem althergebrachten Billardball-Modell mit der Vorstellung sich an den Außenseiten berührender Nationalstaaten. Wie sich politische Prozesse als kommunikative Prozesse interpretieren lassen könnten, bleibt bei ihm weitgehend unklar.

Gerade an diesem Punkt verspricht die Einführung des Luhmannschen Kommunikationsverständnisses neue Einsichten, auch für die Beschäftigung in einem politikwissenschaftlichen Kontext.²⁹ Entgegen einem klassischen Sender-Empfänger-Modell, nach dem in Kommunikationen irgendetwas von A nach B übertragen und dort gespeichert wird (vgl. Krippendorff 1994; Luhmann 1997: 194), definiert Luhmann Kommunikation als dreifache Selektion, bestehend aus Information, Mitteilung und Verstehen (Luhmann 1995a: 115, 1984: Kap. 4; Baecker 2005; Schmidt 2003: 68-81): Zunächst wird aus einem unendlichen Auswahl- und Möglichkeitshorizont eine spezifische Information ausgewählt. Die Selektion einer Information ist dabei immer kontingent, d. h. auch anders möglich: Dieses wird als Information ausgewählt, obwohl auch jenes möglich gewesen wäre. Zum zweiten wird die selektierte Information mitgeteilt, wobei es auszuwählen gilt, auf welche Art und Weise dies geschieht. Der Adressat einer Kommunikation muss beobachten können, dass die Information so, aber auch ganz anders hätte mitgeteilt werden können und

28 Burton beschreibt die Notwendigkeit eines neuen Modells – ganz lapidar – wie folgt: »the billiard-ball one did not cope with the consequences of communications, so we had to create a cobweb one, in addition« (Burton 1972: 50).

29 Siehe für die Beschäftigung mit der Luhmannschen Theorie in der Politikwissenschaft Hellmann/Schmalz-Bruns (2002); Hellmann et al. (2003); Krumm/Noetzel (2001). In den IB: Albert (1999, 2002); Albert/Hilkermeier (2004).

dass sich damit eine bestimmte Selektion durch den Mitteilenden verbindet. Ohne diese Metakommunikation, die gleichzeitig mitkommuniziert, dass sie kommuniziert, gibt es keine Kommunikation (Baecker 2005: 77). Bei der dritten Selektion, dem Verstehen, ist maßgeblich, dass verstanden wird, dass jemand anderes etwas als eine Information ausgewählt und diese mitgeteilt hat. Nur wenn diese doppelte Selektivität verstanden wird, kommt Kommunikation zustande. Die ausgewählte Information kann in ihrem Sinngehalt dann angenommen oder abgelehnt werden, was jedoch das Problem einer neuen Anschlusskommunikation darstellt, die dem Mitteilenden das Verstehen oder Missverstehen signalisiert.

Von Kommunikation kann man nur sprechen, wenn alle drei Selektionen realisiert werden. Laut Luhmann ist die Herausbildung eines die Kommunikation begrenzenden Sozialsystems unvermeidlich, »wenn einmal Kommunikation in Gang gebracht und in Gang gehalten worden ist« (Luhmann 1984: 223), das heißt wenn Kommunikationen rekursiv an Kommunikationen anschließen. Kommunikative Anschlussfähigkeit wird dabei zur kritischen Schwelle der Systembildung (Luhmann 1997: 598, 1984: 171).

Das politische System vollzieht seine Funktion des Treffens kollektiv bindender Entscheidungen mithilfe von Macht. Diese wird als generalisiertes Kommunikationsmedium verstanden, welches »die Übertragung von Entscheidungsleistungen ermöglicht« (Luhmann 1971: 160); das heißt: »Macht ist die Möglichkeit, durch eigene Entscheidung für andere eine Alternative auszuwählen« (Luhmann 1971: 162), obwohl dieses Entscheiden immer als selektives und damit kontingentes Entscheiden beobachtbar bleibt (vgl. Luhmann 2003). Das politische System besteht – wie alle sozialen Systeme – aus Kommunikationen. Im Falle des politischen Systems handelt es sich dabei um politische Kommunikationen, die kontingent gewählte Sinnofferten mithilfe von Macht verbindlich für Andere machen. Kommunikationen zirkulieren heute unbegrenzt, sie überwinden mühelos geographische und nationalstaatliche Grenzen (Serres 2005: 117-124; Bolz 2001). Vor diesem Hintergrund macht es auch nur wenig Sinn, das politische System als nationalstaatlich einhegbares System zu konzeptualisieren und auf räumliche Grenzen zu beziehen. Politische Kommunikationen sind als weltpolitische Kommunikationen zu verstehen, das politische System analog als weltpolitisches System. Laut Luhmann ist das weltpolitische System segmentär in Nationalstaaten differenziert (Luhmann 2000: 227, 1997: 166, 880). Territorialstaaten sind dabei die einzigen kommunikationsfähigen und ansprechbaren Organisationen im weltpolitischen System (Luhmann 2000: 196, 226, 1997: 834). Sie stellen die Form der Innendifferenzierung der Weltpolitik dar, »und Weltpolitik ist das Kommunikationssystem, das sich unter Voraussetzung dieser Formbildung entfaltet« (Stichweh 2002: 295; Stichweh 2000: 57).

Insgesamt finden sich in Luhmanns »Die Politik der Gesellschaft« (Luhmann 2000) nur wenige nähere Bestimmungen zum weltpolitischen System, zu internationalen oder globalen politischen Zusammenhängen. Zur Beschreibung des allgemeinen politischen Systems bedient er sich einer Reihe Begriffe und Beispiele, die dem nationalstaatlichen Arrangement oder gar dem deutschen Kontext entnommen sind

(Albert 2002: 69).³⁰ Wie Rudolf Stichweh feststellt, wurden einige der Luhmannschen Konzepte des politischen Systems – wie jenes des kollektiv bindenden Entscheidens oder der Machtbegriff – »nicht auf die Theorie der Weltgesellschaft hin durchgearbeitet« (Stichweh 2002: 290). Und gerade an diesen Punkten wird die Ausarbeitung des politischen Systems für die Beschäftigung mit weltpolitischen Prozessen problematisch. Denn für welches Kollektiv wird im weltpolitischen System bindend entschieden? Wie funktioniert Macht im weltpolitischen System? Wie lassen sich die vielen weltpolitischen Kommunikationen verstehen, die nicht innerhalb des Staatensystems ablaufen? Durch die nur skizzenhafte Ausarbeitung des Konzepts des weltpolitischen Systems gerät Luhmann in die Nähe der zuvor kritisierten Systembegriffe. Während das politische System scheinbar entlang des nationalstaatlichen Arrangements formuliert zu sein scheint, ähnelt das weltpolitische System in seiner Struktur als Staatensystem dem Begriff des internationalen Systems der in diesem Beitrag besprochenen IB-Theorien.

Um den oben aufgestellten Forderungen für eine Reformulierung des Systembegriffes gerecht werden zu können, soll hier der Vorschlag unterbreitet werden, die Luhmannsche Blickrichtung umzudrehen und von den weltpolitischen Kommunikationen herkommend einen Begriff des weltpolitischen Systems zu formulieren. Anstelle vom altbewährten Staatensystem her – quasi *top down* (Brock 2004: 87) – das weltpolitische System zu deduzieren, sollten weltpolitische Kommunikationen selbst beobachtet werden und die Art und Weise, wie sich diese zu Systemen verdichten. Dabei gilt es zu erfassen, welche Informationen als Themen kommunikativ ausgewählt, wie sie als Beiträge aufbereitet und mitgeteilt und wie sie in kollektiv bindende Entscheidungen überführt werden. Themen sind nicht per se politische oder nicht-politische Themen. Vielmehr können sie politisiert werden, wenn sie aufgegriffen und einer politischen Entscheidungsfindung zugeführt werden.

So war etwa Umweltverschmutzung lange Zeit kein politisches Thema, wiewohl sie bereits seit Jahrhunderten existiert. Doch mit der zunehmenden Brisanz des Themas und mithilfe von kommunikativen Strategien der Dramatisierung (Waldsterben, Gefährdung der Gesundheit etc.) wurden Fragen des Umweltschutzes zum Gegenstand politischer Kommunikationen, die zunehmend politisch entschieden werden mussten (Castells 2002: 121-145; Beck 1998: 73-79, 2002: 356-358). Je nach Thema richtet sich auch die Reichweite und Anschlussfähigkeit der Kommunikationen. Umweltverschmutzung ist beispielsweise nicht geographisch begrenzt, sie überschreitet nationalstaatliche Grenzen und wird damit ein weltpolitisches Thema. So bildete sich gerade für das Thema Umweltschutz/Umweltverschmutzung eine Reihe von Organisationen heraus, die sich weltweit betätigen und koordinieren.

Mit der Hilfe des Luhmannschen Kommunikationsverständnisses lässt sich beobachten, wie bestimmte Informationen als Themen politisiert werden und wie über

30 So bestimmt er etwa den Code des politischen Systems als Regierung und Opposition, wobei der positive Wert des Codes – Regierung – die anschlussfähige Seite politischer Kommunikationen markiert (Luhmann 2000: 88, 96-99). Häufig ist zudem die Rede von politischen Ämtern, Wahlen, Parteien oder Organisationen, die nur im nationalstaatlichen Kontext zu finden sind.

Beiträge versucht wird, ein bestimmtes Kollektiv anzusprechen und Anschlussfähigkeit für dieses Thema herzustellen, um es einer politischen Entscheidungsfindung zuzuführen.³¹ Wenn Kommunikationen Andere zur Übernahme und Weiterverbreitung der kontingent gewählten Sinnselektion bewegen können und sich daraufhin ein Kommunikationszusammenhang realisiert, der immer neue Beiträge anzieht und zur Herausbildung von Organisationen führt, die sich dieser Themen annehmen, soll von weltpolitischen Kommunikationen im weltpolitischen System die Rede sein.³²

Anstelle Macht einfach als generalisiertes Kommunikationsmedium anzusetzen, muss für das weltpolitische System untersucht werden, wie, d. h. mit welchen kommunikativen Strategien und Mitteln, Andere zur Übernahme von kollektiv bindenden Entscheidungen gebracht werden; und dies gerade, weil es keinen Weltstaat und keine Weltstaatsbürger gibt. Vielmehr gibt es im weltpolitischen System eine Vielzahl von Arenen und themenspezifisch definierten Kollektiven, die zwar für manche Themen mit nationalstaatlichen Grenzen zusammenfallen können, dies aber keinesfalls müssen.

Das weltpolitische System ist das System, in dem sich all diese unterschiedlichen politischen Kommunikationen abspielen und vernetzen. Dabei gilt es die Stellen und Themen zu beobachten, wo sich politische Kommunikationen verdichten, verknüpfen und bündeln, und die kommunikativen Strategien und Arrangements, die Andere zur Übernahme von bindenden Entscheidungen bewegen können. An die Stelle eines mechanistischen, aber weitestgehend passiven internationalen Systems tritt so ein dynamisches weltpolitisches System, das nicht einfach auf einzelne Entscheidungsinstanzen zurückgeführt werden kann.

8. Schluss

Im vorliegenden Beitrag wurde der Versuch unternommen, die Konsequenzen des aus der *General Systems Theory* und Kybernetik eingeführten Systemkonzeptes für die Theoriegestaltung in der Politikwissenschaft und den IB aufzuzeigen. Dabei wurde argumentiert, dass (1) die technische Metaphorik der Kybernetik das Bild eines technizistisch-mechanistischen politischen Systems nahelegt; (2) der Erfolg der kybernetischen Konzepte und die Identifizierung des politischen Systems mit dem nationalstaatlichen Arrangement den Blick auf das internationale System entscheidend prägt; (3) das internationale System als nicht-politisches System konzeptualisiert wird und gemäß der *General Systems Theory* als Ganzes, bestehend aus

31 Genauso lässt sich an dieser Stelle beobachten, wie politische Themen konstruiert werden und was dafür etwa nicht thematisiert wird. Jede kommunikative Sinnselektion ist immer kontingent, d. h. auch anders möglich und auf diese Möglichkeit hin lassen sich Kommunikationen beobachten. Kommunikationen können sozusagen auf ihren blinden Fleck hin dekonstruiert werden. Vgl. dazu Luhmann (1995b); Titscher/Meyer (1998).

32 Das Phänomen des neuen weltweiten fundamentalistischen Terrorismus mit seinen kommunikativen Strategien der Eskalation ist etwa ein äußerst interessanter Fall. Vgl. dazu Japp (2003); Fuchs (2004); Juergensmeyer (2002).

Teilen beschrieben wird, wobei es gleichsam als riesenhafter und passiver Mechanismus erscheint.

Zur Überwindung dieser Konsequenzen, die sich bis in die aktuellen theoretischen Debatten hinein fortsetzen, ohne dass dies meistens bemerkt oder offen thematisiert würde, wurde im letzten Abschnitt eine kommunikationstheoretische Umschreibung des Systembegriffes vorgeschlagen, mit deren Hilfe sich das Bild eines dynamischen weltpolitischen Systems *von unten* zeichnen ließe. Zugleich wird damit der Versuch unternommen, den interdisziplinären Austausch zwischen Politikwissenschaft, Soziologie und Kommunikationswissenschaft wieder aufzunehmen, der für alle Seiten viele innovative Einsichten bergen könnte. Insofern beteiligt sich auch dieser Beitrag an dem Unterfangen, das vor rund vierzig Jahren bei interdisziplinär orientierten Autoren wie Karl W. Deutsch, David Easton oder Morton Kaplan seinen Ausgang nahm.

Literatur

- Abowitz, Reuben* 1939: The Theory of Emergence, in: *Philosophy of Science* 6: 1, 1-16.
- Aderhold, Dieter* 1973: *Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie. Planung und Erfolgskontrolle*, München.
- Albert, Mathias* 1999: Observing World Politics: Luhmann's Systems Theory of Society and International Relations, in: *Millennium* 28: 2, 239-265.
- Albert, Mathias* 2002: Zur Politik der Weltgesellschaft. Identität und Recht im Kontext internationaler Vergesellschaftung, Weilerswist.
- Albert, Mathias/Hilkermeier, Lena* (Hrsg.) 2004: *Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics*, London.
- Albert, Mathias/Walter, Jochen* 2005: Die Intelligenzfunktion der Politik. Über Karl W. Deutsch, »The ›Nerves of Government««, in: Baecker, Dirk (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Systemtheorie*, Opladen, 95-106.
- Alker, Hayward R.* 1971: *Mathematics and Politics*, 4. Auflage, New York, NY.
- Almond, Gabriel* 1965: A Developmental Approach to Political Systems, *World Politics* 17: 2, 183-214.
- Ashby, William Ross* 1962: Principles of the Self-Organizing System, in: von Foerster, Heinz/Zopf, George W. (Hrsg.): *Principles of Self-Organization*, Oxford, 255-278.
- Ashby, William Ross* 1965: *Design for a Brain: The Origin of Adaptive Behaviour*, London.
- Ashby, William Ross* 1974: Einführung in die Kybernetik, Frankfurt a. M.
- Baecker, Dirk* 2002: Why Systems?, in: *Theory, Culture and Society* 18: 1, 59-74.
- Baecker, Dirk* 2005: *Kommunikation*, Leipzig.
- Beck, Ulrich* 1998: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich* 2002: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Frankfurt a. M.
- Beer, Francis A./de Landtsheer, Christ'l* 2004: Metaphors, Politics, and World Politics, in: Beer, Francis A./de Landtsheer, Christ'l (Hrsg.): *Metaphorical World Politics*, East Lansing, MI, 5-52.
- Blumenberg, Hans* 1999: *Paradigmen zu einer Metaphorologie*, 2. Auflage, Frankfurt a. M.
- Bolz, Norbert* 2001: *Weltkommunikation*, München.
- Brock, Lothar* 2004: World Society From the Bottom Up, in: Albert, Mathias/Hilkermeier, Lena (Hrsg.): *Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics*, London, 86-102.

- Burton, John W. 1972: World Society, Cambridge.
- Busse-Steffens, Meggy 1980: Systemtheorie und Weltpolitik. Eine Untersuchung systemtheoretischer Ansätze im Bereich internationaler Beziehungen, München.
- Buzan, Barry/Little, Richard 1994: The Idea of »International System«: Theory meets History, in: International Political Science Review 15: 3, 231-255.
- Buzan, Barry/Little, Richard 2000: International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations, Oxford.
- Castells, Manuel 2001a: Die Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter 1, Opladen.
- Castells, Manuel 2001b: Bausteine einer Theorie der Netzwerkgesellschaft, in: Berliner Journal für Soziologie 11: 4, 423-439.
- Castells, Manuel 2002: Die Macht der Identität. Das Informationszeitalter 2, Opladen.
- Chilton, Paul 1996: Security Metaphors: Cold War Discourse from Containment to Common House, New York, NY.
- Derrida, Jacques 1988: Die weiße Mythologie. Die Metapher im philosophischen Text, in: Derrida, Jacques: Randgänge der Philosophie, Wien, 205-258.
- Deutsch, Karl W. 1953: Nationalism and Social Communication, New York, NY.
- Deutsch, Karl W. 1967: Communication Models and Decision Systems, in: Charlesworth, James C. (Hrsg.): Contemporary Political Analysis, New York, NY, 273-299.
- Deutsch, Karl W. 1968: The Impact of Communications upon International Relations Theory, in: Said, Abdul A. (Hrsg.): Theory of International Relations: The Crisis of Relevance, Englewood Cliffs, NJ, 74-92.
- Deutsch, Karl W. 1970: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg i. Br.
- Deutsch, Karl W. 1976: Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik, Freiburg i. Br.
- Deutsch, Karl W./Singer, J. David 1964: Multipolar Power Systems and International Stability, in: World Politics 16: 3, 390-406.
- Easton, David 1953: The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, 2. Auflage, New York, NY.
- Easton, David 1965a: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, NJ.
- Easton, David 1965b: A Systems Analysis of Political Life, New York, NY.
- Easton, David 1972: The Analysis of Political Systems, in: Macridis, Roy C./Brown, Berhard E. (Hrsg.): Comparative Politics: Notes and Readings, 4. Auflage, Homewood, IL, 72-85.
- Falter, Jürgen W. 1979: Die Behaviorismus-Kontroverse in der amerikanischen Politikwissenschaft, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 31: 1, 1-24.
- Falter, Jürgen W. 1982: Der »Positivismusstreit« in der amerikanischen Politikwissenschaft. Entstehung, Ablauf und Resultate der sogenannten Behaviorismus-Kontroverse in den Vereinigten Staaten 1945-1975, Opladen.
- Fitzgerald, Thomas K. 1995: Uses and Abuses of Metaphor in Social and Cultural Analyses, in: New Zealand Sociology 10: 1, 1-16.
- Friedrich, Jürgen/Sens, Eberhard 1976: Systemtheorie und Theorie der Gesellschaft. Zur gegenwärtigen Kybernetik-Rezeption in den Sozialwissenschaften, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 28: 1, 27-47.
- Fuchs, Peter 2004: Das System »Terror«. Versuch über eine kommunikative Eskalation der Moderne, Bielefeld.
- Guzzini, Stefano 2004: Constructivism and International Relations: An Analysis of Luhmann's Conceptualization of Power, in: Albert, Mathias/Hilkermeier, Lena (Hrsg.): Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics, London, 208-222.
- Hellmann, Kai-Uwe/Bluhm, Harald/Fischer, Karsten (Hrsg.) 2003: Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie, Opladen.
- Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) 2002: Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt a. M.
- Hülse, Rainer 2003: Sprache ist mehr als Argumentation. Zur wirklichkeitskonstituierenden Rolle von Metaphern, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 2, 211-246.

- Japp, Klaus Peter* 2003: Zur Soziologie des fundamentalistischen Terrorismus, in: *Soziale Systeme* 9: 1, 54-87.
- Jervis, Robert* 1997: *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton, NJ.
- Johnson, Steven* 2001: *Emergence: The Connected Lives of Ants, Brains, Cities and Software*, London.
- Juergensmeyer, Mark* 2002: The Global Dimension of Religious Terrorism, in: Hall, Rodney Bruce/Biersteker, Thomas J. (Hrsg.): *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, 141-157.
- Kaplan, Morton A.* 1961: Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics, in: Knorr, Klaus/Verba, Sidney (Hrsg.) 1961: *The International System: Theoretical Essays*, Princeton, NJ, 6-24.
- Kaplan, Morton* 1964: *System and Process in International Politics*, New York, NY.
- Kaplan, Morton* 1969a: Systems Theory, in: Kaplan, Morton: *Macropolitics: Selected Essays on the Philosophy and Science of Politics*, Chicago, IL, 57-70.
- Kaplan, Morton* 1969b: The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations, in: Knorr, Klaus/Rosenau, James N. (Hrsg.): *Contending Approaches to International Politics*, Princeton, NJ, 39-61.
- Kaplan, Morton* 1975: Systemtheoretische Modelle des Internationalen Systems, in: Haften-dorn, Helga (Hrsg.): *Theorie der internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*, Hamburg, 297-317.
- Kieserling, André* 2004: Überschätzte Reflexionstheorien: Die politische Theorie im Vergleich, in: Kieserling, André: *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens*, Frankfurt a. M., 170-191.
- Krippendorf, Klaus* 1994: Der verschwundene Bote. Metaphern und Modelle der Kommunikation, in: Merten, Klaus/Schmidt, Siegfried J./Weischenberg, Siegfried (Hrsg.): *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft*, Opladen, 79-113.
- Krumm, Thomas/Noetzel, Thomas* 2001: Exzentrische Systemtheorie der Politik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42: 4, 709-718.
- Kurz, Gerhard* 2004: *Metapher, Allegorie, Symbol*, 5. Auflage, Göttingen.
- Lakoff, George/Johnson, Mark* 1998: *Leben in Metaphern. Konstruktion und Gebrauch von Sprachbildern*, Heidelberg.
- Little, Richard* 1978: A Systems Approach, in: Taylor, Trevor (Hrsg.): *Approaches and Theory in International Relations*, London, 182-204.
- Luhmann, Niklas* 1971: Soziologie des politischen Systems, in: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen, 154-177.
- Luhmann, Niklas* 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1993: *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 1995a: Was ist Kommunikation?, in: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch*, Opladen, 113-124.
- Luhmann, Niklas* 1995b: Dekonstruktion als Beobachtung zweiter Ordnung, in: de Berg, Henk/Prangel, Matthias (Hrsg.): *Differenzen. Systemtheorie zwischen Dekonstruktion und Konstruktivismus*, Tübingen, 9-35.
- Luhmann, Niklas* 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2000: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2003: *Macht*, 3. Auflage, Stuttgart.
- McClelland, Charles A.* 1969: Theory and the International System, in: Pfaltzgraff, Robert (Hrsg.): *Politics and the International System*, Philadelphia, PA, 79-92.
- Menzel, Ulrich* 2001: Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M.
- Moore, Wilbert E.* 1966: Global Sociology: The World as a Singular System, in: *American Journal of Sociology* 71: 5, 475-482.
- Parsons, Talcott* 1969: *Politics and Social Structure*, New York, NY.
- Parsons, Talcott* 1991: *The Social System*, London.

- Pask, Gordon 1968: An Approach to Cybernetics, London.
- Schmidt, Siegfried J. 2003: Geschichten und Diskurse. Abschied vom Konstruktivismus, Reinbek.
- Searle, John R. 1982: Ausdruck und Bedeutung. Untersuchungen zur Sprechakttheorie, Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter 1966: Kybernetik und Politikwissenschaft. Ein Überblick, in: Politische Vierteljahresschrift 7: 2, 252-276.
- Senghaas, Dieter 1968: Systembegriff und Systemanalyse. Analytische Schwerpunkte und Anwendungsbereiche der Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Politik 15: 1, 50-64.
- Serres, Michel 2005: Atlas, Berlin.
- Shannon, Claude E./Weaver, Warren 1963: The Mathematical Theory of Communication, Urbana, IL.
- Simon, Herbert A. 1965: The Architecture of Complexity, in: General Systems 10, 63-76.
- Simonis, Georg 1973: Kritischer Vergleich einiger systemtheoretischer Ansätze internationaler Beziehungen, in: Gantzel, Klaus Jürgen (Hrsg.): Internationale Beziehungen als System, Opladen, 61-86.
- Simonis, Georg 1994: Systemtheorie, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Internationale Beziehungen (Band 6), München, 519-526.
- Singer, J. David 1961: The Level-of-Analysis-Problem in International Relations, in: Knorr, Klaus/Verba, Sidney (Hrsg.): The International System: Theoretical Essays, Princeton, NJ, 77-92.
- Singer, J. David 1963: Inter-Nation Influence Model, in: American Political Science Review 57: 3, 420-430.
- Singer, J. David 1969a: The Global System and its Sub-Systems: A Developmental View, in: Rosenau, James N. (Hrsg.): Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems, New York, NY, 21-43.
- Singer, J. David 1969b: Rückkoppelungsprozesse in internationalen Konflikten, in: Politische Vierteljahresschrift 10: 1, 2-20.
- Singer, J. David 1969c: The Incomplete Theorist: Insight Without Evidence, in: Knorr, Klaus/Rosenau, James N. (Hrsg.): Contending Approaches to International Politics, Princeton, NJ, 62-86.
- Singer, J. David 1973: Die wissenschaftliche Methode. Ein Ansatz zur Analyse Internationaler Politik (I), in: Politische Vierteljahresschrift 14: 4, 471-498.
- Singer, J. David 1974: Die wissenschaftliche Methode. Ein Ansatz zur Analyse Internationaler Politik (II), in: Politische Vierteljahresschrift 15: 1, 3-32.
- Spiro, Herbert J. 1967: An Evaluation of Systems Theory, in: Charlesworth, James C. (Hrsg.): Contemporary Political Analysis, New York, NY, 164-174.
- Stichweh, Rudolf 2000: Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen, Frankfurt a. M.
- Stichweh, Rudolf 2002: Politik und Weltgesellschaft, in: Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt a. M., 287-296.
- Titscher, Stefan/Meyer, Michael 1998: Text und Gegentext. Die Differenztheoretische Text-Analyse (DTA). Ein Methodenvorschlag, in: Soziale Systeme 4: 2, 445-479.
- Urry, John 2003: Global Complexity, Cambridge.
- von Bertalanffy, Ludwig 1969: General System Theory: Foundations, Development, Applications, 2. überarbeitete Auflage, New York, NY.
- von Foerster, Heinz 1984: Observing Systems, 2. Auflage, Seaside, CA.
- Walter, Jochen 2003: Systembegriffe der Internationalen Beziehungen. Ansätze und Überlegungen zu einem Begriff des weltpolitischen Systems (Universität Bielefeld: Diplomarbeit), Bielefeld.
- Waltz, Kenneth 1979: Theory of International Politics, New York, NY.
- Waschkuhn, Arno 1987: Politische Systemtheorie. Entwicklung, Modelle und Kritik. Eine Einführung, Opladen.

- Wendt, Alexander* 1998: Der Internationalstaat. Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt a. M., 381-410.
- Wendt, Alexander* 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.
- Weltman, John J.* 1973: Systems Theory in International Relations: A Study in Metaphoric Hypertrophy, Lexington, MA.
- Wiener, Norbert* 1954: The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society, Boston, MA.
- Wiener, Norbert* 2000: Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine, 2. Auflage, Cambridge, MA.
- Wilden, Anthony* 1972: System and Structure: Essays in Communication and Exchange, New York, NY.
- Wittgenstein, Ludwig* 1963: Tractatus logico-philosophicus, Frankfurt a. M.
- Young, Oran R.* 1964: The Impact of General Systems Theory on Political Science, in: General Systems 9, 239-253.
- Young, Oran R.* 1968: Systems of Political Science, Englewood Cliffs, NJ.
- Zimmer, Jörg* 1999: Metapher, Bielefeld.

Demokratien und militärische Effektivität

Warum sich Demokratien tendenziell besser schlagen

Gewinnen Demokratien ihre Kriege häufiger und operieren sie auf dem Schlachtfeld effektiver als Nichtdemokratien? Über diese Fragen ist eine Kontroverse entstanden, die nicht nur vor dem Hintergrund aktueller Kriege von Demokratien eine praktische Relevanz besitzt, sondern die auch Grundfragen der Disziplin Internationale Beziehungen berührt. Die Debatte entzündete sich dabei an den Datensätzen und an der Erklärung des Phänomens. Zwei Erklärungen wurden vorgeschlagen. Zum einen suchen sich Demokratien ihre Kriege aus, zum anderen schlagen sie sich auch effektiver auf dem Schlachtfeld. Kritiker halten dagegen die Daten für fehlerhaft und den Kausalmechanismus für nicht tragfähig. Die Debatte ist noch nicht zu Ende. Sie weist aber als Zwischenergebnis darauf hin, dass das Konzept militärischer Macht in den Internationalen Beziehungen unterdeterminiert ist. Über materielle Faktoren hinaus ist auch der Regimetyp für die Bestimmung militärischer Effektivität notwendig.

»There is something about democratic regimes that makes it easier for them [...] to achieve victory [...].«
(Reiter/Stam1998: 259)

»In sum, democracy matters relatively little, if at all, in explaining whether states wisely select and then win their wars.«
(Desch 2002: 25)

»This in turn [...], means that the validity of the democratic effectiveness thesis per se must be considered unresolved in light of our findings.«
(Biddle/Long 2004: 541)

1. Einleitung¹

Demokratien haben eine größere Chance, zwischenstaatliche Kriege zu gewinnen. Diese Beobachtung macht erstmals David Lake in seinem Aufsatz *Powerful Paci-*

1 Für sehr hilfreiche Kommentare und Anregungen danke ich besonders den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB, der ZIB-Redaktion sowie meinen Kollegen in der HSFK: Claudia Baumgart, Matthias Dembinski, Anna Geis, Bernd Kubbig, Harald Müller, Hajo Schmidt, Niklas Schörnig, Daniela Schüngel, Wolfgang Wagner, Rudi Witzel und Jonas Wolf.

fists.² Zu einem ähnlichen Schluss kommen Dan Reiter und Allan Stam in ihrem Buch *Democracies at War*.³ Demokratien »beginnen fast nie Kriege, die sie verlieren werden« (Reiter/Stam 2002: 28). Dies sind überraschende Ergebnisse, die gegen die weit verbreitete Meinung sprechen, Demokratien seien militärisch schwach und scheuten die militärische Auseinandersetzung.⁴ Michael Desch dagegen kritisiert diese Thesen und legt dar, dass die Regierungsform kaum eine Relevanz für das Gewinnen von Kriegen besitzt (Desch 2002). In der Folge ist zwischen den Anhängern und Kritikern der These von der demokratischen Kriegsüberlegenheit ein Streit über die empirischen Ergebnisse und die theoretischen Erklärungsmöglichkeiten entbrannt.⁵ Die Kontroverse ist noch nicht zu Ende. Aber als ein Zwischenergebnis ist ein besseres Verständnis von *militärischer Macht* in den internationalen Beziehungen entstanden. Nicht nur technologische Ausstattung und materielle Überlegenheit determinieren die militärische Leistungsfähigkeit von Armeen, auch die Regierungsform und die Implementierung moderner Doktrinen des Streitkräfteeinsatzes sind entscheidende Faktoren. Abschätzen lässt sich militärische Stärke nicht anhand von Siegen, sondern besser mit der *militärischen Effektivität* von Streitkräften.

Im Folgenden wird zunächst die Relevanz der Literatur über die demokratischen Kriegserfolge dargelegt. Sie berührt drei wichtige Schnittpunkte in den Internationalen Beziehungen (IB) und der praktischen Politik: Theorien des demokratischen Friedens, die Kriegsursachenforschung und das Verständnis *militärischer Effektivität*. In zwei weiteren Teilen werden die empirischen Ergebnisse vorgestellt und die Kausalmechanismen erläutert, die Demokratien zur Kriegsführung bewegen und ihre militärische Effektivität begründen. Daraufhin werden die Einwände der Kritiker und Agnostiker näher betrachtet. Der Überblick schließt mit einem Zwischenergebnis der Debatte im Hinblick auf den militärischen Machtbegriff in den Internationalen Beziehungen und der praktischen Grenze der militärischen Fähigkeiten von Demokratien.

2. *Verfechter, Kritiker und Agnostiker der »demokratischen Kriegstheorie«*

Warum gewinnen Demokratien ihre Kriege? Warum sind einige Staaten besser auf dem Schlachtfeld als andere? Gibt es einen Zusammenhang zwischen Regimetyt und militärischer Leistungsfähigkeit? Gibt es Eigenschaften, die nur Demokratien eigen sind und die sie militärisch überlegen gegenüber anderen Regimetyten

2 Lake (1992: 24, 30, 32). Sie gewinnen ihre Kriege in einem Verhältnis von vier zu eins (Lake 1992: 32).

3 Demokratien gewinnen zu 93% wenn sie angreifen und zu 63% wenn sie angegriffen werden, Reiter/Stam (2002: 28-29).

4 Die Autoren führen unter anderen E. H. Carr, George Kennan, und Walter Lippmann als Vertreter dieser Auffassung an. In Bezug auf Demokratien und internationalen Terrorismus, vgl. jüngst Betts (2002).

5 Beteiligte sind Reiter/Stam (2003), Lake (2003), Choi (2003) und Desch (2003). Brooks (2003) und Biddle/Long (2004) haben die Kontroverse aufgegriffen.

machen? Wie generieren Staaten militärische Macht? Diese wichtigen Fragen stehen im Zentrum einer mittlerweile sehr umfangreichen – theoretisch reichhaltigen, empirisch aber dürftigen – politikwissenschaftlichen Literatur, die sich mit dem Ausgang von Kriegen und der Anwendung militärischer Macht durch Demokratien beschäftigt. In dieser Literatur wird nach den spezifisch demokratischen Faktoren gesucht, die über Sieg und Niederlage in Kriegen und Schlachten mitentscheiden. Die daraus abgeleiteten Thesen können auch als eine vorläufige *Theorie demokratischer Kriegsführung* zusammengefasst werden. Sie stellt einen Zusammenhang zwischen Regimetypp und militärischer Fähigkeit her und trägt so zur Bestimmung der *militärischen Effektivität* von Staaten im Allgemeinen bei. Die Klärung dieser Fragen ist nicht nur für Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen wichtig, sondern hat auch eine praktische Relevanz in der militärpolitischen Forschung, wenn es darum geht, einen Maßstab zur Messung militärischer Potenziale zu entwickeln und daraus entsprechende Verteidigungspolitiken zu formulieren.⁶

Zwei kontroverse Kausalmechanismen wurden von den Verfechtern der These der militärischen Überlegenheit von Demokratien identifiziert. Zum einen fanden sie einen Selektionseffekt. Demnach beginnen Demokratien nur Kriege, wenn sie sicher sind, diese auch zu gewinnen (Lake 1992; Reiter/Stam 2002, 2003). Die politischen Institutionen von Demokratien verhindern, dass Regierungen die »falschen« Kriege wählen, in denen sie keine Aussicht auf Erfolg haben. Zum anderen werden die Argumente ins Feld geführt, dass Demokratien dank ihrer politischen Kultur eine bessere Wahl bei der Kriegsstrategie treffen, die Motivation der Soldaten höher ist und die individuelle militärische Führung von Demokratien vorteilhafter ist. Sie zeichnen sich damit durch eine höhere militärische Effektivität aus. Sie gewinnen deshalb nicht nur die Kriege, die sie beginnen, sondern auch diejenigen, in denen sie die Angegriffenen sind.⁷ Zusammengefasst zeichnen sich Demokratien durch eine überlegene militärische Effektivität aus, und immer ist es ein demokratispezifischer Mechanismus, so die These, der dies bedingt.

Kritiker halten dagegen, dass erstens die empirischen Daten nicht aussagekräftig sind und nur eine Verzerrung in der Fallauswahl zu den die Demokratien begünstigenden Ergebnissen geführt hat. Zweitens halten sie die kausalen Mechanismen nicht für schlüssig (Desch 2002, 2003; Brooks 2003). Für sie gilt immer noch die alte Formel, dass militärische Macht in der materiellen Form durch Truppenstärke, militärindustrielle Produktion, Militärausgaben und Bevölkerungszahl den Kriegs-

6 Gerade die Fehleinschätzung militärischer Stärke hat in den jüngsten Militäroperationen immer wieder bei Experten und Laien zu falschen Prognosen bezüglich der Dauer von Kriegen und der Höhe erwarteter Opferzahlen geführt. Das Fehlen wissenschaftlicher militärpolitischer Analysen von Militäroperationen und des Net-Assessments von Strategien mag mit dazu beigetragen haben, dass die deutschsprachige IB solche Fragen bislang nicht behandelt und diesen Debattenstrang nicht aufgenommen hat. Auch die deutschsprachige Nischendisziplin der Strategischen Studien hat sich dieser Grundlagenfrage nicht zugewandt.

7 Stam (1996); Lake (2003); Reiter/Stam (1998, 2002, 2003); Choi (2003).

ausgang besiegelt (Desch 2002: 7, 13). Der Regimetypp besitzt, den Kritikern nach, *kaum* eine Bedeutung.⁸

Die Agnostiker in der Debatte halten die Variable »Regimetypp« zwar für notwendig und relevant, um den Ausgang von Kriegen zu erklären. Bei der Bewertung der relativen Bedeutung des Regimetypps sind sie jedoch vorsichtiger.⁹ Risa Brooks (2003) sowie Stephen Biddle und Stephen Long (2004) kritisieren die Operationalisierung der Variablen und den Mechanismus der Generierung militärischer Macht. Sie machen die Wirkung vom demokratisierungstheoretischen Blickwinkel abhängig. Sie kritisieren darüber hinaus die Operationalisierung der Schlüsselvariable »militärische Effektivität« sowohl durch die Kritiker als auch die Verfechter der These und schlagen andere Testmethoden vor. Statt den Sieg in Kriegen anhand von Großstrategien und wirtschaftlichem Reichtum zu untersuchen, so argumentieren sie, sollte besser die operative Ebene des Krieges erforscht werden. Im Gefecht, wenn sich militärisch organisierte Kräfte gegenüberstehen, zeigen sich im Vergleich die eigentlichen militärischen Stärken und Schwächen von Streitkräften.¹⁰ Nur so lasse sich die *militärische Effektivität* messen und bestimmen, ob die Streitkräfte eines Staates militärisch überlegen sind oder nicht.

Eine vollendete Theorie über das Zustandekommen demokratischer Erfolge und Niederlagen in Militäroperationen ist noch nicht entstanden. Das war auch nicht das Ziel der Diskussion, die mit der Beobachtung von Lake (1992) begann, dass Demokratien ihre Kriege gewinnen. Wohl aber hat die Literatur dazu beigetragen, den – gerade für die Internationalen Beziehungen – wichtigen Faktor »militärische Macht«, sein Zustandekommen, seine Anwendung und seine Wirkung, besser zu verstehen. Es ist daher für sicherheitspolitische Theoretiker und Praktiker in Zeiten großer und kleiner Kriege ratsam, die aktuelle Literatur über militärische Macht und militärische Effektivität von Demokratien noch einmal in einer Gesamtschau zu betrachten.

3. *Relevanz und Einordnung der Literatur: die Schnittpunkte der Debatte*

Durch die Forschung über die Theorien des demokratischen Friedens sind als Nebenprodukt kontroverse Thesen der demokratischen Kriegsführung entstanden. Sie sind in der deutschsprachigen IB einschließlich der Strategischen Studien, der Friedensforschung und der *policy*-orientierten sicherheitspolitischen Forschung kaum beachtet worden. Dieser Forschungsstrang möchte nicht erklären, warum Demokratien gesetzmäßig keine Kriege gegeneinander führen, oder beweisen, dass sie insgesamt friedlicher sind als Nichtdemokratien. Stattdessen ist sein Kern die bemerkenswerte Beobachtung, dass Demokratien nahezu alle Kriege gewinnen, in

8 Der Aufsatztitel von Desch (2002), *Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters*, enthält diese Relativierung.

9 Biddle/Long (2004: 541), Biddle/Zirkle (1996) und Brooks (2003).

10 Stam (1996); Biddle (2004, 2001); Biddle/Long (2004); Reiter/Stam (2002) tun dies in Kapitel 3.

welchen sie als Aggressoren oder als Überfallene beteiligt sind.¹¹ Offensichtlich korrelieren militärische Effektivität und Regimetyp. Daher stellen sich die Fragen, was die Ursache dafür ist, ob die empirische Aussage überhaupt stimmt und wie der Zusammenhang methodisch am besten überprüft werden kann.

Die Debatte könnte damit ein neues Kapitel in der Außenpolitikforschung von Demokratien aufschlagen. Der Forschungsfokus verschiebt sich. Nicht *Kriegsursachen*, sondern die *Kriegsausgänge* sind das Rätsel. Das Ergebnis von Kriegen wiederum wurde von der Disziplin schon lange als entscheidend für die Gestalt des internationalen Systems betrachtet. Als Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage schält sich die *militärische Effektivität* von Staaten heraus.

Zwar wird häufig das Argument vorgebracht, dass die Bewertung staatlicher, konventioneller Militärpotenziale in Zeiten eines »globalen Krieges gegen den Terrorismus« keine Relevanz mehr habe und kleine Kriege andere militärische Fähigkeiten erfordern. Dieser Annahme ist jedoch nur bedingt zuzustimmen. Erstens werden konventionelle Militäroperationen und -potenziale auch weiterhin die *wichtigste* Rolle in Konflikten niedriger bis höchster Intensität spielen. Selbst in Afghanistan waren konventionelle Fähigkeiten ebenso entscheidend, um die Taliban-Regierung zu stürzen, wie sie es in ethnischen Konflikten (Balkan, Eritrea, Kongo etc.) auch weiterhin sein werden, in denen es um die territoriale Kontrolle geht. Zweitens gibt es ausreichend Konfliktherde, die in konventionelle Kriege münden können (z. B. Indien, Pakistan, Naher Osten). Drittens sind konventionelle Fähigkeiten auch in Konflikten höchster Intensität, in denen es zum Einsatz von ABC-Waffen kommt, erforderlich. Was zählt, sind weiterhin Truppen auf dem Boden (Stabilisierungs- und *Peacekeeping*-Kräfte) und konventionelle Kriegsführungsfertigkeiten (siehe hierzu Biddle 2004: 7-9). Die eigene militärische Effektivität und die anderer Staaten richtig einzuschätzen, ist daher trotz der Debatte über kleine Kriege (vgl. hierzu u. a. Daase 1999; Schlichte 2002; Hasenclever 2002) immer noch notwendig für sicherheitspolitische Theoretiker wie Praktiker. Die Debatte über die militärische Effektivität von Demokratien behandelt daher zu Recht ausschließlich zwischenstaatliche Kriege und macht keine Aussagen über die Konflikt dynamiken *in* Staaten.

Dabei steht die Frage nach den Ursachen militärischer Macht in der Schnittmenge dreier wichtiger Debattenstränge der Internationalen Beziehungen. Sie berührt die Theorien des demokratischen Friedens genauso wie die Thesen der Kriegsursachenforschung und tangiert ebenfalls Überlegungen, die der Frage nachgehen, wie militärische Potenziale gemessen werden können und welche praktischen militärpolitischen Konsequenzen dies nach sich zieht.

11 Demokratien gewinnen ihre Kriege zu 82% nach der Auswertung von Lake (1992), zu 71% nach der Zählweise von Reiter/Stam (2002) und zu 57%-67% nach der Statistik des Kritikers Desch (2002). Siehe dazu den Überblick von Desch (2002: 9, 15).

3.1. Theorien des Demokratischen Friedens

Demokratie und der Erfolg in Kriegen scheinen zu korrelieren. Dieser bemerkenswerte Zusammenhang wiederum wurde in die jüngste Debatte des demokratischen Friedens¹² und der Kriegsursachenforschung eingespeist.¹³ Aus gutem Grund. Denn wenn Demokratien nur Kriege beginnen, die sie auch sicher gewinnen können, so die erste These einiger Vertreter, dann hat dies weit reichende Konsequenzen für die Fragen, wie *Demokratien* Kriege führen und vor allem *warum* sie Kriege beginnen und *welche* Feldzüge sie vermeiden.¹⁴ Die monadische Variante der Theorien des demokratischen Friedens, die behauptet, Demokratien seien intrinsisch friedlicher, würde teilweise zur Disposition stehen. Demokratien brechen – zugespitzt formuliert – hauptsächlich nur opportunistische Kriege vom Zaun, und dies nur, weil sie militärisch in der Lage dazu sind. Das Außenverhalten von Demokratien stünde damit in einem Zusammenhang mit der Generierung und Anwendung militärischer Macht. Demokratien, so die zweite These in der Debatte, sind auch in der *Anwendung* militärischer Macht besser als andere Staaten. Sie besitzen eine höhere *militärische Effektivität*, eine bessere Kampfkraft. Wenn dieser demokratiemilitärische Befund stimmt, dann wäre dies starkes Störfeuer für die Anhänger der mondaischen Variante des demokratischen Friedens, aber Leuchtmunition für ein Forschungsprogramm, das gerade nach diesen Widersprüchen in der demokratischen Friedensdisposition sucht.¹⁵

3.2. Kriegsursachenforschung und die »Offensive-Defensive«-Debatte

Von den Auswirkungen des Befundes sind nicht allein die Theorien des demokratischen Friedens betroffen. Sie berühren ebenfalls die Kriegsursachenforschung; insbesondere hier die Theorie der »Offensive-Defensive«.¹⁶ Die »Offensive-Defensive«-Debatte beschäftigte sich lange mit der Frage, welche technologischen Neuerungen abwechselnd den Angreifer oder den Verteidiger stärken und damit zu Rüstungswettläufen, Instabilitäten, Krisen und letztlich Krieg führen, wenn das militärtechnologische Gleichgewicht gestört wird. Dass die unterschiedliche Verteilung von militärischer Macht die Ursache von Kriegen im internationalen System sein kann, ist für die Theorien der internationalen Beziehungen nichts Neues. Aber dass der Regimotyp Demokratie als eigener Faktor dazu beiträgt, weil er den *Streitkräfteeinsatz* und die *militärische Effektivität* und damit das militärische Gleichgewicht beeinflusst, ist übersehen worden. Bislang spielt, ganz im Sinne der Neorealisten, nur

12 Lake (1992); für einen Überblick zu den Theorien des demokratischen Friedens siehe Geis (2001); Henderson (2002).

13 Im Zentrum der Debatte stehen das Buch von Reiter/Stam (2002) sowie die Beiträge von Desch (2002, 2003), Lake (2003) und Reiter/Stam (2003).

14 Für diese These stehen Reiter/Stam (2002, 2003).

15 Müller (2002); Brown (2003); Henderson (2002); Chojnacki (2003).

16 Adams (2003); Biddle (2001); Brown et al. (2002); Lynn-Jones (1995); Van Evera (1998, 1999); Glaser/Kaufmann (1998).

die materielle militärische Macht in Form von Truppenstärke und Technologie eine Rolle. Der militärische Machtbegriff ist materiell und damit leicht quantifizierbar. Die Art und Weise, wie Streitkräfte (*force employment*) eingesetzt werden, kommt in dieser Debatte zu kurz.¹⁷ Erst mit konstruktivistischen Untersuchungen von Sicherheitspolitik wird diesem Faktor als unabhängige Variable Aufmerksamkeit zuteil.¹⁸ Damit rückt nicht nur Technologie oder numerische Überlegenheit in den Fokus der Analyse von Kriegsausgängen, sondern auch der *Streitkräfteeinsatz*, also Doktrin, Taktik und Organisation von Streitkräften. Dieser wiederum ist, so argumentiert der konstruktivistische Ansatz zur Sicherheitspolitik, abhängig von den politischen Institutionen und der militärpolitischen Kultur und damit abhängig vom Regimietyp.¹⁹ Die »Offensive-Defensive«-Debatte hat sich »konstruktivistischen« Variablen geöffnet. Nicht nur der materielle Reichtum oder die Offensive begünstigende Technologien spielen für das militärische Gleichgewicht nunmehr eine Rolle, auch der Regimietyp beeinflusst über die militärische Effektivität die Kriegsursachen. Die Debatte erhält folglich eine erweiterte theoretische Grundlage und einen neuen Kausalmechanismus (Biddle 2001: 750). Der Mechanismus verläuft hier beginnend mit dem Regimietyp via politische Institutionen und Kultur zur *militärischen Effektivität*.

3.3. Policy-Relevanz – Die Konstruktion militärischer Effektivität

Die dritte Schnittmenge tangiert die Frage, wie militärische Macht gemessen werden kann. Dies ist nicht nur für die Theorien des Mächtegleichgewichts, der Abschreckung, der Rüstungskontrolle oder die Kriegsursachenforschung bedeutsam, sondern für alle Debatten und Anwendungen, in denen ein Vergleich militärischer Gewaltpotenziale gezogen wird. In den IB wird der militärische Machtbegriff als Unterkategorie von Macht häufig als militärische Fähigkeit oder Kapazität in materieller und numerischer Form operationalisiert.²⁰ Bekannte Indikatoren der militärischen Macht sind Verteidigungsausgaben, Truppenanzahl, Waffenausrüstung, Stahlproduktion und Bevölkerungsgröße. Während zugestanden wird, dass sich militärische Macht in allgemeiner Form aus verschiedenen Quellen (weiche wie harte Faktoren) speisen kann, spielen meist nur Quantität und Qualität militärischer Hardware eine Rolle, wenn es um »harte« militärische Kapazitäten geht. Selbst der Indikator Qualität wird

17 Die Ausnahme bilden Mearsheimer (1983), Stam (1996) und Reiter/Meek (1999), die, allerdings auf Hans Delbrück basierend, nur sehr krude zwischen »Niederwerfungsstrategie« und »Ermattungsstrategie« unterscheiden. Reiter/Meek (1999: 366) nehmen noch eine dritte Kategorie, die »Bestrafungsstrategie« hinzu. Sie richtet sich nicht direkt gegen militärische Kräfte, sondern gegen den Willen und die Entschlossenheit des Gegners.

18 Posen (1984); Kier (1995, 1997); Rosen (1995); Farrell/Terriff (2002); Pollack (2002); Farrell (2001, 1998, 1996); Rynning (2001).

19 Posen (1984); Kier (1995); Johnston (1995); Katzenstein (1996); Farrell (1996). Einen Überblick bieten Farrell (1998), Gray (1999) und Lantis (2002).

20 Vgl. den Überblick bei Baldwin (2002), Albrecht/Hummel (1990) und die Dokumentation »National Material Capabilities« des »Correlates of War«-Projektes (COW) durch Singer (1988).

oft materiell etwa in Form von Verteidigungsausgaben pro Soldat quantifiziert.²¹ Letztlich wird militärische Macht von Neorealisten wie Konstruktivisten gerne verkürzt auf materielle wie technologische Überlegenheit zurückgeführt, die beide wiederum auf wirtschaftlichen Reichtum reduziert werden. Doch auch militärische Macht speist sich aus weichen Quellen wie Strategie, Doktrin und Taktik, kurz: der Verwendung von Streitkräften oder dem Streitkräfteeinsatz. Die nichtmaterielle Komponente militärischer Gewaltmittel in der Form von Strategie und Taktik bleibt in der Literatur unterbelichtet. Eine höhere Faktorenausstattung (Militärpersonal, Stahlproduktion etc.) eines Landes korreliert *nicht* – auch wenn dies kontraintuitiv erscheint – mit einer höheren Wahrscheinlichkeit, einen Krieg zu gewinnen. Militärische Kapazitäten sagen rein *gar nichts* über die militärische Effektivität aus.²²

Eine Analyse militärischer Macht, die sich auf die materielle Ausstattung und deren Qualität konzentriert, lässt noch keine Aussage zu, ob diese kompetent oder dilettantisch angewendet wird oder ob Streitkräfte ihre Mission erfüllen können. Die statistischen Untersuchungen von Ralph Rotte und Christian Schmidt (2003) sowie Stephen Biddle (2004) zeigen sogar, dass es keinen Zusammenhang zwischen militärischem Sieg und zahlenmäßiger oder technologischer Überlegenheit gibt: »On average, flipping a coin would predict the outcome 50 percent of the time; a powerful theory should outperform a coin toss by a wide margin« (Biddle 2004: 21). Rein numerische militärische Kräftevergleiche sind wenig aussagekräftig. Der Methode des Streitkräftevergleiches ist dieses Problem nicht unbekannt, nur sind bisher auch keine Schritte unternommen worden, um es zu lösen oder den quantitativen Bias zu reduzieren.²³ Ein militärischer Machtbegriff, der sich nur auf Wirtschaftsleistung, Militärausgaben, Truppenstärke oder Technologie stützt, ist irreführend.²⁴ Dies ist nicht nur problematisch für den wissenschaftlichen *militärischen* Machtbegriff, wenn er, wie in der Politikwissenschaft üblich, rein materiell verstanden wird, sondern auch für die praktische Politik, den militärischen Kräftevergleich und den militärischen Zweig der *Operations Research*.

21 Übersehen wird dabei, dass kapitalintensive Streitkräfte (Marine, Luftwaffe oder Nuklearstreitmächte) höhere Militärausgaben aufweisen und damit das Ergebnis verzerren, gleichzeitig aber nicht notwendigerweise militärisch effektiver sind, vgl. u. a. Wendt/Barnett (1993); Eyre/Suchman (1996); Gartzke (2001).

22 Lake (1992: 32); Biddle (2004: 21); Rotte/Schmidt (2003); Lake (1992: 31-32) stellt fest, dass der Regimetypp ein besserer Indikator für den Kriegsausgang ist als materielle Faktoren, wenn Demokratien beteiligt sind. Vgl. besonders Biddle (2004). Studien, die sich nur auf die harten Faktoren stützen, greifen zu kurz, vgl. z. B. Meinken (2005).

23 Eine der wenigen Ausnahmen sind Mearsheimer (1983), Stam (1996) und Biddle (2004).

24 Biddle (2004: 20-25); Biddle korreliert jeweils das BSP, Bevölkerungsanzahl, Truppenstärke, Militärausgaben und den »Composite Index of National Capabilities« (CINC) mit den »Correlates of War« Daten (COW) und kommt zu dem Ergebnis, dass ein Münzwurf nicht unbedingt eine schlechtere Voraussage über den Kriegsausgang trifft (Biddle 2004: 2, 21). Die militärsoziologischen Ansätze, die sich militärischer Qualität über die Motivation, Moral und die Kohärenz der Truppe nähert, lassen ebenfalls nur bedingte Schlüsse auf die militärische Effektivität zu. Zu dieser Schlussfolgerung kommt jedenfalls auch Kier (1998: 18). Siehe zu den soziologischen Ansätzen militärischer Effektivität Marshall (1947, 2000); Moskos (1970); Janowitz (1964).

Ein großer Teil der militärpolitischen Literatur und die Analyse von Militärmächten und ihren Machtprojektionsfähigkeiten, die sich gerade auf solche Daten (z. B. IISS Military Balance, SIPRI Yearbook, oder CINC) stützt, führt daher zu Fehleinschätzungen und zu falschen Politikempfehlungen. Besonders die Befürworter einer technologiezentrierten Militärpolitik setzen im Zuge der Debatte um die »Revolution in Military Affairs« oder die »Transformation« von Streitkräften möglicherweise auf einen Faktor, der empirisch nicht so sehr ins Gewicht fällt: »We find no evidence that technological superiority has ever achieved the status of a factor that is exclusively responsible for winning battles« (Rotte/Schmidt 2003: 189).²⁵ Diese Erkenntnis impliziert wichtige Auswirkungen für die aktuelle Frage, ob Streitkräfte den technologischen Weg der Transformation beschreiten sollen, der hohe Investitionen in den Bereichen Präzisionsmunition, Vernetzung, Aufklärung und Kommunikation erfordert. Wenn sich jedoch herausstellt, dass Technologie nicht der alleinig ausschlaggebende Faktor ist, sind die Verteidigungsausgaben möglicherweise besser in Ausbildung und Training angelegt – oder es muss eine ganz andere Balance gefunden werden, als die von Technologieenthusiasten vorgeschlagene.²⁶ Die Debatte über die militärische Effektivität von Demokratien, die zu einem besseren Verständnis militärischer Macht und ihrer Abhängigkeit vom Regimtyp geführt hat, bietet die Chance zur Korrektur einer technologie- oder netzwerkzentrischen Militärpolitik.

Zuletzt ist es außerordentlich wichtig, dass sich Demokratien über ihr militärisches Potenzial sowie dessen Quellen und Eigenschaften im Klaren sind. Dies ist deshalb bedeutend, weil zum einen Demokratien an zahlreichen Kriegen in den letzten Jahren beteiligt waren. Zum anderen besteht ein Zusammenhang zwischen der militärischen Fähigkeit eines Regimtyps und der Entscheidung zum Krieg, der in der Forschung noch ausführlicher zu thematisieren sein wird.

4. Die Empirie und der Kausalmechanismus der militärischen Überlegenheit von Demokratien

Michael Desch etikettiert die Befürworter der These, dass es Demokratien irgendwie leichter fällt, aus Kriegen siegreich hervorzugehen, als »demokratische Triumphia-

25 Siehe auch Reiter/Stam (2002: 134-135). Moderne Waffentechnologie alleine ist für einen Sieg nicht ausreichend, wenn beide Gegner die elementaren taktisch-operativen Fähigkeiten, das »moderne System« (Biddle 2004) der Kriegsführung des 20. Jh., beherrschen. Moderne Militärtechnologie wirkt jedoch wie ein Keil zwischen Armeen, die solche Fertigkeiten implementiert haben und solchen, die das »moderne System« nicht beherrschen (Biddle et al. 1999). Die Fähigkeit, das »moderne System« zu implementieren und damit die Steigerung der militärischen Effizienz zu ermöglichen, hängt von der Staatsform ab; ausführlich zu diesem Punkt Biddle (2004: 48-51), Biddle/Long (2004) und Biddle/Zirkle (1996). Sie alle zeigen, dass es weniger auf die technologische Überlegenheit ankommt als auf die überlegenen militärischen *Fertigkeiten*.

26 Siehe hierzu auch die Empfehlungen in Biddle (2002); Scales Jr. (2003); Krepinevich (2003); Cordesman (2003: 173-177); Murray/Scales (2003: 234f).

listen« (Desch 2002: 6). Obwohl David Lake es mit seiner frühen Studie gar nicht darauf angelegt hat, diese These zu bestätigen (Lake 2003: 155) – vielmehr wollte er zeigen, wie Mechanismen der Rentenökonomie zu einer imperialen Außenpolitik führen –, gehört er in dieses Lager. Denn nebenbei war er der Erste, der, unabhängig von den Theorien des demokratischen Friedens, am Rande entdeckte, dass es eine Tendenz von Demokratien gibt, Kriege zu gewinnen: »democracies are more likely to prevail in wars with autocratic states« (Lake 1992: 32). Die Häufigkeit seiner Beobachtung konnte sich sehen lassen: »for every four [wars] they win, they lose one« (Lake 1992: 32). Reiter und Stam gehören mit ihrem Buch *Democracies at War* ebenfalls in dieses Lager. Sie stellen neben Freiheit, Wohlstand und Friedfertigkeit eine vierte Tugend von Demokratien fest. Demokratien gewinnen ihre Kriege: »Since 1815, democracies have won more than three quarters of the wars in which they have participated« (Reiter/Stam 2002: 2). Sie stellen fest, dass Demokratien erstens ihre Kriege überlegter aussuchen und dass sie zweitens auch militärisch effektiver handeln und daher insgesamt häufiger gewinnen.

4.1. Gewinnen Demokratien ihre Kriege häufiger? Die Daten, Tests und der Kausalmechanismus von Lake

Lake (1992) untersucht zunächst alle von COW erfassten Kriege zwischen 1816 und 1991. Davon werden nur die Kriege gezählt, die zwischen Demokratien (Demokratiewert ≥ 6 auf dem Polity II Index von 1990) und Autokratien geführt wurden. Damit verfügt seine Studie über 30 Fälle. Weil drei Kriege²⁷ als unentschieden gewertet werden und der spanisch-amerikanische Krieg nicht mitgezählt wird, reduziert sich die Fallzahl auf 26 (Lake 1992: 31). Davon gehen in 21 Fällen (81%) Demokratien siegreich hervor, und nur fünfmal (19%) gewinnen Nichtdemokratien den Krieg: »In other words, democratic states, either singly or in combination with other states, have won four times as many wars as autocratic states.« (Lake 1992: 31)

Da in diesen Kriegen gemischte Allianzen vorkommen, also Militärbündnisse, in denen auf einer Seite sowohl Demokratien wie Nichtdemokratien gegen Nichtdemokratien kämpften und siegreich hervorgingen, ist nicht immer eindeutig, wem der Hauptanteil am Sieg gebührt.²⁸ Lake listet daher in einem zweiten Durchgang (Lake 1992: 31, Tabelle 2) nicht mehr die Kriege, sondern jeden Kriegsteilnehmer einzeln auf und verbucht dann Sieg oder Niederlage je nach Regierungsform. Damit erhöht sich die Fallzahl auf 121, weil nicht mehr Sieg und Niederlage von Bündnissen, sondern die Kriegsbeteiligung der Staaten gezählt wird. Auch hier ist die Korrelation zwischen Regimetypp und Triumph in Kriegen nach Lakes Auffassung robust. Die

27 Der Korea-Krieg (1950-1953), der israelisch-ägyptische Krieg (1969-70) und der israelisch-syrische Krieg (1982).

28 Zum Beispiel verweist die neuere historische Forschung noch einmal auf die Bedeutung der sowjetischen Kriegsanstrengungen für den Ausgang des Zweiten Weltkrieges (Overy 1996).

Tendenz, dass Demokratien eher gewinnen (54%) und Autokratien verlieren (46%), wird erneut bestätigt (Lake 1992: 31).

In einem dritten Experiment ersetzt Lake die dichotome Variable »Regimetypp« durch die Polity II Skala mit den Demokratiewerten von 0 (Nichtdemokratie) bis 11 (Demokratie). Danach sind die Sieger der 26 Kriege im Schnitt mit 5,6 auf der Skala gerade noch demokratisch, die 51 Besiegten aber mit einem Demokratiewert von 2,55 eindeutig undemokratisch.

Um sicher zu gehen, dass die entdeckte Beziehung zwischen Regimetypp und dem Gewinnen von Kriegen nicht zufällig korreliert oder von dritten Variablen verursacht wird, untersucht Lake weitere Faktoren, die einen Einfluss auf die Beziehungen haben könnten. Neben der Regierungsform, die zunächst kontraintuitiv verantwortlich für kriegerische Siege erscheint, untersucht Lake kontrollierend die klassischen Variablen wie die Größe des Streitkräftepersonals als Indikator für militärische Stärke, Eisen- und Stahlproduktion als Stellvertreter für Industriekapazität und die Frage, wer Aggressor war und wer angegriffen wurde als Dummyvariable. Er kommt wie Biddle (2004: 20-25) in seinem Buch über militärische Macht zu der statistischen Erkenntnis, dass im Gegensatz zum Regierungstyp »Demokratie« weder militärische noch wirtschaftliche Stärke statistisch relevant für den Kriegsausgang ist (Lake 1992: 31-32). Erstaunlicherweise zeigen Lakes Daten, dass in Kriegen zwischen Demokratien und Autokratien der autokratische Aggressor unterliegt. Das bedeutet, dass Demokratien außergewöhnlich gut Krieg führen können. Sie sind nicht nur siegreich, wenn sie Kriege beginnen, sie gewinnen selbst aus einer nachteiligen Position heraus, wenn sie angegriffen werden und der Angreifer den Vorteil der strategischen Überraschung ausnutzt (vgl. Betts 1982; Handel 2003).

Seine eindrucksvollen empirischen Ergebnisse bewertet Lake dennoch sehr vorsichtig: »The failure of these alternative explanations [militärische Stärke, Stahlproduktion etc.] to predict victory does not imply that common sense or previous research is wrong. Rather it highlights the exceptional nature of war between democracies and autocracies« (Lake 1992: 32). In solchen Konflikten, so Lake, sind diese traditionellen Indikatoren militärischer Macht weniger entscheidend für den Kriegsausgang als die Regierungsform der Kriegsbeteiligten.

Lake und Reiter/Stams empirische Daten (siehe unten) liegen nicht weit auseinander und sie stimmen in ihrer Konklusion überein: Demokratien haben eine bessere militärische Performanz und gewinnen überlegen ihre Kriege. Die Autoren unterscheiden sich jedoch etwas in der Erklärung des Phänomens. Die ihren Begründungen zugrunde liegenden Mechanismen, die zur militärischen Überlegenheit von Demokratien führen sollen, variieren.

Lake ging es mit seiner Studie zunächst nur darum, zu zeigen, dass die mikroökonomische Theorie des *rent-seeking* eine Grundlage für die Erklärung expansiver Außenpolitik bietet. Verkürzt dargestellt fällt es autokratischen Staaten leichter, Werte auf Kosten der Bevölkerung auf ihrem Territorium zu extrahieren. Alle Staaten neigen zwar grundsätzlich dazu, durch imperiale Eroberungspolitik ihr Territorium vergrößern zu wollen. Im Unterschied zu Nichtdemokratien begrenzen jedoch die Gesellschaft und die Institutionen die Extraktionsfähigkeit des Staates in Demo-

kratien: »The relatively low cost of political participation in democracies constrains the state's rent-seeking ability, whereas the relative high cost of political participation in autocracies frees the state to earn rents« (Lake 1992: 24, 26). Der gleiche mikroökonomische Mechanismus, der, eingeschränkt durch die Partizipationschancen in Demokratien, die Bürger vor der Ausbeutung durch den eigenen Staat bewahrt, führt nach Lake (1992: 30) auch umgekehrt dazu, dass Demokratien nicht nur keine Kriege gegeneinander führen, sondern dass sie auch besser kämpfen, wenn sie angegriffen werden. Weil demokratische Regierungen erstens weniger ökonomische Verzerrungen durch demokratisch kontrolliertes *rent-seeking* verursachen und damit mehr Ressourcen für die nationale Sicherheit zuweisen können, ihre Politiken deshalb zweitens größeren Rückhalt in der Bevölkerung besitzen und sie drittens überlegene Allianzen schmieden können, sind ihre Chancen, gegen Autokratien in Kriegen zu gewinnen, signifikant größer (Lake 1992: 30).

4.2. Gewinnen Demokratien ihre Kriege häufiger? Die Daten, Tests und der Kausalmechanismus von Reiter und Stam

Reiter und Stam (2002, 2003) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis wie Lake. Sie führen in ihrem Buch *Democracies at War* eine Reihe statistischer Tests mit aufwendigen Modellen durch, die weit über die Möglichkeiten des Aufsatzes von Lake hinausgehen. Sie unterziehen dabei eine Vielzahl an Hypothesen weiteren statistischen Tests und Fallstudien. Sie nutzen die Daten aus COW, Polity III und HERO/CAA/CDB90.²⁹ Sie zählen dabei wie Lake keine »Unentschieden« mit, und sie lösen die beiden Weltkriege und den Vietnamkrieg in verschiedene Feldzüge mit unterschiedlich beteiligten Staaten auf, die dann einzeln als eigener »Krieg« gewertet werden. Sie unterscheiden zwischen Demokratien, Oligarchien und Diktaturen, sowie danach, ob der Staat Angreifer war oder Opfer der Aggression. Sie finden dabei ihre beiden Hypothesen, dass Demokratien sich ihre Kriege überlegter auswählen und dass sie sich auch besser schlagen, bestätigt. Reiter und Stam erklären den Mechanismus, der hinter ihren beiden Thesen des *Selektionseffektes* (Demokratien gewinnen, weil sie sich ihre Kriege aussuchen) und der *demokratischen militärischen Effektivität* (Demokratien haben eine bessere Kampfkraft) steckt, mit den *politischen Strukturen* und der *politischen Kultur* von Demokratien.

4.2.1. Die erste These: Demokratien suchen sich ihre Kriege aus

Sie untersuchen zunächst ihre erste Hypothese, die sie Selektionseffekt nennen, dass Demokratien Kriege nur beginnen, wenn sie relativ sicher sind, diese auch zu gewinnen (Reiter/Stam 2002: 19 und Kapitel 2). Daher sollten Demokratien Kriege, die sie initiieren, statistisch besonders häufig gewinnen. Die Ergebnisse sprechen wiederum

29 Zu HERO/CAA/CDB90 siehe Fußnote 35.

für sich: Staaten, die als Aggressor in die Offensive gehen und damit den Zeitpunkt des Krieges bestimmen, gewinnen diesen mit einer Chance von 3:2 unabhängig von der Staatsform. Wenn aber Demokratien einen Krieg beginnen, steigt diese Chance auf 93% (Reiter/Stam 2002: 29). Demokratien scheinen in der Tat nur die Kriege zu führen, die sie sicher gewinnen können. Werden Demokratien dagegen angegriffen, stehen ihre Chancen, sich erfolgreich zu verteidigen, immer noch bei 60%. Sie können also den temporären Vorteil eines Überraschungsangriffes des Gegners ausgleichen und sogar in einen Sieg ummünzen. Demokratien schlagen sich in der Defensive wie in der Offensive signifikant besser als Autokratien. Dies werten die Autoren als einen Hinweis auf ihre zweite Hypothese, dass Demokratien auch auf dem Schlachtfeld effektiv besser sind. Demokratien suchen sich nicht nur ihre Kriege besser aus, sie führen auch die Kampfhandlungen überlegen zu Ende.

Das »Skelett der Demokratie« (Reiter/Stam 2002: 5, 9) und der »Geist der Demokratie« (Reiter/Stam 2002: 7, 9) verhindern, dass Demokratien sich in Kriege stürzen, die nachteilig für sie sind, und führen zu einem Schub an militärischer Effektivität im Kampf. Der erste Teilmechanismus führt via des institutionellen Gefüges von Demokratien und des gesellschaftlichen Einflusses in der Außenpolitik zur Selektion der Kriege, bei denen Aussicht auf Erfolg besteht. Dabei übersetzen sich demokratische Kontrolle, Gewaltenteilung, Wahlen und öffentliche Diskussionen – wie sie auch in anderen Politikbereichen stattfinden – in eine eingehetzte und kluge Militärpolitik. Demokratische Regierungen müssen sich der Wiederwahl und damit der demokratischen Kontrolle stellen. Diese Kontrolle führt zu dem beobachteten Selektionseffekt. Demokratien wählen daher vornehmlich Kriege, die kurz sind und mit wenig Opfern geführt werden können, und sie wählen dazu vornehmlich Militärstrategien aus, die auf Bewegungs- statt auf Stellungskriege setzen, um ihre militärpolitischen Ziele zu erreichen (Reiter/Stam 2002: 38-39; Reiter/Meek 1999). Demokratien stürzen sich nicht in militärische Abenteuer, sondern überlegen reiflich und diskutieren öffentlich über die richtige Strategie und die Aussichten auf Erfolg.³⁰ Reiter und Stam greifen mit ihrer Erklärung im Kern auf die institutionellen Mechanismen der Theorien des demokratischen Friedens zurück.³¹

4.2.2. *Die zweite These: Demokratien schlagen sich besser*

Was aber macht Demokratien auf dem Schlachtfeld militärisch effektiver? Kämpfen sie überlegen alleine aus dem Grund, weil sie Demokratien sind? Diese Frage steht im Zentrum ihrer zweiten Hypothese, der überlegenen militärischen Effektivität von Demokratien auf dem Schlachtfeld. Dies versuchen Reiter und Stam (2002) in weite-

30 Siehe z. B. Russett (1990) zu dem Argument, dass Demokratien durch öffentliche Diskussionen einen »Marktplatz« für Ideen schaffen und damit die besseren Kriegsstrategien entwickeln.

31 Vgl. Bueno de Mesquita (2003); Auerswald (2004); Baum (2004); Fendius Elman (2000); Bueno de Mesquita/Lalman (1992); Bueno de Mesquita, et al. (1999); Prins/Sprecher (1999) .

ren Kapiteln (3, 4, und 5) empirisch zu klären. Zunächst widmen sie sich der Hypothese, dass Soldaten aus liberaldemokratischen Staaten besser kämpfen als Soldaten aus geschlossenen und unfreien Gesellschaften. Der kausale Mechanismus verläuft nach Reiter/Stam wie folgt: Bürgersoldaten sind motivierter, weil sie für ihre eigene, gewählte Regierung kämpfen (Reiter/Stam 1998, 2002: 59), und weil sie aus einem politischen System stammen, das Individuum und Eigeninitiative als wertvoll erachtet und damit der einfache Fußsoldat wie auch die Offiziere zu Höchstleistungen und Innovation angetrieben werden. Daraus ergibt sich eine bessere Führungsqualität der demokratischen Streitkräfte, die nicht zuletzt auf Verdienst und Fähigkeit statt auf politischer Hörigkeit oder ethnischer Zugehörigkeit basiert (vgl. Biddle/Zirkle 1996). Schließlich sind die Anreize für Soldaten aus Autokratien, sich demokratischen Armeen zu ergeben, größer, weil sie bei einer Kapitulation weniger zu befürchten haben als umgekehrt. Zusammengefasst sollte sich das in einer höheren Kampfkraft von Demokratien niederschlagen, die sich auch empirisch nachweisen lassen muss.

Mit diesem Schritt stellen sie nicht nur einen Zusammenhang zwischen Regime-typ und Krieg her, sondern verfeinern ihre Hypothese. Die Ursache der höheren militärischen Effektivität auf dem Schlachtfeld liegt damit nicht mehr nur im Regierungssystem, sondern in der zur Demokratie gehörenden politischen Kultur (Reiter/Stam 2002: 60).³² Sie korrelieren daher die drei Variablen *Moral*, *Führungsqualität* und *Initiative* und ihren Niederschlag auf dem Schlachtfeld zwischen Demokratien und Nichtdemokratien. Sie erwarten, dass die politische Kultur einer Demokratie zu einer höheren Motivation, Führung und Initiative in der Schlacht und damit zur Steigerung der militärischen Effektivität im Vergleich zu Autokratien führt.

Moral, Führungsqualität und Initiative in militärischen Operationen

Um dies nachzuweisen, gehen Reiter und Stam im Unterschied zum ersten Test eine Analyseebene tiefer. Als Untersuchungseinheit nehmen sie nicht mehr den »Krieg«, sondern »Kampfhandlungen«. Ein Krieg setzt sich aus vielen Kampfhandlungen wie Gefechten, Schlachten und Operationen zusammen.³³ Kriege werden auf der strategischen Ebene durch eine Vielzahl von (nichtmilitärischen) Faktoren entschieden, u. a. größere Koalitionen, Ressourcen, asymmetrischer Kriegswille, Ziele oder Interessen, Diplomatie etc. Diese strategische Ebene des Krieges kann die (taktische und operative) militärische Effektivität in Kampfhandlungen verdecken. Aber damit ein Krieg gewonnen werden kann, müssen letztlich Schlachten und Gefechte gewonnen werden.³⁴ Auf dem Schlachtfeld, wenn sich die Truppen direkt gegenüberstehen, lässt sich die Kampfkraft, die militärische Effektivität von Streitkräften, direkt vergleichen: »The advantage of using the military battle as the unit of analysis [...] is

32 Zum Zusammenhang von Kultur und militärischer Effektivität, vgl. Pollack (2002); Farrell (1998); Farrell/Terriff (2002).

33 Die Schlacht ist die operative Ebene eines Krieges, vgl. Luttwak (2003); DuBois et al. (1998); Luttwak (1980).

that it helps eliminate other explanations as to why democracies win wars and isolate the precise effects of regime type on the battlefield« (Reiter/Stam 2002: 59).

Möglich gemacht wird eine statistische Untersuchung der Kampfhandlungen von Demokratien auf dem Schlachtfeld durch die – in der Militärforschung oft verwendeten, in den IB dagegen kaum bekannten – Datenbank HERO/CAA/CDB90. Militärexperten und Militärhistoriker haben darin 625 Schlachten aus 57 Kriegen modelliert und eine Fülle taktischer Details (wie z. B. Truppenstärke, Waffensysteme, Verluste, Terrain, Moral, Logistik, Dauer der Kampfhandlungen etc.) kodiert.³⁵ Nach diesem Datensatz gewinnen Demokratien 76% ihrer Schlachten (Reiter/Stam 2002: 72).

Stam und Reiter nutzen die Datenbank in zwei Versuchen. Einmal testen sie Moral, Führungsqualität und Initiative mit einem reduzierten Datensatz, der nur die Schlachten von Demokratien enthält. Der zweite Durchgang enthält den kompletten HERO/CAA/CBD90 Datensatz. Die Ergebnisse sind wiederum überraschend, aber sie relativieren die Hypothese der besseren Motivation von Demokratien in Kampfhandlungen. Während Demokratie mit überlegener Führungsqualität und Initiative signifikant korreliert und damit die Hypothese bestätigt, dass Demokratien im taktischen Kampf von ihrer politischen Kultur profitieren (Reiter/Stam 2002: 79), zeigen die Daten keinen oder nur einen geringen Zusammenhang zwischen Motivation und Demokratien an: »Our statistical analysis also demonstrates that democratic armies do not fight with [...] higher levels of morale [...]. Soldiers drawn from democracies are no more enthusiastic about their task than soldiers drawn from other kinds of system« (Reiter/Stam 2002: 73). Demokratische Soldaten kämpfen effektiver durch bessere Führung und Initiative auf dem Schlachtfeld, aber sie besitzen keine höhere Motivation. Weil der Korrelationskoeffizient (r) niedrig ist, vermuten die

-
- 34 Ein Sonderfall sind Guerillakriege. Guerilleros können jede konventionelle Schlacht militärisch verlieren und den Krieg dennoch gewinnen, solange ihnen der Zugang zur Bevölkerung nicht abgeschnitten wird. Allgemein gesprochen ist zwar das Gewinnen von Schlachten notwendig, um Kriege zu gewinnen, aber nicht ausreichend. *Letztlich entscheidend für den Kriegsausgang ist das Zusammenspiel der taktischen, operativen und strategischen Ebenen (letztere schließt u. a. die internationale Politik und Diplomatie mit ein*, vgl. Luttwak (2003: 282f), Millett et al. (1988).
- 35 Historical Evaluation and Research Organization (HERO), später Dupuy Institute. US Army Concepts Analysis Center (CAA). In ihr sind 625 Kampfhandlungen aus 57 Kriegen in der Zeitspanne von 1600 bis 1982 für jede am Krieg teilnehmende Seite kodiert; sie besitzt damit 1250 Fälle. Die in HERO/CAA/CDB90 und COW erfassten Kriege sind nicht identisch. Auch ist der HERO/CAA/CDB90 Datensatz problematisch. Es gibt keine Kriterien, welche Schlachten aufgenommen werden und welche nicht, und was überhaupt als Schlacht gilt. So sind von kleineren taktischen Gefechten bis hin zu größeren Operationen wie die Landung in der Normandie mit einem Schwerpunkt auf US-amerikanischen, deutschen und israelischen Militäraktionen erfasst. Der Datensatz wurde 1990 für das Institute for Defense Analysis (IDA) wegen Mängeln überarbeitet und in *Conventional Battle Database 1990* (CBD90) umbenannt. Zu den weiterhin bestehenden Problemen des HERO/CAA/CDB90 Datensatzes vgl. Reiter/Stam (2002: 75-76), Desch (2003: 39-41), Biddle (2004: 151-153) und Biddle/Long (2004: 533-534). Reiter/Stam reduzieren daher den Datensatz auf 82 Fälle. Trotz der Mängel bleibt der HERO/CAA/CBD90 als einziger öffentlich zugänglicher Datensatz brauchbar.

Autoren einen überlagernden Einfluss anderer Faktoren. Die statistischen Ergebnisse der militärischen Effektivität sind daher weniger robust als im Vergleich zur ersten Hypothese, nach der Demokratien ihre Kriege durch bessere Selektion gewinnen.

Tabelle 1: Die Datensätze und Ergebnisse im Überblick

Autor		Falleinheit	Demokratien siegreich	Demokratien besiegt	Autokratien Siegreich	Autokratien besiegt
Lake (1992)	1816-1992 (COW Datensatz)	Kriege N=26	21 (81%)	-	5 (19%)	-
		Staaten N=121	38 (54%)	9 (18%)	32 (46%)	42 (82%)
Reiter/Stam (2002)	1816-1990 (COW Datensatz)	Kriege N=197				
		Demokratien sind Aggressoren / Diktaturen als Angegriffene	14 (93%)	1	-	-
		Demokratien sind Angegriffene / Diktaturen als Angreifer	-	-	21 (60%)	14
	1800-1982 (CDB90 Datensatz)	Schlachten N=82	(76%)	-	-	-
Desch (2002)	1815-2002 (COW 2002 Datensatz)	»Faire Tests« Kriege N=9	6 (67%)	3	3	6

Das zweite Scharnier zwischen Demokratien und der militärischen Effektivität führt über die politische Kultur. Nicht eine bessere Motivation erhöht die taktische Leistungsfähigkeit, wie Reiter und Stam in ihrer Empirie feststellen. Außerdem muss eine höhere Motivation nicht einmal demokratischen Ursprungs sein, sondern kann generell im Nationalismus seine Quelle haben. Stattdessen führt die demokratische Kultur zu besser ausgebildeten und entscheidungsfähigeren Soldaten, die nicht zögerlich sind, in Kampfhandlungen die Initiative zu ergreifen und damit insgesamt im Gefecht klüger handeln und entscheiden. Hier fließen beide Mechanismusstränge der These der überlegenen Demokratien mit dem Kantschen Argument zusammen, dass in Republiken die Bürger die Kriegszeche berappen müssen und daher kriegs-abgeneigt sind: Die Soldaten der Demokratien kämpfen für ihre Sache und ihre selbst gewählte Regierung. Sie schlagen sich obendrein häufig besser. Es sind daher nicht die ökonomische Übermacht von Demokratien und die überlegenen demokratischen Militärbündnisse, die zum Sieg führen, sondern die demokratische Regierungsform *und* Kultur, die zu höherer militärischer Kampfkraft im taktischen Gefecht und zum Sieg im Krieg führt.

4.2.3. Alternative Erklärungen

Demokratische Bündnisse

Vielleicht gewinnt aber eine Demokratie ihre Schlachten und Kriege nicht, weil sie militärisch effektiver ist als eine Nichtdemokratie, sondern weil sie sich mit anderen Demokratien zu überlegenen Kriegskoalitionen verbündet und militärische Hilfe bekommt? Wenn sie angegriffen werden oder sich im Krieg befinden, kommen Demokratien sich gegenseitig außergewöhnlich oft zur Hilfe – verzerren sie dadurch nicht die Daten der taktischen und strategischen Effektivität? Um die Möglichkeit auszuschließen, dass demokratische Allianzen die Überlegenheit auf dem Schlachtfeld bewirken, isolieren Reiter und Stam weitere Variablen mithilfe von *Correlates of War* (COW) und *Militarized Interstate Disputes* (MID). Sie untersuchen, ob Demokratien anderen Demokratien häufiger zu Hilfe eilen und in Kriege als Alliierte eintreten. In 3 von 11 Fällen (27%) kamen sich Demokratien bei einem Angriff zur Hilfe. Damit konnten Demokratien nur wenig mehr Unterstützung erfahren als angegriffene Nichtdemokratien, die in 13 von 65 (20%) Fällen Unterstützung durch Dritte bekamen (Reiter/Stam 2002: 90). Die Reichweite demokratischer Waffenbruderschaft, so lautet ihre Schlussfolgerung, ist damit begrenzt: »The quantitative results produce an unmistakable conclusion: when a democracy is attacked, other democracies are not especially likely to rush to its aid« (Reiter/Stam 2002: 113).³⁶ Die demokratische Bündnisfähigkeit scheidet damit als Erklärung aus; die These der militärischen Effektivität von Demokratien wurde erneut gestärkt. Choi (2003, 2004) lehnt zwar die Reiter/Stamsche Selektionsthese ab, verteidigt statistisch dagegen aber ihre These, dass Demokratien durch ihr Allianzverhalten eine finanzielle und materielle Zuwendung erfahren und damit *doch* bessere Allianzpartner sind und somit siegen. Allerdings halten Desch (2003) und Gartzke/Gleditsch (2004) mit ihren Einwänden und eigenen statistischen Tests dagegen. Sie finden in ihren Ergebnissen Stam und Reiter bestätigt, dass Demokratien nicht die besseren Allianzen schmieden. Die Frage nach den Quellen militärischer Macht berührt damit alte Fragen nach den Ursachen und Wirkungen von Allianzen in den IB, die bis auf Mancur Olsen und Richard Zeckhauser (1966) zurückgehen. Hinzu kommt, dass die untersuchten Datensätze nur bis 1990 reichen. Heute hat sich möglicherweise das Allianzverhalten noch einmal grundlegend geändert, weil sich auch die Militäreinsätze und Missionen verändert haben. Die Militäroperationen von Demokratien liegen heute in der Mehrzahl im Graubereich von humanitären Interventionen und friedenserhaltenden Maßnahmen und weniger im Bereich der konventionellen Kriege. Die Antworten sind daher weiterhin nicht befriedigend.

Materielle Ressourcen

Wie Lake (1992: 31-32) sind auch Reiter/Stam nicht blind für weitere alternative Erklärungen demokratischer Überlegenheit. Eine schlanke Erklärung, warum Staaten Kriege gewinnen, verweist immer darauf, dass einige Nationen mehr Kriegs-

36 Vgl. auch Gartzke/Gleditsch (2004); Simon/Gartzke (1996).

güter produzieren können. Vielleicht sind Demokratien einfach reicher, was nur zweitrangig damit zusammenhängt, dass sie auch Demokratien sind.³⁷ Reiter/Stam geben daher der alternativen Erklärungskraft der traditionellen Variablen Raum. Sie untersuchen wie Lake (1992), ob nicht der *wirtschaftliche Reichtum* oder die *effektive Mobilisierung von Ressourcen* durch Demokratien der Schlüssel zur Erklärung ist (Reiter/Stam 2002: 115). Zumindest ließ ein vorheriger Test von ihnen, im Gegensatz zu den Ergebnissen von Biddle (2004), die Möglichkeit zu, dass militärindustrielle Faktoren eine – wenn auch weniger signifikante – Rolle spielen könnten (Reiter/Stam 2002: 49). Sie testen zwei Hypothesen, die eine Gefahr für ihre eigene These darstellen. Erstens fragen sie, ob Demokratien generell ökonomisch stärker sind. Für die Zeit von 1800 bis 1990 korrelieren sie dabei Wirtschaftsleistung, Energieverbrauch, militärindustrielle Kapazitäten (Stahl- und Eisenproduktion), Militärausgaben, Soldaten und Gesamtbevölkerung mit dem Regimetypus. Zweitens testen sie, ob Demokratien ihre materiellen Ressourcen effizienter in Kriegsgüter, welche die Truppen an der Front benötigen, übersetzen können, so dass nicht nur ihre kriegsökonomische Extraktionsrate höher ist, sondern auch ihre *militärökonomische Effizienz*.³⁸ Danach müssten Demokratien mehr Panzer, Flugzeuge und Kriegsschiffe *produzieren* und auf dem Schlachtfeld *einsetzen*. Stam und Reiter untersuchen diesen Aspekt wiederum unter Verwendung der HERO-Datenbank.

Ihre Ergebnisse widerlegen die schlanke Erklärung. Sie können keine statistischen Hinweise dafür finden, dass Demokratien durch ihre ökonomische Potenz gewinnen (Reiter/Stam 2002: 135-136).³⁹ Weder besitzen Demokratien eine größere Wirtschaftsleistung, noch mobilisieren sie ihre Ressourcen in Kriegszeiten effizienter. Das Beispiel der USA im Zweiten Weltkrieg, die für die europäische und die pazifische Front Kriegsmaterial produzierten, verdeckt die weitaus häufiger vorkommende Situation, dass Demokratien numerisch unterlegen sind (und dennoch den Krieg gewinnen).

Interessanterweise zeigt die HERO-Datenbank sogar an, dass Demokratien ihre Armee nicht mit quantitativ mehr Kriegsgerät ausstatten (Reiter/Stam 2002: 142-143) als andere Staaten. Noch überraschender ist, dass Demokratien nicht einmal ihre Truppen mit besserer Waffentechnologie ausstatten und deshalb Gefechte gewinnen: »In short, it appears that the historical record does not support the claim that democracies win wars because they enjoy superior technology« (Reiter/Stam 2002: 135). Stam und Reiter werten diese negativen Ergebnisse als Stärkung ihrer zweiten These, dass der Regimetyp Demokratie einen unabhängigen Effekt auf das

37 Biddle/Long (2004) haben zurecht angemerkt, dass die Demokratieforschung noch nicht geklärt hat, ob Demokratie die Ursache für reichere Marktwirtschaften ist, oder ob es sich andersherum verhält und der Wohlstand Demokratie verursacht.

38 Militärökonomische Effizienz entspricht der Übertragungsleistung der Produktion von Kriegsmaterial auf das Schlachtfeld, vgl. Gholz (2003, 2004).

39 Auch Gartzke (2001) findet keine statistischen Hinweise auf die Hypothese, dass demokratische Streitkräfte Soldaten durch Technologie ersetzen.

Schlachtfeld und den Kriegsausgang hat. Ökonomische Überlegenheit und kriegsökonomische Effizienz scheiden als Erklärung aus.

5. Kritik der Thesen, Daten und Methoden

So beeindruckend die Daten, Ergebnisse und Schlussfolgerungen von Lake und Reiter/Stam sind, gibt es dennoch starke Einwände gegen ihr Vorgehen und ihre Thesen.⁴⁰ So werden das Datenmaterial, der Mechanismus und der theoriegeleitete Zusammenhang zwischen militärischer Effektivität und Demokratie kritisiert. Die Kritiker verwerfen daher die These, dass Demokratien häufiger gewinnen und der Regimetyp einen Unterschied in der Kriegsführung macht. Nicht zuletzt muss die rationale Selektionsthese an der unvorhersehbaren Dynamik von Kriegen scheitern.

5.1. Die Kritik von Desch: Der Regimetyp macht kaum einen Unterschied

Desch (2002) ist der umfassendste Kritiker der These demokratischer Überlegenheit. Er richtet seine Kritik gegen die Daten, das methodische Vorgehen und den kausalen Mechanismus. Er versucht nachzuweisen, dass die konventionellen Möglichkeiten (militärische Stärke, Art des Konfliktes und Nationalismus), Siege in Kriegen zu erklären, sehr gut tragen und auch ohne den Regimetyp Kriegsausgänge erklären können.

5.1.1. Deschs Kritik der Daten

Desch hält zunächst den *Selektionseffekt*, den Stam und Reiter als Erklärung anführen, für einen Verzerrungseffekt, der durch eine unzulässige Fallauswahl und die Art der Datenerhebung zustande kommt. Die Verzerrung zugunsten der Demokratien resultiert aus einer extremen (militärindustriellen) Ungleichheit der sich gegenüberstehenden Gegner. Desch nennt diese Fälle »unfaire Tests« (Desch 2002: 13), weil sie nach Eckstein keine »entscheidenden Fälle« darstellen, die eine alternative Erklärung ausschließen. Lake und Stam/Reiter nehmen Fälle auf, so lautet der Vorwurf von Desch, in denen eine Seite über einen strategischen Vorteil von über 2:1 in den

konventionellen Militärindizes⁴¹ verfügt. Sie nehmen Fälle auf, in denen das nationale Interesse am Krieg ungleich intensiv ist und Fälle gemischter Allianzen, in denen der Kriegsbeitrag der Demokratien gering war. Um methodisch korrekt vorzu-

40 Kritiker sind Desch (2002), Brooks (2003) und etwas milder Biddle/Long (2004).

gehen und den Regimeeffekt im Krieg zu isolieren, hätten sich die Autoren dagegen gerade auf solche Fälle konzentrieren müssen, in denen die Gegner etwa gleich stark waren (Desch 2002: 13, Fn. 22). Desch findet 54 solcher »unfairer« Fälle im aktuellen COW Datensatz von 75 Kriegen. In der von den unfairen Tests bereinigten Menge von 21 sind nur noch 9 Fälle enthalten, in denen Demokratien (PolityIII > 6) gegen Nichtdemokratien Krieg führen. Drei davon verlieren die Demokratien, die restlichen 6 Kriege (67%) gewinnen sie. Die Datenmenge ist aber damit für einen statistischen Test zu gering, um eine entsprechend starke These belegen zu können. Wird der relative *polity*-Wert (PolityIII > PolityIII) genommen, ist also ein Staat auf dem *polity*-Index demokratischer als ein anderer, kann Desch die Fallzahl der Kriege zwar auf 21 erhöhen, aber die »demokratischeren« Staaten gewinnen nur noch zu 57%. Zusammengefasst hält es Desch daher für möglich, dass der Zusammenhang zwischen Regimetyp und dem häufigeren Gewinnen von Kriegen eine Scheinkorrelation ist: »Certain factors that make it more likely that a state will win democratic also increases the likelihood that it will win most of its wars« (Desch 2002: 7). Man kann mit dem Vorgehen von Stam/Reiter und Lake nicht ausschließen, dass klassische militärindustrielle Faktoren nicht doch das Ergebnis erklären können. Der *Selektionseffekt* und die *demokratische Kultur* stehen somit auf sehr wackeligen Füßen.

Darüber hinaus weisen Desch (Desch 2002: 38-41) wie auch andere Autoren (Biddle/Long 2004; Rotte/Schmidt 2003) auf die Mängel des HERO/CAA/CDB90 Datensatzes hin, die trotz mehrmaliger Überarbeitung und Korrekturen weiter bestehen. Biddle und Long nehmen den Datensatz und die Ergebnisse, die dieser liefern kann, in Schutz. Sie halten die HERO/CAA/CDB90 Daten trotzdem für brauchbar, weil sie zwar viele Mess- und Kodierfehler enthalten, die Standardabweichung dadurch höher und die Wahrscheinlichkeit, Korrelationen zu finden, geringer wird als bei anderen Datensätzen. Diese Fehler verursachen aber keine systematische Verzerrung der Ergebnisse (Biddle/Long 2004: 534). Wenn trotz des »Rauschens« im Datensatz eine Korrelation gefunden wird, so spricht dies eher für einen Zusammenhang als dagegen. Darüber hinaus ist HERO/CAA/CDB90 leider der einzige öffentlich zugängliche Datensatz, in dem Kriegshandlungen im Gegensatz zu Kriegen kodiert sind.

-
- 41 Die Alliierten hatten nach Desch im Pazifik eine Überlegenheit in der Eisen- und Stahlproduktion von 12:1 und eine 10 mal größere Bevölkerung als Japan, Desch (2002: 14). Andererseits gewann Nazideutschland zu Beginn des Zweiten Weltkriegs gegen Frankreich, die Niederlande und Belgien, die zusammen etwa gleich stark in konventioneller Hinsicht waren wie Deutschland. Desch wirft Lake daher eine Misaggregation (Vereinbarung) von Siegen vor, weil er u. a. den Sieg im Zweiten Weltkrieg den Demokratien zuschlägt, obwohl die Sowjetunion die Hauptlast trug. Reiter und Stam disaggregieren (zergliedern) den Zweiten Weltkrieg in Phasen und verbuchen jeweils Siege und Niederlagen den Demokratien wie Nichtdemokratien. Allerdings ist auch Deschs Kriterium des »fairen Tests« fragwürdig, weil als militärischer Vorteil in Operationen die Daumenregel von 3:1 in lokaler, numerischer Überlegenheit von Truppen an der Front und 1,5:1 für den Gesamtschauplatz gilt. Das 2:1 Kriterium von Desch, das sich nicht nur auf die Truppenkonzentration beschränkt, kritisiert Lake in seiner Antwort (Lake 2003: 160).

5.1.2. Deschs Kritik des Mechanismus

Mit seinem zweiten Kritikpunkt greift Desch die Logik des kausalen Mechanismus an, den Reiter/Stam (2002) und Lake (1992) zugrunde legen. Desch kritisiert, dass der Kausalmechanismus an drei Stellen nicht unbedingt logisch nachzuvollziehen ist, bzw. nicht konsequenterweise zu dem Ergebnis demokratischer Effektivität führen muss. Erstens existiert zwar eine Korrelation zwischen Demokratie und militärischer Effektivität, aber bekannterweise bedeutet dies noch keine Kausalität. Alternative Erklärungen können nicht ausgeschlossen werden. Gerade die in der Demokratietheorie genannten Vorbedingungen für eine erfolgreiche Demokratisierung (Wohlstand, Bildung, Marktwirtschaft, innenpolitische Stabilität etc.) verleihen auch militärische Stärke und Vorteile. Damit ist unklar, ob Demokratie militärische Effektivität verursacht oder ob nicht die gleichen Vorbedingungen, die zur erfolgreichen Entfaltung von Demokratien führen auch zur erfolgreichen Entwicklung militärischer Effektivität führen (Desch 2002: 18, 26). Der Zusammenhang zwischen Regimetyp und militärischer Effektivität existiert daher nur scheinbar oder ist durch andere Variablen kodeterminiert. Er ist Ausdruck einer Pseudokorrelation, weil ein ganz anderer Mechanismus – nämlich die Vorbedingungen erfolgreicher Demokratisierung – ebenfalls zur militärischen Effektivität führen.

Zweitens verweist Desch auf den ungeklärten Zusammenhang zwischen Demokratie und Wohlstand: »There is no consensus in the development literature on which way the causal arrow runs« (Desch 2002: 26). Diese Kritik nehmen Biddle/Long (2004) auf und führen sie zugespitzt weiter. Sie finden in ihrer Untersuchung, dass ein hohes *Humankapital*, *harmonische zivil-militärische Beziehungen*⁴² und eine *demokratische* Kultur erheblich mit militärischer Effektivität korrelieren. Sie machen jedoch auf ein theoretisches Problem aufmerksam, das ihre Ergebnisse, die zunächst Reiter/Stam und Lake zu bestätigen scheinen, ambivalent werden lässt. Diese Faktoren sind auch Bedingungen für die Entwicklung von Demokratie. Ist Demokratie nun eine Ursache dieser Erfolgsfaktoren oder ist Demokratie selbst nur ein Effekt, ein Ergebnis dieser Faktoren? Biddle und Long können diesen kritischen Punkt alleine aus der Theorie heraus nicht beantworten. Ihre Auswertung aber zeigt, dass Demokratie nur dann eine höhere Effektivität erzeugt, wenn angenommen wird, dass Demokratie die Ursache der Faktoren ist. Wenn sie den Kausalpfeil umkehren, also Demokratie das Resultat dieser Faktoren ist, wirkt sich eine demokratische Verfasstheit des Staates sogar negativ auf das militärische Leistungsniveau aus:

»Our central finding is that the battlefield effectiveness bonus previously attributed to democracy is a product of many democracies' superior human capital, civil-military

42 Harmonisch in dem Sinne, dass ein Primat der Politik über das Militär herrscht und eine Regierung nicht von Streitkräften beseitigt wird, wenn sie nicht mit den Zielen der Kriegsstrategie übereinstimmt. In Demokratien können die zivil-militärischen Beziehungen spannungsreich sein, wenn sich die Politik in wichtigen Strategiefragen einmisch. Dennoch kann – möglicherweise gerade deshalb – eine erfolgreiche Kriegsführung stattfinden, vgl. Cohen (2002).

relations, and cultural background. When we control for these other unit-level traits, the marginal effect of democratic political organization per se is actually to reduce effectiveness, not increase it« (Biddle/Long 2004: 541).

Demokratie ist relevant für die militärische Effektivität, aber nur in der theoriegeleiteten kausalen Kette, die Demokratie als Ursache von Wohlstand, hohem Bildungsniveau, politischer Stabilität und demokratischer Zivilkultur sieht. Ihr Ergebnis unterstützt die Anhänger der These demokratischer Überlegenheit: nichtsystemische Faktoren wie Regimetyyp, Kultur etc. spielen eine Rolle im erfolgreichen Führen von Operationen. Dieser Umstand ist allerdings abhängig von dem gewählten demokratietheoretischen Blickwinkel, von der ungeklärten Frage nach den Ursachen von Demokratie. Biddle und Long sind daher Agnostiker bezüglich des kausalen Mechanismus, der hinter der militärischen Effektivität von Demokratien stecken soll. Sie argumentieren, dass die Demokratieforschung klären muss, ob Demokratie eine Ursache oder ein Effekt von Wohlstand, stabiler Innenpolitik und demokratischer Kultur ist. Erst dann läßt sich ein Zusammenhang zwischen Demokratie und Sieg herstellen oder widerlegen. Für Biddle/Long ist daher zunächst wichtiger, dass sich in der Analyse von Kriegen die Analyseebene wieder auf disaggregierte, substaatliche Faktoren wie Kultur und Regimetyyp richtet und militärische Operationen als Untersuchungseinheit genommen werden (Biddle/Long 2004: 541).

Der dritte Kritikpunkt von Desch betrifft die Wirkungskette des Mechanismus. Desch argumentiert, dass der Wirkungsmechanismus, den Stam/Reiter und Lake identifizieren, besonders die *Selektionsthese*, nicht auf Demokratien begrenzt ist. Auch Autokratien überlegen sich reiflich, welche Kriege sie beginnen. Desch führt gute Gründe an, warum der Zwang, die richtige Kriegsentscheidung zu treffen gleichfalls auch in Autokratien existent ist (Desch 2002: 24, 32-34). Möglicherweise wirkt er dort sogar stärker als in Demokratien. Während eine Regierung in einer Demokratie wegen einer schlechten Strategie oder eines verlorenen Krieges nur mit ihrer Abwahl durch das Volk zu rechnen hat, drohen dagegen Autokraten, die Kriege verlieren, ganz andere Sanktionen. Nicht selten müssen sie mit der Verbannung ins Exil, Staatsstreichen, Gefängnis oder der Exekution rechnen. Die institutionellen-rationalen Anreize, die richtige Entscheidung zu treffen, sind somit ungleich höher als in Demokratien. Der *Selektionseffekt* kommt folglich sehr gut auch ohne demokratische Staatsstrukturen zustande.

Für die *militärische Effektivitätsthese* verweisen Biddle/Zirkle (1996) jedoch auf eine implizite Erklärung, die weniger mit den Vorteilen der Demokratie oder Wohlstand und Bildung zu tun hat, als vielmehr damit, dass in Autokratien institutionelle Strukturen bestehen, welche die militärische Effektivität, besonders das Element des Streitkräfteeinsatzes, einschränken. In vielen Regimen behindert die Angst der Regierenden vor Umstürzen eine effektive Ausbildung und Training der Streitkräfte. Häufig werden militärische Posten nicht nach Verdienst sondern nach politischer Loyalität oder ethnischer Gruppenzugehörigkeit vergeben, häufig kommt es zu politischen Säuberungen in den Offiziersrängen, und nicht selten werden die Truppen weit weg von den Machtzentren stationiert, damit sie das Regime nicht gefährden und nicht, um in einer besseren strategischen Position zu sein, wenn das Land ange-

griffen wird. Training und Munitionsbestände sind wegen der Angst vor Umstürzen eingeschränkt. Darüber hinaus sind die Militärs in Autokratien oft nicht auf das konventionelle Kriegsführen ausgerichtet, sondern nehmen eher Polizeifunktionen und andere regimestützende Aufgaben wahr. All dies führt zu Dysfunktionalitäten, die eine militärische Effektivität mindern. Moderne Technologie, selbst wenn sie vorhanden ist, ist in solchen Regimen nicht in die Strategie und Ausbildung integriert und folglich kaum relevant, wenn ein Gegner konfrontiert wird, der das »moderne System« des Streitkräfteeinsatzes beherrscht (Biddle/Zirkle 1996; Biddle et al. 1999; Biddle 2004).

5.2. Die Kritik von Brooks: Institutionen sind nicht gleich politische Kultur

In ein ähnliches Horn bläst Risa Brooks. Auch sie lobt die Verdienste der Autoren, die Debatte über die Quellen militärischer Macht wieder angestoßen zu haben. Aber sie macht ein »Erklärungsvakuum« (Brooks 2003: 159f) im Buch von Stam und Reiter aus: »There is no true analytical engine driving the testing machine« (Brooks 2003: 165). Die dünne Beschreibung der Ergebnisse ersetzt das Argument, so lautet Brooks Vorwurf. Den Selektionsmechanismus und die militärische Effektivitätsthese von Stam und Reiter hält sie für eine Anhäufung disparater Hypothesen (Brooks 2003: 165). Stam und Reiter testen eine Reihe von Hypothesen, finden drei (Selektion, Führungsqualität und Initiative) davon empirisch bestätigt und präsentieren diese als Erklärung. Sie vernachlässigen dabei andere militärtaktische Faktoren, wie sie z. B. Kenneth M. Pollack (2002) untersucht: Logistik, Handhabung der Waffensysteme, Informationsflüsse, Ausbildung und der Zusammenhalt der Truppe oder den Streitkräfteeinsatz (Brooks 2003: 166).

Auch an der Logik des Mechanismus lässt Brooks kein gutes Haar. Sie wirft Stam und Reiter vor, politische Institutionen und politische Kultur zu verwechseln. Letztere war verantwortlich für die überlegene militärische Effektivität durch bessere Führung und Initiative auf dem Schlachtfeld, und erstere für die Selektion der Kriege mit Aussicht auf Erfolg. Aber auch der kausale Zusammenhang zwischen politischer Kultur und militärischer Effektivität steht auf tönernen Füßen. Wahlen und eine demokratische Verfassung, so Brooks, implizieren noch keine liberale Gesellschaft, die Initiative und Individualismus fördert. Es gibt nichtliberale Gesellschaften, die dennoch demokratische Institutionen und Prozeduren besitzen (Brooks 2003: 173; Zakaria 1997). So gesehen bleiben Stam und Reiter eine Erklärung schuldig, warum z. B. das demokratische Großbritannien der viktorianischen Ära mit seiner rigiden Klassengesellschaft auf Grund der politischen Kultur eine hohe militärische Effektivität durch Individualismus und Initiative aufweisen sollte. Aber nicht nur die Gleichsetzung von politischen Institutionen und politischer Kultur ist problematisch, der kausale Mechanismus hakt auch an einer weiteren Stelle. Selbst in den Demokratien, die eine liberaldemokratische Kultur besitzen und Individualismus und Eigeninitiative fördern, ist eine Übertragung dieser Werte und Normen in ihre militärische Kultur nicht unbedingt möglich, da diese ganz andere Anforderun-

gen (z. B. Hierarchie und Gehorsam) stellt (Brooks 2003: 175). Dieser Fehlschluss schlägt sich daher in der Konzeptionalisierung und in der Methode von Stam und Reiter nieder. Weder messen Stam und Reiter die demokratische politische Kultur, sondern setzen dafür den *polity*-Wert ein, noch ist die Operationalisierung der militärischen Initiative durch HERO/CAA/CDB90 für ihre Untersuchung adäquat. HERO/CAA/CDB90 erfasst Initiative schlicht in dem Sinne, welche Seite in Kampfhandlungen Angreifer und welche Partei in der Defensive war. Dies ist etwas anderes als Stam und Reiter eigentlich mit individueller taktischer Initiative und Führung im Kampf zeigen wollten (Brooks 2003: 182). Sie hätten stattdessen untersuchen können, ob die Befehlsstruktur der »Auftragstaktik«, die Entscheidungsfreiheit und Individualismus auf der taktischen Ebene besser widerspiegelt als Angriff oder Verteidigung, häufiger in Demokratien vorkommt.

Stam und Reiters Operationalisierung ist nach Meinung von Brooks nicht nur fragwürdig, sie vermengen auch ihre Variablen. Sie kontrollieren bei der Frage nach militärischer Effektivität nicht die Wirkung von anderen Faktoren wie Bildung und Humankapital (vgl. Biddle/Long 2004), die mit Demokratie auch bei Stam und Reiter positiv korrelieren (Reiter/Stam 2002: Kapitel 2 und 5). Sie übergehen damit eine mögliche kausale Variable (*omitted variable*) (Brooks 2003: 183), weil sie Indikatoren für Demokratie, aber nicht für Humankapital miteinbeziehen. Diese unterschlagene Variable führt zu dem Ergebnis, dass die Stärke der Kausalität der Variable »Demokratie« aufgeblasen wird. Biddle/Long (2004) bestätigen dies. Sie kontrollieren die Variablen »Humankapital« und »Bildung«, mit dem Ergebnis, dass der Faktor Demokratie weniger stark mit der militärischen Effektivität korreliert. Wie Desch hält Brooks deshalb demokratische Strukturen für ein *Artefakt* in der Erklärung von Siegen (Brooks 2003: 184).

5.3. Weitere Kritik und Bewertung

Ein weiterer – von den Kritikern aber nicht angesprochener – wunder Punkt der Thesen demokratischer Kriegsüberlegenheit liegt in ihrem Kriegsverständnis. Kriege sind trotz aller Planungen und Vorbereitungen soziale Prozesse, die durch Friktion, Unsicherheit, Risiko, Emotionen und nicht selten auch durch Glück geprägt sind. Die wissenschaftlichen Versuche der Strategischen Studien oder der *Operations Research* können die Unsicherheit, die in Bezug auf den Ausgang von Kriegen und Schlachten besteht, nur reduzieren, nicht gänzlich beseitigen. Zu sehr verhängt der »Nebel der Schlacht« und die Friktion im Krieg den klaren Blick auf den Verlauf und den Kriegsausgang. Ein Hauptvorwurf an Lake, Stam und Reiter liegt darin, dass sie ein *lineares* Verständnis von Krieg besitzen (vgl. Beyerchen 1992). Sie betrachten nur eine Seite der Kriegsteilnehmer. Kriege sind aber dynamische Prozesse mit zwei gegnerischen Seiten, die in Interaktion treten. Es entstehen unvorhersehbare Wechselwirkungen; der Gegner kann immer ganz anders reagieren als erwartet. Den Ausgang eines Krieges lässt sich daher auch nicht durch ein demokratisches Regierungssystem oder einer demokratischen Kultur besser vorherbestim-

men. Diese demokratieinternen Mechanismen können aufgrund ihrer zivil-militärischen Beziehungen maximal nur das Risiko verkleinern, dass demokratische Staaten sich in militärische Abenteuer stürzen. Ob dieser »kleine« Unterschied ausreicht, um das statistische Ergebnis von Lake, Stam und Reiter zu erklären, müsste erst getestet werden. Die Erklärungskraft der Selektionsthese ist zwar vom Mechanismus her plausibel gedacht, sie wird aber von der eigenen »Grammatik« des Kriegs begrenzt. Auch demokratische Kriegsentscheidungen helfen nicht darüber hinweg. Auch ein von Demokratien begonnener Krieg ist ein dynamischer Prozess, an dem zwei Seiten beteiligt sind, der mit Friktionen behaftet ist und der seine eigene Dynamik entfaltet, sobald der erste Schuss abgefeuert wurde.

6. Die Antworten auf die Kritiker

Lake und Stam/Reiter weisen die Kritik von Desch zurück, dass die »unfairen« Fälle⁴³ die Ergebnisse verzerren und deshalb herausgenommen werden müssen. Erstens sind es ja gerade diese Charakteristika der Überlegenheit von Demokratien, die ihre Theorie voraussagt. Diese »ungleichen« Fälle herauszunehmen, würde bedeuten, das Forschungsdesign von der Theorie zu trennen (Lake 2003: 154, 158). Würden sie diesem Rat folgen, ließe sich aber dennoch keine Kausalität feststellen, denn »causality cannot be understood apart from a prior theory« (Lake 2003: 154).

Zweitens, Kausalität ist nicht gegeben, wenn, wie Desch (2002: 18) es verlangt, alle alternativen Erklärungen ausgeschlossen werden können, sondern Kausalität verlangt die Spezifizierung der Beziehung zwischen unabhängiger und abhängiger Variable. Dieser kausale Mechanismus verläuft bei Lake (1992; 2003: 162f) von der »Rentenökonomie« zu einem »imperialistischen bias« in der Außenpolitik von Nichtdemokratien via eines niedrigeren Niveaus an öffentlichen Gütern, niedrigeren Wirtschaftswachstums und weniger Loyalität – ausgelöst durch die fehlende Kontrolle des Staates durch seine Bürger. In Demokratien hingegen ist die Rentenökonomie schwächer ausgeprägt, die Quantität und Qualität öffentlicher Güter sowie die Einkommen höher und die Loyalität der Bürger gegenüber ihrem Staat sowie die Angst vor Nichtdemokratien dort stärker. In der Summe sind die Opportunitätskosten für die Kriegsführung von Demokratien geringer. Dieser Mechanismus, so Lake (1992; 2003: 156, 160f, 165-166), produziert die Überlegenheit von Demokratien im Krieg. Der kausale Mechanismus, so gibt Lake zu, ist sehr lang und komplex, aber die einzelnen Gelenkverbindungen hat er in weiteren Untersuchungen getestet (Lake/Baum 2001; Baum/Lake 2003).

Drittens macht Lake darauf aufmerksam, dass sein eigenes Forschungsdesign nicht versucht, eine deterministische Beziehung zwischen Demokratie und Sieg herzustellen. Seine Hypothesen sind probabilistisch, seine Schlussfolgerungen daher auch moderat: »it only suggests that democracy will contribute positively to victory,

43 »Unfaire Fälle« sind Fälle, in denen ein Staat über einen Vorteil von 2:1 bezüglich der materiellen Machtindizes verfügt.

which it clearly does« (Lake 2003: 166). Die Chance eines demokratischen Staates, einen Krieg zu gewinnen, ist um 50% höher als die Chance eines autokratischen Staates (Lake 2003: 166). Selbst wenn militärindustrielle Faktoren auf ein Maximum gesetzt werden, können solche Werte nicht von Nichtdemokratien erreicht werden. Demokratien besitzen mit ihrer überlegenen militärischen Effektivität neben Freiheit, Wohlstand und Friedfertigkeit eine »vierte« Tugend (Reiter/Stam 2002: 1). Der Regimetyp als Ursache militärischer Stärke hat also weiterhin einen außerordentlichen Effekt.

Reiter und Stam finden Deschs Einwände ebenfalls nicht überzeugend und verteidigen ihre beiden Thesen. Wie auch Lake plädieren sie dafür, die Ergebnisse nicht durch das Weglassen von Fällen zu stärken, sondern durch die Hinzunahme von Kontrollvariablen wie Macht, Strategie und Territorium (Reiter/Stam 2003: 174). Sie wiederholen den Test von Desch und kontrollieren den Effekt militärindustrieller Kapazitäten, die Desch in seinem Modell nicht mitgetestet hat. Der »marginale Effekt« (Desch 2002), den die Demokratie auf den Ausgang von Kriegen hat, wird dadurch wieder substantieller (Reiter/Stam 2003: 176). Sie taxieren den Unterschied, den dieses »Etwas« der Demokratien ausmacht, auf 92% (Reiter/Stam 2003: 177).

Tabelle 2: Demokratien und die Chancen des Sieges/Zusammenfassung von (Desch 2003: 181)

	Gewinnt Kriege zu
Demokratien (Polity > 6)	80%
Demokratiewert der Gegner relativ (Polity > Polity)	70%
Demokratien »faire Fälle«	60%

7. Zwischenstand der Debatte

Desch referiert in seiner Entgegnung auf die Antworten noch einmal den Konsens und die strittigen Punkte in der Debatte. Einvernehmen herrscht darüber, dass Demokratie kein Hindernis für das Gewinnen von Kriegen ist (Desch 2003: 181).⁴⁴ Sie sind einer Meinung, dass materielle wie nichtmaterielle Machtfaktoren, also auch der Regimetyp das Ergebnis von Kriegen entscheiden. Sie differieren nur in der Gewichtung der Faktoren. Sie stimmen auch letztlich darin überein, dass jeder Begriff von Kausalität einen theoretischen Rahmen voraussetzt (Desch 2003: 182), der die Mikrofundierung spezifiziert. Strittig geblieben ist dagegen zum einen die methodische Frage, wie die unterschiedlichen Hypothesen zu testen sind und zum

44 Biddle/Long (2004) kommen zu einem späteren Zeitpunkt zu anderen empirischen Ergebnissen, aber nicht zu einer anderen Interpretation.

anderen die theoretische Frage, *wie* der Mechanismus konzipiert werden soll, der Demokratie und Sieg kausal verbindet. Stam und Reiter messen die Signifikanz des Zusammenhangs, aber nicht den relativen Effekt von Demokratie auf einen Sieg (Desch 2003: 183f). Desch verteidigt sein Vorgehen, die Fallzahl auf »faire« Fälle zu reduzieren, weil dies einen ähnlichen Effekt hat wie die Hinzunahme von Kontrollvariablen. Er kontrolliert die Wirkung alternativer Variablen und misst ihren relativen Effekt auf den Kriegsausgang. Dabei erweist sich »Demokratie« immer noch als die Variable mit dem geringsten Einfluss auf die Ergebnisse (Desch 2003: 186). Auch die Frage des kausalen Mechanismus ist nicht gelöst. Desch verweist noch einmal auf die geringe Zahl von 10 Kriegen, die von Demokratien (in der Mehrzahl von Großbritannien, den USA und Israel) begonnen wurden. Er bezweifelt, dass aus dieser geringen Datenmenge überhaupt robuste Ergebnisse gewonnen werden können. In der Hälfte dieser Fälle kann er keine mikrofundierte Hinweise auf einen Selektionsmechanismus entdecken, der die Siege erklären kann. Weder gab es bei diesen Kriegen in den Demokratien eine lebhaftere öffentliche oder parlamentarische Debatte noch wurden die Regierungen wiedergewählt (Desch 2003: 189f). Auch die Wirkungskette des zweiten Mechanismus der militärischen Effektivität scheint sich nicht mit der Empirie zu verbinden. Desch schlägt daher zum Abschluss vor, Fälle zu suchen, in denen Demokratien auf einen Krieg verzichtet haben, weil ihre Aussichten, ihn zu gewinnen, schlecht waren. Der Weg zu dieser Entscheidung muss dann genau mit dem Mechanismus des Selektionseffektes übereinstimmen (Desch 2003: 192).

8. *Ergebnisse der Debatte und die Schlussfolgerungen für die weitere Grundlagen- und Policy-Forschung*

Demokratien haben die Mehrzahl ihrer zwischenstaatlichen Kriege gewonnen. Trotz einiger Mängel und Kontroversen um die Datensätze scheint es gesichert, dass das nicht nur purer Zufall oder schieres Kriegsglück sein kann. Demokratien besitzen damit eine erklärungsbedürftige Tendenz. Aber eine plausible Erklärung für dieses Phänomen ist die Forschung bisher schuldig geblieben. Ein überzeugender Kausalmechanismus, um die Empirie zu erklären, ist von Verfechtern wie Gegnern der These demokratischer Überlegenheit bislang nicht gefunden worden. Zwei neue Mechanismen (*Selektionseffekt* und *militärische Effektivität*) wurden vorgeschlagen, die im Kern auf die institutionellen wie kulturellen Regimeeigenschaften zurückgehen. Sie gehen dabei über die Standarderklärung der Internationalen Beziehungen hinaus, die, inspiriert durch den Neorealismus, lange Zeit nur auf militärisch-materielle Fähigkeiten für die Kriegsführung zurückgriffen. Allerdings sind diese neuen Mechanismen noch überarbeitungsbedürftig. Eine überzeugende Klärung, warum und wie der Faktor *Demokratie* hier *wirkt*, ist noch nicht gelungen.

Die Debatte hat jedoch indirekt drei Ergebnisse zu Tage gefördert. Erstens eröffnet sie eine neue Perspektive auf die Frage, wie Demokratien mit ihren Gewaltmitteln umgehen. Zunächst ging es bei der Klärung der Frage, warum Demokratien

Kriege gewinnen, darum, die Häufigkeit des Phänomens festzustellen und es dann mit den besonderen institutionellen Mechanismen des Regimetyps in Zusammenhang zu bringen. Hier besitzt die Debatte eine Anschlussfähigkeit an andere Fragestellungen der Internationalen Beziehungen und der Außenpolitikforschung, die sich bislang nur mit den institutionellen Entscheidungsmechanismen und den öffentlichen Diskursen in Demokratien in Bezug auf Kriege oder Interventionen beschäftigen.⁴⁵ Diese Arbeiten bleiben jedoch bei der Untersuchung der innenpolitischen Entscheidungen stehen. Die Frage nach den militärischen Fähigkeiten und ihrer Wirkung wurde in ihren Analysen nicht integriert. Sie stellen nicht die Frage nach der *Führung* von Militäroperationen und den militärischen *Fähigkeiten* von Demokratien, obwohl dies Auswirkungen auf die Entscheidung für Kriege und Interventionen hat.⁴⁶ Die Kausalität kann hier in beide Richtungen laufen, sodass die militärischen Fähigkeiten zur Schlüsselvariablen werden können. Die Art der Entscheidung zum Krieg kann die Art der Kriegführung beschränken (wie z. B. im Kosovokrieg, wo lediglich der Einsatz von NATO-Luftstreitkräften Konsens war) wie auch umgekehrt die militärischen Fähigkeiten den Entscheidungskorridor bestimmen können. Dieser Zusammenhang wurde noch nicht systematisch überprüft und bietet noch erhebliches Forschungspotenzial.⁴⁷ Die Frage, warum der Regimetyp Demokratie die Tendenz aufweist, seine Kriege häufig zu gewinnen und überlegene militärische Fähigkeiten zu generieren, wird sowohl zu einem Problem der Demokratieforschung als auch der Theorien des demokratischen Friedens.

Über die Debatte der Kriegsführung von Demokratien hinaus wirft die Suche nach den Gründen der militärischen Siege von Demokratien zweitens die Frage auf, wie das Konzept *militärische Macht* in den Internationalen Beziehungen verstanden, konzeptionalisiert und angewendet werden soll. Auch hier bestehen noch erhebliche Lücken in der Forschungsmethode wie in der Theorie. Den Umweg, den die Debatte zur Erklärung demokratischer Siege von der Bestimmung der Häufigkeit demokratischer Siege über die Bestimmung der Ursachen militärischer Macht (Regimetyp oder materielle Faktoren) gegangen ist, hat indirekt dazu beigetragen, dass über den Begriff *militärisches Potenzial* oder *militärische Fähigkeit* erneut diskutiert werden muss. Die Waltzschen militärtechnischen *capabilities* wurden in den Internationalen Beziehungen zu lange der Einfachheit halber als die Summe der (materiellen) militärischen Machtmittel verstanden (vgl. Baldwin 2002). Konstruktivisten und andere haben explizit *nichtmilitärische* Quellen von Macht, wie Diplomatie, Wirtschaft, kulturelle Ausstrahlung etc., in den internationalen Beziehungen untersucht (Baldwin 2002: 184; Nye 2004, 1990). Sie sind aber nicht darauf eingegangen, wie militärische Macht entsteht und wie sie wirkt. Dadurch ist ein gestutzter, unvollständiger Begriff von *militärischer Macht* entstanden.

45 Vgl. Brock et al. (2002).

46 Siehe als Beispiel für eine Erklärungskette, die Kriegs- und Interventionsentscheidungen untersucht, dabei aber militärische Fähigkeiten und die Art der Kriegsführung unberücksichtigt lässt: Auerswald (2004); Fendius Elman (2000).

47 Fordham (2004). Z. B. wurden der Kosovo-Krieg oder die UNOSOM Operation in Somalia unter starken politischen Beschränkungen geführt.

Die Debatte hat mit den Variablen »Regimotyp« und »Streitkräfteeinsatz« eine mögliche Alternative eingeführt. Mit ihnen kann die militärische Effektivität besser bestimmt werden, als es mit der materiellen Komponente der militärischen Kapazitäten alleine möglich ist.⁴⁸ Sie hat gezeigt, dass sich selbst *militärische Effektivität*, in den IB oft verkürzt verstanden als aggregierte »brute material forces« (Wendt 1999: 97), aus Ideen und Kultur speist, die sich in Strategien, Doktrin und Taktiken widerspiegeln.⁴⁹ Deren Ursache, Form und Wirkung wiederum, darauf hat die Debatte hingedeutet, ist möglicherweise vom Regimotyp abhängig. *Militärische Fähigkeit* ist keine exklusiv materialistische Variable. Diese weichen, aber entscheidenden Faktoren hinzuzunehmen, ermöglicht eine geeignetere Analyse der militärischen Komponenten von Macht. Sie erlauben eine passgenauere Prognose über die militärischen Fähigkeiten anderer Staaten oder Organisationen, die über Gewaltmittel verfügen. Darüber hinaus besitzen diese Faktoren den Vorzug, das Konzept *militärische Macht* der konstruktivistischen Analyse zugänglich zu machen.⁵⁰ Mit ihnen kann *militärische Macht* in den IB besser bestimmt und gemessen werden. Sie sind möglicherweise der Schlüssel zur Klärung, warum Demokratien ihre Kriege gewinnen.

Drittens hilft es demokratischen Entscheidungsträgern nicht weiter zu wissen, dass sie von 50 Kriegen in den nächsten 50 Jahren die meisten mit hoher Wahrscheinlichkeit gewinnen werden (Baldwin 2002). Für sie ist es wichtiger zu verstehen, wie sie einen bestimmten Krieg unter bestimmten Umständen führen müssen. Aber um einen Militäreinsatz morgen erfolgreich führen zu können, müssen heute die Entscheidungen über die adäquaten Streitkräftestrukturen, den Verteidigungshaushalt, die Beschaffung militärischer Gerätschaften, das Training der Soldaten etc. – kurz: über die »richtige« Militärpolitik getroffen werden. Ein gestutzter Begriff von *militärischer Effektivität*, dem nur die materielle technische Komponente zugrunde liegt, begünstigt militärpolitische Fehlentscheidungen. Heute ist davon besonderes die Debatte über die »Transformation« der Streitkräfte oder die »Revolution in militärischen Angelegenheiten« betroffen. Um den Begriff militärischer Effektivität neu zusammensetzen, muss nicht bei Null angefangen werden. Es kann auf die Definition von Allan Millett, Williamson Murray und Kenneth Watman (1988) zurück gegriffen werden. *Militärische Effektivität* ist definiert als »der Prozess, bei dem Streitkräfte Ressourcen in Kampfkraft umwandeln, [...] Kampfkraft ist die Fähigkeit, den Gegner zu zerstören, während der Schaden begrenzt wird, den er im Gegenzug zufügen kann« (Millett et al. 1988: 2).⁵¹ Diese Fähigkeit

48 Hierzu besonders Biddle (2004), Biddle et al. (1999).

49 Den Strategischen Studien ist dies bekannt, aber sie haben den Streitkräfteeinsatz mit wenigen Ausnahmen nicht zur abhängigen Variablen gemacht. Vgl. Snyder (1977); Booth (1979); Posen (1984); Gray (1986); Rosen (1995); Kier (1995); Baylis et al. (2002).

50 In der Regel verweisen konstruktivistische Analysen auf nichtmilitärische Quellen von Macht, um die materielle Komponente von Macht zu kritisieren (vgl. dazu Baldwin 2002: 184). Aufzudecken, dass sich selbst *militärische Effektivität* aus Regimeeigenschaften speist, ist ein großer Nebenverdienst dieser Debatte. Vgl. Autoren wie z. B. Posen (1984); Kier (1997); Rosen (1995); Biddle/Zirkle (1996); Pollack (2002).

lässt sich nicht alleine als numerischer oder technologischer Kräftevergleich messen, sondern erst in der Kombination materieller und nichtmaterieller Faktoren, wie z. B. in der Art und Weise des *Streitkräfteeinsatzes* (Biddle 2004: 2-3). Dieser kann vielfältige strategische, operative und taktische Formen annehmen. Er ist dabei mehr als nur die offensive oder defensive Disposition der Truppen. Unabhängig von Angriff oder Verteidigung beinhaltet der *Streitkräfteeinsatz* als »modernes System« (Biddle 2004) die kombinierte Beherrschung von Tarnung, Deckung, Feuerkraft, Bewegung, den Kampf im Waffenverbund und das Heranführen von Reserven (Biddle 2004: 3, 28-51). Neben den konventionellen Fähigkeiten ist der Streitkräfteeinsatz darüber hinaus abhängig von der militärischen Mission und den damit verbundenen politischen Zielen, die innerhalb eines breiten Spektrums zwischen konventionellem Krieg, Friedenserzwingung und Friedenserhaltung, Aufstands- und Terrorismusbekämpfung, Katastrophenhilfe und der Ausbildung und dem Training befreundeter Nationen variieren kann.⁵² Schließlich muss die eigene militärische Effektivität immer in Relation zu den eigenen Zielen und denen des Gegners betrachtet werden.

Die Debatte über die Form militärischer Fähigkeiten ist nicht neu, und in der Politikwissenschaft werden die Begriffe in jeder Dekade neu erfunden. In der Vergangenheit wurde schon einmal über die Bestimmung militärischer Fähigkeiten und Kapazitäten gestritten. Damals war das konventionelle Gleichgewicht zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt Gegenstand einer Kontroverse.⁵³ Diese Debatte hörte aber mit dem Ende des Kalten Krieges in Europa auf, interessant und notwendig zu sein. Heute stellt sich die Frage nach militärischen Fähigkeiten erneut, jedoch vor einem anderen Hintergrund. In Zeiten großer und kleiner Kriege ist die Beschäftigung mit der militärischen Komponente von Macht wieder wichtig geworden, um die Militäroperationen von Demokratien kritisch zu begleiten. Es gilt, die eigenen Fähigkeiten und Schwächen sowie die des Gegners richtig einzuschätzen. Notwendig dazu ist ein umfassender Begriff militärischer Effektivität, der seine materiellen wie immateriellen Quellen zusammenbringt. Die Theorien der Internationalen Beziehungen müssen dazu nur einen Seitenblick auf die Strategischen Studien werfen.⁵⁴ Diese wiederum müssen sich, das hat die Debatte über demokratische

51 Die Konzentration auf die Zerstörung gegnerischer Kräfte als Definition *militärischer Macht* bzw. *Effektivität* hat eine lange Tradition in der US-amerikanischen Strategiedebatte. Vgl. Weigley (1973: xiv); Pearlman (1999); Biddle (2004: 6). Erst in jüngster Zeit werden auch neue Maßeinheiten für militärische Effektivität diskutiert (z. B. Opfervermeidung, Beweglichkeit, Flexibilität, Effekt-basierte Operationen oder Vernetzung und Digitalisierung).

52 Shelton (2000). Dabei kommt es in Militäreinsätzen immer häufiger dazu, dass sich Phasen unterschiedlicher Intensität nicht mehr sequenziell unterscheiden oder überlappen, sondern gleichzeitig stattfinden können. Zu diesem »Three Block War« vgl. Krulak (1999).

53 Mearsheimer (1983, 1989); Epstein (1988, 1989); Friedberg (1987). Noch weiter zurück liegt die Frage von Militärpotenzialen im Nuklearzeitalter, vgl. u. a. Knorr (1970); Marshall (1966); Wylie (1967).

54 Farrell (1996); Betts (2000, 1997); Buzan/Herring (1998); Howard (1979).

militärische Effektivität ebenfalls gezeigt, konstruktivistischen Variablen wie Kultur, Ideen, Identität und Regimtyp öffnen.

Die kritische Analyse von Militäroperationen muss nicht den Militärwissenschaften überlassen werden. Auch die Politikwissenschaft und insbesondere die IB kann auf diesem Gebiet zu neuen Erkenntnissen beitragen, die in militärwissenschaftlichen Abhandlungen (z. B. DuBois et al. 1998) bislang übersehen wurden. Stam (1996), Reiter/Stam (1998) Reiter/Meek (1999), Rotte/Schmidt (2003) und Biddle (2004) zeichnen hier eine mögliche IB-Perspektive auf die Analyse von Strategie und Militäroperationen vor. Auch bleibt diese Betrachtungsweise nicht ohne praktische Relevanz für militärpolitische Entscheidungen, beispielsweise bei der aktuellen Frage, ob moderne Militärtechnologie (»Revolution in Military Affairs«, »Transformation«, »Vernetzte Operationsführung« etc.) der alleinige Weg zum Erfolg auf dem Schlachtfeld der Zukunft ist, oder ob die Ressourcen nicht besser in Training und Taktik der Truppen investiert sind, oder ob eine ganze andere Balance zwischen beiden Faktoren notwendig ist. Dies sind mitunter hochaktuelle militärpolitische Entscheidungen, bei denen u. a. die Art der Konzeptionalisierung von *militärischer Effektivität* von Bedeutung für das Entscheidungsergebnis sein kann (Biddle 2002, 2004; Desch 2002: 43).

Nicht zuletzt hat die These der demokratischen Überlegenheit auch die Grenzen der militärischen Effektivität von Demokratien aufgezeigt. Militärische Kapazitäten können noch so fortgeschritten sein und noch so überlegen eingesetzt werden, ihre Anwendung wird stets durch den Willen demokratischer Bürger begrenzt. Diesem Punkt widmen Reiter und Stam (2002: Kapitel 7) ein eigenes Kapitel, auf das die Kritiker nicht mehr eingegangen sind. Hier untersuchen sie die Standfestigkeit und Ausdauer der öffentlichen Meinung in Demokratien während eines Krieges. Sie kommen zu dem Schluss, dass sich die öffentliche Meinung in Demokratien wie eine Sanduhr verhält. Die Unterstützung schwindet, je länger ein Militäreinsatz andauert, je mehr Opfer er fordert und je unwichtiger der Einsatz in den Augen der Bürger wird.⁵⁵ Daraus folgern sie, dass sich Demokratien kurze Kriege aussuchen. Sollte ein Krieg aber länger dauern als erwartet und steigende Opferzahlen mit sich bringen, müssen Demokratien ihre Hoffnungen auf einen schnellen Sieg begraben, einen Waffenstillstand aushandeln, ihre (politische) Definition von »Sieg« revidieren oder *exit*-Optionen eruieren.

Der Clausewitzsche »Schwerpunkt«, die Stärke und gleichzeitige Verwundbarkeit demokratischer Militäroperationen, liegt daher weder ausschließlich in den »besseren« Einsatzplänen, der höherwertigen, vernetzten technologischen Ausstattung oder der stärkeren Feuerkraft, noch liegt er in der besseren Moral oder im professionellen Training von demokratischen Soldaten. Diese sind vielmehr zu notwendigen aber nicht ausreichenden »Zentren« (Strange/Iron 2004; Echevarria 2004) der militärischen Effektivität geworden. Der Erfolg von Militäroperationen von Demo-

55 Andere Forscher haben die Reaktion demokratischer Bevölkerungen differenzierter aufgearbeitet, siehe Mueller (1973); Larson (1996); Everts/Isernia (2001); Feaver/Gelpi (2004).

kratien ist stattdessen davon abhängig, dass der »Demos« von der Notwendigkeit und Richtigkeit überzeugt ist, die eigenen militärischen Kräfte für bestimmte gemeinsame politischen Ziele einzusetzen. Bei Kriegen und Militäreinsätzen, in denen es nicht mehr um das eigene Überleben der Bürger und die Verteidigung ihres Eigentums geht – und das gilt heute und in Zukunft wohl für die Mehrzahl demokratischer Kriege und Interventionen – ist die Unterstützung der Bevölkerung um so mehr zur kritischen Ressource geworden.

Literatur

- Adams, Karen Ruth* 2003: Attack and Conquer? International Anarchy and the Offense-Defense-Deterrence Balance, in: *International Security* 28: 3, 45-83.
- Albrecht, Ulrich/Hummel, Hartwig* 1990: »Macht«, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven* (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 90-109.
- Auerswald, David P.* 2004: Explaining Wars of Choice: An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo, in: *International Studies Quarterly* 48: 3, 631-662.
- Baldwin, David A.* 2002: Power and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 177-191.
- Baum, Matthew A.* 2004: Going Private: Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in U.S. Foreign Policy Crises, in: *Journal of Conflict Resolution* 48: 5, 603-631.
- Baum, Matthew A./Lake, David A.* 2003: The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital, in: *American Journal of Political Science* 47: 2, 333-347.
- Baylis, John/Wirtz, James/Cohen, Eliot/Gray, Colin* (Hrsg.) 2002: *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, Oxford.
- Betts, Richard K.* 1982: Surprise Attack: Lessons for Defense Planning, Washington, DC.
- Betts, Richard K.* 1997: Should Strategic Studies Survive?, in: *World Politics* 50: 1, 7-33.
- Betts, Richard K.* 2000: Is Strategy an Illusion?, in: *International Security* 25: 2, 5-50.
- Betts, Richard K.* 2002: The Soft Underbelly of American Primacy: Tactical Advantages of Terror, in: *Political Science Quarterly* 117: 1, 19-36.
- Beyerchen, Alan* 1992: Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War, in: *International Security* 17: 3, 59-90.
- Biddle, Stephen D.* 2001: Rebuilding the Foundations of Offense-Defense Theory, in: *The Journal of Politics* 63: 3, 741-774.
- Biddle, Stephen D.* 2002: Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy (U.S. Army War College, Strategic Studies Institute), Carlisle, PA.
- Biddle, Stephen D.* 2004: *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*, Princeton, NJ.
- Biddle, Stephen D./Hinkle, Wade P./Fischerkeller, Michael P.* 1999: Skill and Technology in Modern Warfare, in: *Joint Forces Quarterly* 22, 18-27.
- Biddle, Stephen D./Long, Stephen* 2004: Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look, in: *Journal of Conflict Resolution* 48: 4, 525-546.
- Biddle, Stephen D./Zirkle, Robert* 1996: Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World, in: *Journal of Strategic Studies* 19: 2, 171-212.
- Booth, Ken* 1979: *Strategy and Ethnocentrism*, New York, NY.
- Brock, Lothar/Geis, Anna/Götze, Catherine/Müller, Harald/Sohnius, Stephanie/Schüngel, Daniela* 2002: Ursachen der wechselnden Beteiligung demokratischer Staaten an Kriegen seit 1990 (HSFK-Kernprojekt IV/1, Frankfurt a. M.), in: http://www.hsfk.de/downloads/Kernprojekt_IV-1.pdf; 20.09.2005.

- Brooks, Risa A. 2003: Making Military Might: Why Do States Fail and Succeed?, in: *International Security* 28: 2, 149-191.
- Brown, Michael E. /Coté, Owen R.(Jr.)/Lynn-Jones, Sean M./Miller, Steve E. 2002: *Offense, Defense, and War*, Cambridge.
- Brown, Seyom 2003: *The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Washington, DC.
- Bueno de Mesquita, Bruce 2003: *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MA.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Lalman, David 1992: *War and Reason: Domestic and International Imperatives*, New Haven, CT.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Morrow, James D./Siverson, Randolph/Smith, Alastair 1999: An Institutional Explanation of the Democratic Peace, in: *American Political Science Review* 93: 4, 791-807.
- Buzan, Barry/Herring, Eric 1998: *The Arms Dynamic in World Politics*, London.
- Choi, Ajin 2003: The Power of Democratic Cooperation, in: *International Security* 28: 1, 142-153.
- Choi, Ajin 2004: Democratic Synergy and Victory in War, 1816-1992, in: *International Studies Quarterly* 48: 3, 663-682.
- Chojnacki, Sven 2003: *Demokratien und Krieg. Das Konfliktverhalten demokratischer Staaten im internationalen System, 1946-2001*, Wissenschafts Zentrum Berlin (WZB), Berlin, Discussion Papers P 2003-304.
- Cohen, Eliot A. 2002: *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, New York, NY.
- Cordesman, Anthony H. 2003: *The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons*, Washington, DC.
- Daase, Christopher 1999: *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden.
- Desch, Michael C. 2002: Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters, in: *International Security* 27: 2, 5-47.
- Desch, Michael C. 2003: Democracy and Victory: Fair Fights or Food Fights?, in: *International Security* 28: 1, 180-194.
- DuBois, Edmund L./Hughes, Wayne P./Low, Lawrence J. 1998: *A Concise Theory of Combat*, Monterey, CA.
- Echevarria, Antulio J. 2004: Center of Gravity: Recommendations for Joint Doctrine, in: *Joint Forces Quarterly* 35, 10-17.
- Epstein, Joshua M. 1988: Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe, in: *International Security* 12: 4, 154-165.
- Epstein, Joshua M. 1989: The 3:1 Rule, the Adaptive Dynamic Model, and the Future of Security Studies, in: *International Security* 13: 3, 90-127.
- Everts, Philip P./Isernia, Pierangelo 2001: *Public Opinion and the International Use of Force*, London.
- Eyre, Dana P./Suchman, Mark C. 1996: Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, 79-113.
- Farrell, Theo 1996: Figuring Out Fighting Organization, in: *Journal of Strategic Studies* 19: 1, 112-356.
- Farrell, Theo 1998: Culture and Military Power, in: *Review of International Studies* 24: 3, 407-416.
- Farrell, Theo 2001: Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland's Professional Army, in: *European Journal of International Relations* 7: 1, 63-102.
- Farrell, Theo/Terriff, Terry (Hrsg.) 2002: *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*, Boulder, CO.
- Feaver, Peter/Gelpi, Christopher 2004: *Choosing Your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force*, Princeton, NJ.
- Fendius Elman, Miriam 2000: Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace, in: *Security Studies* 9: 4, 91-126.

- Fordham, Benjamin O.* 2004: A Very Sharp Sword: The Influence of Military Capabilities on American Decisions to Use Force, in: *Journal of Conflict Resolution* 48: 5, 632-656.
- Friedberg, Aaron L.* 1987: The Assessment of Military Power, in: *International Security* 12: 3, 190-201.
- 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.
- Gartzke, Erik/Gleditsch, Kristian S.* 2004: Regime Type and Commitment: Why Democracies are Actually Less Reliable Allies, in: *American Journal of Political Science* 48: 4, 775-795.
- Geis, Anna* 2001: Diagnose: Doppelbefund – Ursache: ungeklärt? Die Kontroverse um den »demokratischen Frieden«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42: 2, 283-298.
- Gholz, Eugene* 2003: Military Efficiency, Military Effectiveness, and Military Formats (Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia, 29.08.2003), unv. Ms.
- Gholz, Eugene* 2004: The Military-Industrial Complex and Military Effectiveness (Paper presented at International Studies Association, Montreal, 19.03.2004), unv. Ms.
- Glaser, Charles/Kaufmann, Chaim D.* 1998: What is the Offense-Defense Balance and How Can We Measure it?, in: *International Security* 22: 4, 44-82.
- Gray, Colin* 1986: Nuclear Strategy and National Style, Lanham, MD.
- Gray, Colin* 1999: Strategic Culture As Context: The First Generation Strikes Back, in: *Review of International Studies* 25: 49-69.
- Handel, Michael I.* 2003: Intelligence and the Problem of Strategic Surprise, in: Handel, Michael I./Betts, Richard K./Mahnken, Thomas G. (Hrsg.): *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*, Portland, OR, 1-58.
- Hasenclever, Andreas* 2002: Sie bewegt sich doch. Neue Erkenntnisse und Trends in der quantitativen Kriegsursachenforschung, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9: 2, 331-364.
- Henderson, Errol A.* 2002: Democracy and War: The End of an Illusion?, Boulder, CO.
- Howard, Michael* 1979: The Forgotten Dimension of Strategy, in: *Foreign Affairs* 57: 5, 975-986.
- Janowitz, Morris* 1964: *The New Military: Changing Patterns of Organization*, New York, NY.
- Johnston, Alastair Ian* 1995: Thinking About Strategic Culture, in: *International Security* 19: 4, 32-64.
- Katzenstein, Peter J.* (Hrsg.) 1996: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, NY.
- Kier, Elizabeth* 1995: Culture and Military Doctrine: France between the Wars, in: *International Security* 19: 4, 65-93.
- Kier, Elizabeth* 1997: *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*, Princeton, NJ.
- Kier, Elizabeth* 1998: Homosexuals in the U.S. Military: Open Integration and Combat Effectiveness, in: *International Security* 23: 2, 5-39.
- Knorr, Klaus E.* 1970: *Military Power and Potential*, Lexington, MA.
- Krepinevich, Andrew F.* 2003: Statement by Andrew F. Krepinevich, 108th U.S. Congress, House of Representatives, House Armed Services Committee, Washington, DC: 21.10.2003.
- Krulak, Charles C.* 1999: The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War, in: *Marines Magazin* 28: 1, 29-34.
- Lake, David A.* 1992: Powerful Pacifists: Democratic States and War, in: *American Political Science Review* 86: 1, 24-37.
- Lake, David A.* 2003: Fair Fights? Evaluating Theories of Democracy and Victory, in: *International Security* 27: 2, 154-167.
- Lake, David A./Baum, Matthew A.* 2001: The Invisible Hand of Democracy. Political Control and The Provision of Public Services, in: *Comparative Political Studies* 34: 6, 587-621.
- Lantis, Jeffrey S.* 2002: Strategic Culture and National Security Policy, in: *International Studies Review* 4: 3, 87-113.

- Larson, Eric V. 1996: *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support For U.S. Military Operations*, Santa Monica, CA.
- Luttwak, Edward N. 1980: The Operational Level of War, in: *International Security* 5: 3, 61-79.
- Luttwak, Edward N. 2003: *Strategie: Die Logik von Krieg und Frieden*, Lüneburg.
- Lynn-Jones, Sean M. 1995: *Offense-Defense Theory and Its Critics*, in: *Security Studies* 4: 4, 660-691.
- Marshall, Andrew W. 1966: *Problems of Estimating Military Power* (RAND Paper P-3417), Santa Monica, CA.
- Marshall, S. L. A. (1947) 2000: *Men Against Fire: The Problem of Battle Command*, Norman, OK.
- Mearsheimer, John J. 1983: *Conventional Deterrence*, Ithaca, NY.
- Mearsheimer, John J. 1989: *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics*, in: *International Security* 13: 3, 54-89.
- Meinken, Arno 2005: *Militarische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Ursachen und Wirkungen militärischer Ineffektivität in Subsahara-Afrika* (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S4), Berlin.
- Millett, Allan R./Murray, Williamson/Watman, Kenneth H. 1988: *The Effectiveness of Military Organizations*, in: Millett, Allan R./Murray, Williamson (Hrsg.): *Military Effectiveness. Volume I: The First World War*, Boston, 1-30.
- Moskos, Charles C. 1970: *The American Enlisted Man: The Rank And File in Today's Military*, New York, NY.
- 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.
- Murray, Williamson/Scales, Robert H. 2003: *The Iraq War: A Military History*, Cambridge, MA.
- Nye, Joseph S. 1990: *Soft Power*, in: *Foreign Policy* 18: 4, 153-171.
- Nye, Joseph S. 2004: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, NY.
- Olson, Mancur/Zeckhauser, Richard 1966: *An Economic Theory of Alliances*, in: *Review of Economics and Statistics* 48, 266-279.
- Overy, Richard J. 1996: *Why the Allies Won: Explaining Victory in World War II*, New York, NY.
- Pearlman, Michael 1999: *Warmaking and American Democracy: The Struggle Over Military Strategy, 1700 to the Present*, Lawrence, KA.
- Pollack, Kenneth M. 2002: *Arabs at War: Military Effectiveness, 1948-1991*, Lincoln, NE.
- Posen, Barry 1984: *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*, Ithaca, NY.
- Prins, Brandon C./Sprecher, Christopher 1999: *Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-89*, in: *Journal of Peace Research* 36: 3, 271-287.
- Reiter, Dan/MEEK, Curtis 1999: *Determinants of Military Strategy, 1903-1994: A Quantitative Empirical Test*, in: *International Studies Quarterly* 43: 2, 363-387.
- Reiter, Dan/Stam, Allan C. 1998: *Democracy and Battlefield Military Effectiveness*, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 3, 259-277.
- Reiter, Dan/Stam, Allan C. 2002: *Democracies at War*, Princeton, NJ.
- Reiter, Dan/Stam, Allan C. 2003: *Understanding Victory: Why Political Institutions Matter*, in: *International Security* 28: 1, 168-179.
- Rosen, Stephen P. 1995: *Military Effectiveness: Why Society Matters*, in: *International Security* 19: 4, 5-31.
- Rotte, Ralph/Schmidt, Christoph M. 2003: *On the Production of Victory: Empirical Determinants of Battlefield Success in Modern War*, in: *Defense and Peace Economics* 14: 3, 175-192.

- Russett, Bruce* 1990: *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, MA.
- Rynning, Sten* 2001: *Shaping Military Doctrine in France: Decisionmakers between International Power and Domestic Interests*, in: *Strategic Studies* 11: 2, 85-116.
- Scales Jr., Robert H.* 2003: *Statement by Robert H. Scales Jr., 108th U.S. Congress, House of Representatives, House Armed Services Committee, Washington, DC: 21.10.2003.*
- Schlichte, Klaus* 2002: *Neues über den Krieg? Einige Anmerkungen zum Stand der Kriegsforschung in den Internationalen Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9: 1, 113-138.
- Shelton, Henry* 2000: *Peace Operations: The Forces Required*, in: *National Security Studies Quarterly* 6: 3, 103-110.
- Simon, Michael W./Gartzke, Erik* 1996: *Political System Similarity and the Choice of Allies. Do Democracies Flock Together or Do Opposites Attract?*, in: *Journal of Conflict Resolution* 40: 4, 617-635.
- Singer, David J.* 1988: *Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985*, in: *International Interactions* 14: 2, 115-132.
- Snyder, Jack L.* 1977: *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, Santa Monica, CA.
- Stam, Allan C. III* 1996: *Win, Lose, or Draw*, Ann Arbor, MI.
- Strange, Joseph L./Iron, Richard* 2004: *Center of Gravity: What Clausewitz Really Meant*, in: *Joint Forces Quarterly* 35, 20-27.
- Van Evera, Stephen* 1998: *Offense, Defense, and the Causation of War*, in: *International Security* 22: 4, 5-43.
- Van Evera, Stephen* 1999: *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, NY.
- Weigley, Russell F.* 1973: *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, New York, NY.
- Wendt, Alexander* 1999: *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- Wendt, Alexander/Barnett, Michael* 1993: *Dependent State Formation and Third World Militarization*, in: *Review of International Studies* 19: 4, 321-347.
- Wylie, J. C.* 1967: *Military Strategy: A General Theory of Power Control*, New Brunswick, NJ.
- Zakaria, Fareed* 1997: *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs* 76: 6, 22-43.

Symposium

Europäische Integrationstheorie – wieder obsolet?

Am 29. Oktober 2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der fünfundzwanzig EU-Mitgliedsstaaten und der drei Kandidatenländer den Vertrag über eine Verfassung für Europa. Dieser Vertrag tritt erst dann in Kraft, wenn er von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert worden ist. Für den Ratifikationsprozess bestehen je nach rechtlicher und politischer Tradition in den europäischen Staaten unterschiedliche Verfahren. Bei einem parlamentarischen Verfahren wird der Text mit einem Gesetz zur Ratifizierung einer mehrseitigen Übereinkunft vom Parlament angenommen. Bei einem Referendum werden die Bürgerinnen und Bürger direkt aufgefordert, sich für oder gegen den Vertragstext auszusprechen. Bei Volksabstimmungen in Frankreich am 29. Mai und in den Niederlanden am 1. Juni 2005 wurde der Verfassungsentwurf mehrheitlich abgelehnt. Angesichts dieser Entwicklung stellte der Europäische Rat am 16. und 17. Juni 2005 fest, dass der ursprüngliche Termin für eine Bestandsaufnahme des Ratifizierungsprozesses und der Zeitplan für das Inkrafttreten der Verfassung nicht eingehalten werden könne. Es wurde eine allgemeine Denkpause verordnet und beschlossen, erst im Frühjahr 2006 das weitere Vorgehen zu besprechen.

Krisen und Rückschläge hat es im europäischen Einigungsprozess immer gegeben. Doch diesmal scheinen die Gräben tiefer, die Kontroversen bitterer, der weitere Integrationsprozess grundsätzlicher infrage gestellt zu sein. Als in den siebziger Jahren die europäische Integration stockte, nahm Ernst Haas dies zum Anlass, die neofunktionalistische Integrationstheorie für »obsolet« zu erklären. Wird heute die Integrationstheorie wieder obsolet? Ist die Krise der europäischen Einigung, von der die Politikerinnen und Politiker sprechen, auch eine Krise der Integrationstheorie? Oder hat sich die Integrationsforschung inzwischen so sehr differenziert, dass sie solche Schocks mühelos erklären und verarbeiten kann? Welche Auswirkung hat das – vorläufige – Scheitern des europäischen Verfassungsprozesses auf die wissenschaftliche Beschäftigung mit der europäischen Integration?

Um über diese Fragen zu diskutieren, lud die ZIB anlässlich der Tagung der Sektion Internationale Politik der DVPW am 6. Oktober 2005 in Mannheim sieben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu einem Podiumsgespräch ein. Ihre leicht überarbeiteten Beiträge werden im Folgenden dokumentiert.

Obsoleter Theorie oder obsoletes Referendum?

1. Einleitung

Dass der französische Präsident und die niederländische Regierung »ohne Not«, also ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag angesetzt und verloren haben, mag man mit Barbara Tuchman (2001) in die Geschichte der »Torheiten der Regierenden« einreihen. Aber die Regeln der empirisch-analytischen Sozialwissenschaft verlangen es nun einmal, dies zum Anlass kritischer Theorieprüfung zu nehmen. Dazu gehört aber auch, nicht der Augeregtheit des Augenblicks zu verfallen, sondern die Ereignisse in längerfristiger Perspektive zu betrachten. Zu fragen ist also: Was ist wirklich neu an der europäischen »Verfassungskrise« und zeigt dieses Neue Lücken und Schwächen der Integrationstheorien auf? Ich vertrete die These, dass das Scheitern des Verfassungsprojekts in Frankreich und den Niederlanden in der Tat eine neue Qualität des Integrationsprozesses offenbart, die die gängigen Integrationstheorien nur unzureichend abbilden. Meine Prognose ist allerdings, dass eher das Referendum als die Integrationstheorie obsolet werden wird.¹

2. Was ist neu nach »Non« und »Nee«?

Rückschläge im Integrationsprozess sind nicht neu und bedeuten nicht dessen Ende. Auf das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Politischen Gemeinschaft 1954 folgten die Römischen Verträge 1957, und dass nach der Integrationskrise der 1960er Jahre eine Phase der Stagnation einsetzte, die Mitte der 1980er Jahre von der *relance Européenne* abgelöst wurde, gehört zum Kanon der Integrationsgeschichtsschreibung. Auch wenn jetzt auf mehr als ein Jahrzehnt stürmischen Wachstums eine Phase des Stillstands folgen sollte, wäre das nur eine Bestätigung des weithin akzeptierten *stop-and-go*-Musters der europäischen Integration. Neu ist allerdings, dass der Rückschlag 2005 nicht von einer integrations-skeptischen Regierung ausging (wie de Gaulles »Politik des leeren Stuhls« 1965), sondern von der Wählerschaft einzelner Mitgliedsstaaten.

Auch Volksabstimmungen über Gemeinschaftsverträge sind bereits früher immer wieder gescheitert: so der Vertrag von Maastricht in Dänemark 1992 und der Vertrag von Nizza in Irland 2001. In beiden Fällen führte dies jedoch lediglich zu länderspezifischen Anpassungen – Dänemarks *opt-out* bei der Gemeinschaftswährung und die Bestätigung der irischen Neutralität. Die Wiederholung der Volksabstimmungen brachte binnen Jahresfrist ein positives Ergebnis. Neu war im Frühjahr 2005, dass

1 Für Unterstützung und Kommentare danke ich Sandra Egli und Dirk Leuffen.

die Referenden zum Verfassungsvertrag in mehr als einem Staat negativ ausfielen und dass es sich bei Frankreich und den Niederlanden zudem um zwei Gründungsmitglieder und »Motoren« der EU handelte. Weitere Niederlagen, vor allem in Großbritannien, drohten. Unter diesen Umständen war eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses oder eine Wiederholung der Abstimmungen keine aussichtsreiche politische Option. Zum ersten Mal brachten Referenden einen ganzen Vertrag zu Fall.

Die europäischen Zauberlehrlinge werden die Geister des Referendums nun nicht wieder los. Jede größere Vertragsrevision, zumal wenn sie als »Verfassung« symbolisch aufgeladen wird, wird unter dem Referendumsvorbehalt stehen. Während früher nur Dänemark und Irland regelmäßig Referenden über Vertragsrevisionen abhielten – in Frankreich fand nur zum Vertrag von Maastricht ein allerdings auch schon nur knapp positives Referendum statt –, sind 2005 mit Spanien, Luxemburg und den Niederlanden drei Altmitglieder hinzugekommen. Hinter diese Präzedenzfälle werden die Regierungen nicht zurückgehen können. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Bestätigung von EU-Verträgen durch Volksabstimmungen auf weitere Staaten und Gegenstände ausgreifen wird. Schon haben Frankreich und Österreich ein Referendum über den Beitritt der Türkei angekündigt. Schließlich geraten auch solche Länder, die bisher keine Referenden zu EU-Verträgen abgehalten haben, unter Druck. Warum sollte man der eigenen Bevölkerung demokratische Rechte verweigern, die anderswo selbstverständlich sind? Referenden dürften also durchaus zu einem festen Bestandteil europäischer Vertragsentwicklung werden.

Das gleiche gilt für ihren negativen Ausgang. Abgesehen von Beitritts- und Wiederholungsreferenden liegt die Erfolgsquote nur knapp über 50%. Schon früher offenbarten Referenden die Kluft zwischen relativ integrationsfreundlichen politischen Eliten in Regierung und Parlament und integrations skeptischen gesellschaftlichen Mehrheiten. Die Verbreitung des Referendums wird die Mobilisierung und Artikulation dieser skeptischen Mehrheiten begünstigen. Auch in Deutschland wäre eine positive Volksabstimmung zum Euro oder zur Osterweiterung trotz breiter parlamentarischer Zustimmung keineswegs sicher gewesen. Die Heterogenität der ablehnenden Mehrheiten kommt erschwerend hinzu. Während sich das französische »Non« überwiegend aus der Sorge vor Arbeitslosigkeit und einem »neoliberalen« Europa speiste, trifft in anderen Ländern (wie etwa im Vereinigten Königreich) das Gegenteil, nämlich ein »soziales«, redistributives Europa, auf Ablehnung. In den Niederlanden wurden der Mangel an Information, der Verlust nationaler Souveränität und die hohen EU-Beiträge als wichtigste Ablehnungsgründe angegeben; in Frankreich spielten sie keine wichtige Rolle. Und während die große Mehrheit der »Non«-Wähler keine generelle Skepsis gegenüber »Europa« hatte und sich eine andere, sozialere Verfassung wünschte, wurden die europäischen Institutionen und die Idee einer Verfassung in den Niederlanden überwiegend negativ beurteilt.² Schließlich sind europapolitische Refe-

2 Vgl. TNS Sofres, »Le référendum du 29 mai 2005«, in: http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/290505_referendum_r.htm; 13.10.2005; Flash Eurobarometer, »The European Constitution: Post-referendum survey in France« und »The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands«, in: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm; 13.10.2005.

renden immer auch ein Instrument der Innenpolitik und bieten Gelegenheit, die politische und wirtschaftliche Lage im eigenen Land zu bewerten. Dass ein großes Vertragsprojekt auch in Zukunft in mehreren Mitgliedsstaaten – und mindestens einem der großen – abgelehnt werden wird, ist daher sehr wahrscheinlich. Die Institutionalisierung des Referendums könnte der europäischen Integration also durchaus neue Qualität verleihen: viele zusätzliche Vetospieler mit heterogenen und eher integrations-skeptischen Präferenzen, ergo eine höhere Politikstabilität und ein Abbremsen der Integrationsdynamik (Tsebelis 2002: 281f).

3. *Integrationstheorien – erneut obsolet?*

Integrationstheorien sind dynamische Theorien, die das Wachstum supranationaler politischer Kompetenzen erklären. Integrationsstillstand würde ihre Relevanz in der Tat verringern und im Gegenzug die Bedeutung solcher Theorien stärken, die die EU als ein im Wesentlichen stabiles politisches System analysieren. Das ist der Ausgangspunkt sowohl des *Governance*-Ansatzes (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 21) als auch komparatistischer Analysen der europäischen Politik (Hix 1994). Machen die aktuellen Entwicklungen also Integrationstheorien »obsolet«?

Der ursprüngliche Befund einer »obsolescence« (Haas 1976: 177-180) resultierte vorrangig daraus, dass sich die Kernaussagen des Neofunktionalismus, der damals dominanten Theorie der europäischen Integration, über die vom *spillover*-Mechanismus unausweichlich vorangetriebene Integrationsdynamik nicht halten ließen. Die wirtschaftliche Integration geriet ins Stocken, eine Währungsunion scheiterte, und die Mitgliedsstaaten – allen voran das gaullistische Frankreich – verweigerten sich einer weiteren Beschneidung ihrer Souveränität. Durch die starke Verbindung des Neofunktionalismus zum politischen Projekt Jean Monnets wurde die Krise der Integration auch zu einer Krise der Theorie.

Die gegenwärtige Theorielandschaft unterscheidet sich grundlegend von der zur Mitte der 1960er Jahre. Erstens ist die Integrationsforschung durch einen starken theoretischen Pluralismus gekennzeichnet. Neben dem als Supranationalismus erneuerten Neofunktionalismus sind der Intergouvernementalismus (in einer liberalen und einer realistischen Variante) sowie der Konstruktivismus getreten. Europapolitische Ereignisse stellen daher eventuell einzelne Ansätze vor Probleme, weniger die Integrationstheorie als Ganze. Zweitens spricht keine der relevanten Integrationstheorien mehr von einem Determinismus und einer bestimmaren Finalität des europäischen Integrationsprozesses; das *stop-and-go*-Muster und die sektorale Differenzierung der Integration sind weithin akzeptiert und Gegenstand theoretischer Erklärungen.

Für den Faktor »Referendum« haben diese Theorien allerdings keinen systematischen Platz. Vielmehr besteht ein breiter Konsens, dass die europäische Integration immer ein elitäres Projekt gewesen ist und dass ihr Fortgang von Konsens und Zusammenarbeit der Eliten abhängt. Im Intergouvernementalismus sind Regierungen die zentralen Akteure der Integration; in seiner liberalen Variante treten noch wirtschaftliche Interessengruppen hinzu, wobei Produzenteninteressen regelmäßig

die der Konsumenten dominieren (Moravcsik 1998: 36). Laut Supranationalismus entsteht Integrationswachstum darüber hinaus aus dem Zusammenspiel von transnational agierenden Interessenverbänden und supranationalen Organisationen (Stone Sweet/Sandholtz 1997). Auch konstruktivistische Analysen erklären Integration über die Ideen von Eliten in Parteien und Regierungen (z. B. Jachtenfuchs 2002; Parsons 2003: 24-26) oder über elitäre Argumentations- und Deliberationsprozesse (Joerges/Neyer 1997; Schimmelfennig 2001). Inhalt der integrationstheoretischen Kontroversen ist nicht der elitäre Charakter der Integration selbst, sondern welche Eliten die zentrale Rolle spielen, was sie motiviert und wie sie interagieren. Die Wählerschaft kommt als eigenständiger Einfluss oder eigene Entscheidungsebene nicht vor, weil entweder angenommen wird, dass die Eliten in der Europapolitik vor dem Hintergrund eines »permissiven Konsenses« (Lindberg/Scheingold 1970: 62) operieren könnten und die gesellschaftlichen Interessen und Ideen widerspiegeln oder dass die Wählerschaft gar nicht in der Lage sei, einen solchen Einfluss auszuüben – sei es aus Mangel an Information, Interesse, Organisationsfähigkeit, Partizipationsmöglichkeiten oder Gelegenheiten zur Willensäußerung.

Das heißt nun keineswegs, dass das Scheitern des Verfassungsvertrages für die Integrationstheorien ein Rätsel darstellt. Aus ihrer Perspektive erscheint die »europäische Verfassung« als ein Akt des föderalistischen Voluntarismus, wie er schon mehrfach in der Geschichte der Gemeinschaft gescheitert ist. Darüber hinaus mobilisierte sie die Wählerschaft, die in keiner Integrationstheorie als Protagonist des Integrationsfortschritts firmiert. Aus liberal-intergouvernementalistischer Sicht fehlte dem Verfassungsprojekt die aus der internationalen Interdependenz geborene ökonomische Rationalität; aus supranationalistischer Perspektive widersprach der Versuch eines »großen Wurfs« der auf gradueller, pfadabhängiger und informeller Institutionalisierung beruhenden Vertiefungsdynamik. Konstruktivistische Ansätze können schließlich darauf hinweisen, dass die kollektive Identität der breiten Bevölkerung weit weniger europäisiert ist als die der Eliten.

Sollte das Referendum zu einem festen Bestandteil der EU-Politik werden, dann müssten die Integrationstheorien allerdings über diese negativen Aussagen hinausgehen. Nehmen wir die aktuelle Referenztheorie unter den Integrationstheorien, den Liberalen Intergouvernementalismus mit seinem Erklärungs-Dreischritt von staatlicher Präferenzbildung, zwischenstaatlichen Verhandlungen und Wahl des institutionellen Designs (Moravcsik 1998). Zwar lassen sich Referenden über das Modell der Mehrebenenspiele prinzipiell in den Erklärungsschritt der zwischenstaatlichen Verhandlungen integrieren (Moravcsik 1993; Hug/König 2002), allerdings sollte sich das antizipierte Wählerverhalten dann in den Verhandlungsergebnissen niederschlagen und zuverlässig zu erfolgreich bestandenen Referenden führen. Da dies aber nicht der Fall ist, bedarf es eines vierten Erklärungsschritts, der Ratifikation, und einer Ergänzung der politischen Ökonomie der Integration um eine politische Soziologie. Hier könnten konstruktivistische Ansätze mit ihrer Forschung über gesellschaftliche Identitätsbildungs- und Sozialisationsprozesse eine wichtige Rolle spielen. Der Supranationalismus hingegen, mit seiner starken Betonung supranationaler institutioneller Eigendynamik, hätte mit der systematischen Integration von Refe-

renden erhebliche Schwierigkeiten. Für die Erklärung der tatsächlichen Weiterentwicklung der europäischen Integration muss dies jedoch keine Schwäche sein.

4. *Das Referendum – strukturelle Restriktion statt manifeste Praxis*

Es spricht nämlich einiges dafür, dass das Referendum eher einen indirekten Einfluss auf die europäische Politik ausüben wird – als strukturelle Restriktion intergouvernementaler und supranationaler Politik. Referenden kommen nur bei der Ratifikation formeller europäischer Verträge und Vertragsänderungen auf die politische Agenda, und sie sind vor allem dann brisant, wenn deren symbolischer und tatsächlicher supranationaler Gehalt hoch ist. Die Regierungen haben es also selbst in der Hand, die Instrumente europäischer Politik so zu wählen, dass sie das Referendum vermeiden oder entschärfen. Zwar haben integrations skeptische Regierungen prinzipiell einen Anreiz, das Referendum als Verhandlungsinstrument einzusetzen, um für sie missliebige Integrationspläne unter Verweis auf die drohende Ablehnung ihrer Bevölkerung von der Tagesordnung zu streichen (vgl. die *red lines* der britischen Regierung in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag; Hug/König 2002). Die Instrumentalisierung hat jedoch ihre Grenzen, weil sich die Regierung selbst nach erfolgreichen Verhandlungen der Zustimmung der eigenen Bevölkerung nicht sicher sein kann und durch die Ablehnung eines Vertrags, dem sie selbst zuvor zugestimmt hat, in jedem Fall beschädigt wird.

Zu erwarten ist daher ein Wandel in der integrationspolitischen Strategie der EU-Akteure: informelle Vereinbarungen statt formeller Verträge, inkrementalistische Politikentwicklung statt »großer Würfe«, administrativ-technische anstelle politischer und symbolisch aufgeladener Programmatik, gewachsene statt geschriebene Verfassung. Daraus folgt nicht notwendigerweise geringeres Integrationswachstum. Vieles, was jetzt in der Verfassung geregelt werden sollte, ließe sich auch über interinstitutionelle Vereinbarungen, die richterliche Fortschreibung europäischen Rechts oder implizite politische Praktiken erreichen (vgl. Farrell/Héritier 2003; Rittberger/Stacey 2003). Anderes könnte in »langweilige« Ergänzungsbestimmungen zu bestehenden Verträgen verpackt werden. Schon werden in der EU solche Pläne geschmiedet.³ Ein Blick zurück auf die vermeintliche Stagnationsphase der europäischen Integration zwischen 1965 und 1985 bestätigt, dass Stillstand bei der formellen Vertragsentwicklung nicht auch Stillstand bei der Integration sein muss. In diese Zeit fielen die entscheidenden doktrinären Weichenstellungen in der Rechtsintegration: die Grundsätze des Vorrangs, der unmittelbaren Anwendbarkeit und der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsrechts. Nicht-integrierte Kooperationsfelder wie die Europäische Politische Zusammenarbeit oder das Europäische Währungssystem bereiteten die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Währungsunion vor. Der Europäische Rat entwickelte sich außerhalb der Verträge zum faktisch obersten Entscheidungsgremium

3 Vgl. z. B. »MEPs work on plans to revive EU constitution«, in: <http://euobserver.com/18/19893>; 13.10.2005.

der Gemeinschaft. Die kaum bekannten Verträge von Luxemburg und Brüssel stärkten 1970 und 1975 die finanziellen Kompetenzen der Gemeinschaft und die Haushaltsrechte des Parlaments. Es sind genau solche Mechanismen und Prozesse, die vom Supranationalismus beschrieben werden.

Die Theorien der europäischen Integration könnten also in der Tat obsolet werden, wenn das Referendum sich als reguläres Verfahren der EU-Politik durchsetzte und die Integrationsdynamik zum Erliegen brächte. Wenn die europäischen Regierungen sich eigennützig und rational entsprechend der »neuen Staatsräson« (Wolf 2000) verhalten, dann werden sie in Zukunft allerdings Entscheidungen vermeiden, die die Bestätigung durch ein Referendum erfordern oder erschweren. Aber vielleicht hat die Verfassungskrise gerade diese Rationalitätsannahme in Frage gestellt (siehe oben).

Literatur

- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne* 2003: Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, in: *Governance* 16: 4, 577-600.
- Haas, Ernst B.* 1976: Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, in: *International Organization* 30: 2, 172-212.
- Hix, Simon* 1994: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: *West European Politics* 17: 1, 1-30.
- Hug, Simon/König, Thomas* 2002: In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference, in: *International Organization* 56: 2, 447-476.
- Jachtenfuchs, Markus* 2002: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 15-44.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen* 1997: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalization of Comitology, in: *European Law Journal* 3: 3, 273-299.
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart* 1970: *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, NJ.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1998: *The Choice for Europe: Social Power and State Purpose from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY.
- Parsons, Craig* 2003: *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, NY.
- Rittberger, Berthold/Stacey, Jeffrey* 2003 (Hrsg.): *Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU*, *Journal of European Public Policy* 10: 6, Sonderheft.
- Schimmelfennig, Frank* 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization* 55: 1, 47-80.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne* 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4: 3, 297-317.
- Tsebelis, George* 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ.
- Tuchman, Barbara* 2001: *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam*, Frankfurt a. M.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.

Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, aber reformbedürftig

1. »Der Europäische Verfassungsentwurf ist tot«¹ – lang lebe die Europäische Verfassung!

Das französische und niederländische Nein hat dem Europäischen Verfassungsvertrag einen empfindlichen Schlag versetzt; aber ob er wirklich tödlich war, bleibt abzuwarten und wird von den (innen)politischen Entwicklungen der nächsten Monate abhängen. Auch scheinen die Totengräber des Verfassungsvertrages zu vergessen, dass Europa bereits eine Verfassung hat, die von dem in den Europäischen Verträgen niedergelegten Primärrecht der Europäischen Union gebildet wird (Joerges 2003; Stone Sweet/Sandholtz 1998). Die Nachricht sowohl vom Tod der Europäischen Verfassung wie auch der Europäischen Integrationstheorie könnte also verfrüht sein.

Die ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden haben ohne Frage eine politische Krise in der EU ausgelöst, die durch die kurz darauf gescheiterten EU-Haushaltsverhandlungen noch verstärkt wurde. Ob diese Krise jedoch den Integrationsprozess grundsätzlich infrage stellt oder gar das Scheitern des gesamten Projekts Europa bedeuten könnte, ist eine empirische Frage, die sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend klären lässt. Der Ratifikationsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Und selbst wenn die Mitgliedsstaaten sich entschließen sollten, den Verfassungsvertrag gänzlich aufzugeben, gibt es eventuell noch andere Möglichkeiten, die im Verfassungsvertrag angestrebten Reformen durchzuführen und Effektivität und Legitimität einer erweiterten EU zu erhöhen (Jopp/Kuhle 2005; Maurer 2005).

Die europäische Politik hat sich erst einmal eine Denkpause verordnet, welche die Politikwissenschaft kritisch und beratend begleiten sollte. Aus integrationstheoretischer Sicht stellt sich die Situation jedoch weniger dramatisch dar. Trotz der politischen Krise ist die EU von der »Eurosclerose« der 1970er Jahre (noch) weit entfernt. Lebte Ernst Haas noch, so würde er zunächst feststellen, dass sich die Mitgliedsstaaten mit dem Verfassungsvertrag auf einen bereits in Maastricht angestrebten Integrationsfortschritt geeinigt haben, an dem zwei Regierungskonferenzen (Amsterdam und Nizza) zuvor gescheitert waren. Dem Verfassungskonvent gelang es, die berühmten *left-overs* von Maastricht endlich abzarbeiten. Die institutionellen Reformen steigern nicht nur die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU. Die

1 Beck/Giddens (2005: 13).

Konventsmethode oder die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Politikprozess der EU leisten darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Legitimation des europäischen Mehrebenensystems. Sollte dieser Integrationserfolg nun tatsächlich an der Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten scheitern, stellt das die Europapolitik vor ein Dilemma, da weder der traditionelle Weg der Regierungskonferenz noch die alternative Konventsmethode in der Lage sind, die für die Effektivität und Legitimität der EU notwendigen Reformen zu erwirken. Für die Europäische Integrationstheorie ergibt sich hingegen ein Forschungsproblem, mit dem sie sich die letzten 50 Jahre nicht auseinander setzen musste, dem sie sich aber – wie ich im Folgenden argumentieren werde – stellen muss, wenn sie nicht wirklich obsolet werden will.

2. Vom Ende der »big bargains«

Seit 1954 die Europäische Politische Gemeinschaft in der französischen Nationalversammlung gescheitert war, beschäftigten sich zunächst der Neofunktionalismus und später dann auch der (Liberale) Intergouvernementalismus mit den politischen Entscheidungen zur Schaffung bzw. Änderung der Europäischen Verträge. Während sich die zwei großen Integrationsschulen über die Rolle der nationalen Regierungen und der supranationalen Akteure uneinig waren, konzentrierten sich beide auf die großen Regierungskonferenzen von 1957, 1986, 1990, 1997 und 2000, bei denen die Mitgliedsstaaten als Herren der Verträge das Primärrecht schufen, das heute die Europäische Verfassung ausmacht. Das führte in gewisser Weise zu einem »Selektionsfehler« auf Seiten der abhängigen Variable, da nahezu ausschließlich die Erfolgsfälle der europäischen Integration untersucht worden sind.² Lediglich Ernst Haas beschäftigte sich mit der Eurosklерose, welche 1965 durch die Krise der »Politik des leeren Stuhls« eingeleitet worden war und kaum mit den Annahmen seiner neofunktionalistischen Theorie vereinbar schien. Enttäuscht von der Hartnäckigkeit national(istisch)er Politik erklärte er 1975 die regionale Integrationstheorie schließlich für obsolet (Haas 1975). Dies geschah jedoch vor allem aufgrund gescheiterter Versuche der nationalen Regierungen, den Integrationsprozess selbst im Bereich der *low politics* (Landwirtschaft, Vier Freiheiten) voranzubringen. Das zentrale Problem war die fehlende Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, sich auf EU-Ebene auf weitere Reformen zu einigen. Die Frage der Ratifikation der Vertragsreformen fand hingegen kaum Beachtung. Daran änderten auch das dänische Nein zum Maastrichter Vertrag und das irische Nein zum Vertrag von Nizza nichts, das Problem ließ sich schließlich durch Nachverhandlungen beheben.

Diesmal scheint alles anders. Zum ersten Mal seit mehr als 50 Jahren steht das Inkrafttreten einer weit reichenden Vertragsänderung ernsthaft in Frage. Nicht nur haben sich mit Frankreich und den Niederlanden zwei Gründerstaaten der EG dem

2 So beginnt z. B. Andrew Moravcsik (1998) seine Analyse der *big bargains* in seinem Buch »The Choice for Europe« erst mit den Römischen Verträgen.

Integrationsfortschritt in den Weg gestellt. Anders als in Dänemark und Irland sind die ablehnenden Voten sehr deutlich ausgefallen und bergen die Gefahr eines negativen »Kaskadeneffektes« für die Mitgliedsstaaten, die wie Großbritannien, Dänemark, Irland, Portugal, Polen und Tschechien ein Referendum noch vor sich haben. Dass die Integrationstheorien diese Entwicklung nicht antizipiert haben, ist nicht weiter verwunderlich, aber auch nicht wirklich problematisch. Die Frage ist vielmehr, ob sie gegebenenfalls in der Lage sind, das Scheitern des Verfassungsvertrages im Ratifikationsprozess zu erklären. Jede Theorie muss sich daran messen lassen, ob sie die Varianz auf ihrer zentralen Untersuchungsvariable erfassen kann. Integrationstheorien sind deshalb nicht nur gefordert, Integrationsfortschritt zu erklären, sondern auch Stagnation und Rückschritt – und zwar unabhängig davon, in welcher Phase die Krise auftritt. Die Frage ist also nicht so sehr, ob die Integrationstheorien obsolet geworden sind, sondern ob sie ausbaufähig genug sind, um den Ratifikationsprozess von Vertragsänderungen zu erfassen und damit nicht obsolet zu werden.

Im Folgenden werde ich erörtern, inwieweit die Annahmen der beiden klassischen Integrationstheorien, des Liberalen Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus, erweitert werden können, damit sie nicht nur die Entstehung des Verfassungsvertrages, sondern auch sein eventuelles Scheitern im Ratifikationsprozess erklären können. Obwohl sich mittlerweile die Integrationsforschung theoretisch ausdifferenziert hat (vgl. Diez/Wiener 2003; Bieling/Lerch 2005), sind die beiden Ansätze in ihren (konstruktivistischen) Spielarten nach wie vor dominierend, zumal hier nur die Hauptargumentationslinien angesprochen werden.

3. *Der Liberale Intergouvernementalismus: Zurück zur Zwei-Ebenen-Perspektive*

Der Liberale Intergouvernementalismus geht davon aus, dass Staaten die zentralen Akteure im Integrationsprozess sind. Integrationsfortschritt kann es nur dann geben, wenn die verhandlungsstarken Staaten ein gemeinsames Interesse verfolgen, dass sie auf der europäischen Ebene am besten realisiert sehen. Während der Liberale Intergouvernementalismus zu den staatszentrierten Ansätzen der Integrationsforschung zählt, behandelt er Staaten nicht als einheitliche Akteure. Vielmehr geht er davon aus, dass innerstaatliche Interessen die von den nationalen Regierungen im europäischen Verhandlungsprozess vertretenen Positionen maßgeblich beeinflussen (vgl. Moravcsik 1993, 1998).

Der Liberale Intergouvernementalismus verlegt sich auf die Erklärung von Integrationsfortschritt und vernachlässigt dabei gescheiterte Integrationsversuche wie die Europäische Politische Gemeinschaft 1953 oder den Werner-Plan 1974. Auch interessiert er sich nicht für die Umsetzung von den auf Regierungskonferenzen ausgehandelten Vertragsreformen. Trotzdem sollte er in der Lage sein, eine gescheiterte Ratifikation zu erklären, da der Liberale Intergouvernementalismus auf dem Zwei-Ebenen-Ansatz aufbaut, für den das Problem der *involuntary defection* eine zentrale Rolle spielt (Putnam 1988). Er trifft allerdings bestimmte Annahmen über die Natur

des europäischen Mehrebenensystems, die der Zwei-Ebenen-Ansatz so nicht teilt und die auch nicht für jedes internationale Verhandlungssystem als gegeben angesehen werden können (ob sie für die EU zutreffen, kann hier nicht weiter diskutiert werden): Zum einen gilt der Informationsgrad der Regierungen hinsichtlich der eigenen Präferenzen, der Präferenzen der anderen Regierungen sowie der Handlungsoptionen als verhältnismäßig hoch. Zum anderen werden die Transaktions- und Informationskosten in europäischen Verhandlungen als gering veranschlagt, d. h. die Verhandlungen sind natürlich effizient. Jeder Staat kann seine Interessen gemäß seiner Verhandlungsmacht durchsetzen. Das Ergebnis ist also pareto-optimal, und es besteht kein Anreiz für Regierungen und innerstaatliche Interessen zu »defektionieren«, zumal Nachverhandlungen wenig Aussicht auf Erfolg haben. Deshalb erscheint die Nichtratifikation eines einmal erzielten Verhandlungsergebnisses unwahrscheinlich bzw. kann aufgrund der getroffenen Annahmen vom Liberalen Intergouvernementalismus nicht erklärt werden.

Der Zwei-Ebenen-Ansatz, wie er von Robert Putnam für internationale Verhandlungssysteme entwickelt wurde, geht hingegen nicht davon aus, dass internationale Verhandlungen natürlich effizient sind (Putnam 1988; Evans et al. 1993). Es können empfindliche Informationsasymmetrien zwischen Staaten bestehen; die Kosten der Informationsbeschaffung sind nicht notwendigerweise immer niedrig und der generelle Informationsgrad muss nicht hoch sein. Deshalb kann es auch zum Problem der *involuntary defection* kommen – Regierungen sind bereit, sich an internationale Verträge zu binden, die auf internationaler Ebene getroffene Einigung scheitert jedoch an den fehlenden Mehrheiten im innenpolitischen Ratifikationsprozess. Dies tritt vor allem dann ein, wenn die Regierung die Größe des innerstaatlichen *win sets*, also der ratifikationsfähigen Verhandlungsergebnisse, überschätzt hat, weil der Aggregationsprozess innenpolitischer Interessen unvollständig war, also nicht alle relevanten Akteure berücksichtigt wurden. Neben dem Problem der unvollständigen Information kann die Regierung auch versucht haben, innerstaatliche Informationsasymmetrien auszunutzen, um über die europäische Ebene die Durchsetzung von politischen Projekten zu legitimieren, für die es innenpolitisch sonst keine Mehrheiten gegeben hätte (strategische Selbstbindung, *cutting slack*). Schließlich können innerstaatliche Akteure die Durchsetzungsfähigkeit der eigenen Regierung in internationalen Verhandlungen überschätzt haben und tragen deshalb erzielte Kompromisslösungen (Koppelgeschäfte, Paketlösungen, Ausgleichszahlungen) nicht mit.

Da die französische und niederländische Ratifikation des Verfassungsvertrags in Referenden gescheitert ist, scheint es durchaus plausibel, dass die Regierungen falsche Annahmen über die Wählerpräferenzen getroffen hatten. In beiden Ländern wäre schließlich eine parlamentarische Ratifikation ausreichend gewesen. Eine mögliche Erklärung für die Fehleinschätzung könnte darin liegen, dass die innerstaatliche Interessenaggregation im Vorfeld der Regierungskonferenz auf dem üblichen Wege über Parteien und Interessengruppen erfolgte, während in den Referenden der direkte Wählerwille zum Ausdruck kam.

Gerade weil der Zwei-Ebenen-Ansatz ohne die von Andrew Moravcsik getroffenen Annahmen über die Natur des europäischen Mehrebenenverhandlungssystems

auskommt, ist er in der Lage, die gescheiterte Ratifikation von internationalen Verhandlungen grundsätzlich zu erklären. Das Problem, das sich für Wissenschaft und Politik gleichermaßen stellt, ist die Bestimmung des tatsächlichen *win sets*: Wie kann der Wählerwille erfasst werden, wenn die innenpolitische Interessenaggregation nicht über intermediäre Instanzen erfolgen kann, weil die Ratifikation nicht über repräsentative Institutionen erfolgt?

4. *Der Neofunktionalismus: Vom »permissive consensus« zum »constraining dissensus«³*

Auch der Neofunktionalismus bezieht die innerstaatliche Ebene in die Erklärung des Integrationsprozesses mit ein. Anders als im Liberalen Intergouvernementalismus üben innerstaatliche Akteure allerdings ihren Einfluss weniger über ihre Regierungen aus, sondern nutzen die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof, um ihre Interessen in den Integrationsprozess einzubringen. Die strategische Allianz zwischen gesellschaftlichen Interessen und supranationalen Akteuren führt über Prozesse des funktionalen *spillovers* zu einer Ausweitung der Integration, indem die erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation in einem Sachbereich auf andere Sachbereiche ausgedehnt wird. Die fortschreitende Integration führt zu einer Verlagerung der politischen Loyalitäten und Erwartungshaltungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten auf die europäische Ebene (Haas 1958, 1964; Lindberg/Scheingold 1970). Dieser politische *spillover* geht mit einer steigenden Konflikthaftigkeit der gemeinsamen Entscheidungsfindung in europäischen Institutionen einher und führt zu einer Ausweitung der beteiligten und interessierten Akteure. Der Ratifikationsprozess in Frankreich, den Niederlanden und anderen Mitgliedsstaaten zeugt von dieser zunehmenden Politisierung der europäischen Integration. Ironischerweise scheint sich jedoch die vom Neofunktionalismus damit verknüpfte Erwartung einer stetigen Vertiefung (Haas 1958: 526f; Lindberg 1963) nicht zu erfüllen. Während Meinungsumfragen auf einen Loyalitätstransfer nationaler Eliten schließen lassen, ist die Unterstützung der breiten Öffentlichkeit über die letzten Jahre stagniert und in einigen Mitgliedsstaaten sogar zurückgegangen (Eichenberg/Dalton 1993; Hooghe/Marks 2005).

Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden haben den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gegeben, ihren Unmut und ihre Ängste gegenüber der europäischen Integration unmittelbar zu artikulieren. Sie haben die politische Auseinandersetzung aus den für den Neofunktionalismus zentralen intermediären Instanzen herausgetragen. Damit nimmt die Politisierung der Integration Formen an, die sich neofunktionalistisch nur schwer theoretisch rückbinden lässt. Bisher war die öffentliche Meinung für den Neofunktionalismus keine relevante Größe; der *permissive consensus* (Lindberg/Scheingold 1970: 62) bildete eine nicht näher hinterfragte Kontextbedingung für das Fortschreiten der Integration, die jetzt nicht mehr als

3 Hooghe/Marks (2005: 5).

gegeben gelten kann. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn Referenden als Instrument zur Ratifizierung von Vertragsreformen eingesetzt werden.

Die französische und niederländische Ablehnung des Verfassungsvertrags bedeutet nicht notwendigerweise ein Nein zu Europa, weil sich politische Loyalitäten wie in den 1970er Jahren weiterhin auf den Nationalstaat richten. Aus neofunktionalistischer Perspektive ließe sich vielmehr auch argumentieren, dass die Bürgerinnen und Bürger vielleicht nicht ihre Loyalitäten, aber doch ihre politischen Erwartungen zunehmend auf die europäische Ebene übertragen, die Europäische Union jedoch immer weniger in der Lage ist, diese Erwartungen zu erfüllen. Paradoxerweise hätten dann die Franzosen und Niederländer genau die Reformen verhindert, die notwendig wären, um die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen zu stärken, damit diese die gestiegenen Erwartungen erfüllen können.

5. Schlussbetrachtungen

Selbst wenn der Europäische Verfassungsvertrag letztendlich scheitern sollte, hat die Europäische Integrationstheorie keineswegs wieder versagt. Sie steht vielmehr vor einer neuen Herausforderung, der sie sich stellen muss, wenn sie in Zukunft nicht obsolet werden will. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bedeutung von Referenden in der Europapolitik weiter zunehmen sollte. Dabei erweisen sich Referenden für die Politik wie auch für die Wissenschaft als Fluch und Segen zugleich. Einerseits bewirken sie über die zunehmende Politisierung eine Normalisierung der Europapolitik. Die Kontroverse um das »soziale Europa« zeigt, dass die EU endlich in der Tagespolitik angekommen ist; es geht also immer weniger um das »Für« oder »Gegen« Europa, sondern um die Frage, *welches* Europa zunehmend die politischen Debatten bestimmt. Die Franzosen haben nicht »Non« zu Europa gesagt; sie wollen vielmehr ein anderes Europa (Maurer 2005; von Oppeln 2005). Damit gewinnt die politische Finalität eine neue Form, die sehr viel eher an traditionelle Konfliktlinien der Innenpolitik anschlussfähig ist als an die Auseinandersetzung um die Staatlichkeit der EU. Die Politisierung birgt nicht nur neue Chancen für die Legitimation der EU. Sie öffnet die EU auch (noch) weiter für Theorien und Konzepte aus der Vergleichenden Regierungslehre und der *policy*-Analyse. Andererseits lösen Referenden den europapolitischen Diskurs, sofern er bisher stattgefunden hat, aus den intermediären Institutionen (Parteien, Interessenverbände) und verlagern ihn in den öffentlichen Raum, wo er sich institutionell nur schwer wieder einfangen lässt. Dies stellt nicht nur die Politik vor neue Herausforderungen. Sowohl der Liberale Intergouvernementalismus als auch der Neofunktionalismus basieren letztendlich auf Vorstellungen repräsentativer Demokratie, die beim Neofunktionalismus stark assoziative Züge aufweisen. Letztendlich wird die europäische Integration zwischen (trans)national organisierten Eliten ausgehandelt (siehe auch den Beitrag von Jürgen Neyer in dieser Ausgabe, Seiten 377-382), weshalb sich die beiden Theorien mit plebiszitären Elementen der Politik schwer tun. Sollten sich Referenden tatsächlich zu einem gängigen Instrument der Ratifikation konstitutioneller Reformen in der EU

entwickeln, könnten Theorien aus dem Bereich der Innenpolitik und der Komparatistik, welche die Öffentlichkeit stärker in den Blick nehmen, den Liberalen Intergovernmentalismus und den Neofunktionalismus vielleicht nicht obsolet machen, aber doch von ihrer nach wie vor dominanten Position in der Integrationsforschung verdrängen.

Literatur

- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika* (Hrsg.) 2005: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony* 2005: Die Zukunft der EU und ihrer Nationen. Ein Aufruf zur europaweiten Diskussion, in: Süddeutsche Zeitung, 1.10.2005, 13.
- Diez, Thomas/Wiener, Antje* (Hrsg.) 2003: European Integration Theory, Oxford.
- Eichenberg, Richard C./Dalton, Russel J.* 1993: Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration, in: International Organization 47: 3, 507-534.
- Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D.* (Hrsg.) 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, CA.
- 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, Ernst B.* 1975: The Obsolescence of Regional Integration Theory, Berkeley, CA.
- Hooghe, Lisbet/Marks, Gary* 2005: The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration, in: Constitutionalism Webpapers (Con WEB) 6: 5 (www.qub.ac.uk/pisp/Research/PaperSeries/ConWEBPapers/; 12.10.2005).
- Joerges, Christian* 2003: Recht, Wirtschaft und Politik im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 183-218.
- Jopp, Mathias/Kuhle, Gesa S.* 2005: Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: Integration 28: 3, 257-261.
- Lindberg, Leon N.* 1963: The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford, CA.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* 1970: Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ.
- Maurer, Andreas* 2005: Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise (SWP-Diskussionspapier 8/2005), Berlin.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Rome to Maastricht, Ithaca, NY.
- Putnam, Robert* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization 42: 2, 427-460.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne* 1998: Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford, 1-26.
- von Oppeln, Sabine* 2005: Das Projekt Europa im Spiegel der französischen Debatte über den europäischen Verfassungsvertrag, in: Dokumente 61: 3, 12-18.

Die Verfassungskrise der EU als Krise »der« Integrations­theorie?

Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte

1. Die gegenwärtige Krise der EU: in der »Verfassungsfalle«?¹

Unumstritten befindet sich die EU gegenwärtig in einer krisenhaften Lage. Paradoxe­weise scheint genau das Projekt, das sowohl formell (durch die Konvents­methode) als auch substanziell (durch die Etablierung einer größeren Transparenz und Effizienz der institutionellen Architektur und Entscheidungsverfahren) zu einer belastbareren demokratischen Legitimation der EU beitragen sollte, diese in eine »Verfassungsfalle« geführt zu haben. Der Beitrag des Verfassungs­vertrages zu einer Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen scheint nur schwer an die Unionsbürger vermittelbar, da er sich in der Gestalt eines komplexen Verhandlungspaketes präsentiert. Ohne Akzeptanz und Umsetzung des Vertrages wird sich aber auch weiterhin keine demokratischere politische Ordnung in Europa entwickeln können (Wessels 2005a: 34).

Zu prüfen wäre jedoch, ob sich die EU gegenwärtig in ihrer größten und folgenreichsten Krise seit der Gründung der Montanunion 1951 befindet. Grundsätzlich stellt sich hierbei die Frage, wie sich der Begriff der »Krise« für den europapolitischen Kontext definieren lässt. Die Finanz­krise der Union erscheint dabei als eine »kleinere«, *substanzielle* Krise auf Brüsseler Ebene, vergleichbar z. B. mit der letzten Runde der Verhandlungen zur Agenda 2000 im Jahr 1999. Derartige »kleine« Krisen in der *policy*- und der *politics*-Dimension sind dadurch gekennzeichnet, dass existierende oder vorgesehene institutionelle Arrangements zur Entscheidungsfindung und Problemlösung auf europäischer Ebene in einer konkreten Frage oder Problemstellung nicht ausreichen bzw. nicht in dem ursprünglich vorgesehenen zeitlichen Rahmen zu einer Problemlösung führen. Im Vergleich dazu erscheint die gegenwärtige Verfassungskrise als eine »größere«, *konzeptionelle* Krise der Union, vergleichbar mit dem Scheitern der Pläne für die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft im Jahr 1954.² Derartige *konzeptionelle* Krisen lassen sich dann feststellen, wenn in Ratifizierungsverfahren auf nationaler Ebene (in Parlamenten oder Referenden) oder auf

1 Die in diesem Beitrag zusammenfassend dargestellten Argumente und Thesen basieren teilweise auf Forschungsarbeiten in dem von der EU im Rahmen des 6. Rahmenforschungsprogramms geförderten EU-Exzellenznetzwerkes EU-CONSENT, das am Jean Monnet Lehrstuhl von Wolfgang Wessels an der Universität zu Köln koordiniert wird (siehe www.eu-consent.net).

2 Vgl. für einen ersten Überblick über die zahlreichen und vielfältigen Krisen der europäischen Einigungsgeschichte die Beiträge in Kirt (2001).

zwischenstaatlicher Ebene die Ablehnung geplanter, grundlegender Integrationsprojekte oder bereits vollzogener Integrationsschritte zum Ausdruck kommt. Sie beziehen sich auf die *polity*-Dimension des Integrationsprozesses und treten seltener auf als »kleine« Krisen, sind aber ebenfalls keine singulären Ereignisse im Integrationsprozess. Schließlich treten im Einigungsprozess auch *fundamentale* Krisen auf, die das Fortbestehen des gesamten EU-Mehrebenensystems in Frage stellen – wie z. B. die ersten Reaktionen auf die deutsche Wiedervereinigung 1990 andeuteten. Die Ängste von französischer, aber auch von britischer Seite bezogen sich dabei in erster Linie darauf, dass ein wiedervereinigtes Deutschland als neue »Großmacht« in der Mitte Europas das Gleichgewicht und die etablierten Kooperationsverfahren zwischen den EG-Mitgliedsstaaten nachhaltig aus der Balance bringen würde.

Darüber hinaus lassen sich europapolitische Krisen je nach ihren auslösenden Faktoren in *endogen* oder *exogen* induzierte Krisen unterteilen. Als klassisches Beispiel für eine endogen induzierte Krise ist die »Politik des leeren Stuhls« des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle 1965-1966 zu nennen. Ein ebenso klassisches Beispiel für eine exogen induzierte Krise stellt das Ende des Ost-West-Konflikts und die daraus resultierenden Fragen an die Weiterentwicklung des europäischen Projekts dar. Weitere Kategorisierungen und Definitionen des Krisen-Begriffs müssten im Hinblick auf die nachhaltigen Effekte von Krisen auf den Integrationsprozess vorgenommen werden. In Anlehnung an die Europäisierungs-Debatte könnte dabei zwischen »absorbierten«, »akkommodierten« und »transformativen« Krisen unterschieden werden.³ Untersucht werden sollte ebenfalls, unter welchen Bedingungen Krisen als *Motor* der Vertiefung und Ausweitung des EU-Systems wirken bzw. gewirkt haben: Wann schwingt das *policy pendulum* (Wallace 1996: 12f) von einer Krise oder Desintegrationsgefahr zurück zu einem Erfolg oder einer Vertiefungsoption? Wann erreicht der Integrationsprozess – durch die Reaktion auf einen »Rückschlag« – eine neue Stufe auf der *integration ladder* (Wessels 2005b: 32)?

In Politik und Forschung muss dabei eine konzeptionelle Offenheit hinsichtlich des Umgangs mit europapolitischen Krisen und ihren Konsequenzen bewahrt werden. Zudem ist nicht nur eine Fokussierung auf die Bestimmung und Analyse unterschiedlicher Krisen und ihrer Wirkung auf den europäischen Integrationsprozess dringend erforderlich, sondern – im Rahmen der *Ursachenforschung* – auch eine detaillierte Analyse der Verankerung des europäischen Projektes in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten (als den »Integrationsunterworfenen«). Die Integrationstheorie muss Antworten geben können auf die Frage, warum nach 1992 und 2001 erneut zwei Referenden zu europäischen Kernfragen gescheitert sind. Ist die Zeit des von Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold Anfang der 1970er Jahre konstatierten *permissive consensus* (Lindberg/Scheingold 1970: 38f) endgültig beendet? Oder sollten grundsätzlich nur solche Projekte zur Abstimmung gestellt werden, die eine andere (eine nachvollziehba-

3 Das heißt zwischen Krisen, die vollständig im Rahmen des bestehenden EU-Systems verarbeitet wurden (absorbierte Krisen), im Rahmen des Systems zu Anpassungen und kleineren Veränderungen geführt haben (akkommodierte Krisen) oder als Anpassungsreaktion zu einer grundlegenden Veränderung des bestehenden Systems geführt haben (transformativ Krisen).

rere, auf konkrete politische Inhalte fokussierende) Qualität haben? Welche Faktoren und Bedingungen entscheiden über die Akzeptanz oder Ablehnung eines europäischen Projektes bei den »Unionsbürgern« in den einzelnen Mitgliedsstaaten?

2. Das »Versagen« »der« Integrationstheorie

Ist die Integrationstheorie (erneut) gescheitert bzw. überflüssig geworden, da sie die gegenwärtige Krise der EU nicht antizipiert hat, und ist der integrationstheoretische *acquis académique*⁴ damit obsolet geworden? Steht Angeboten der Integrationstheorie vielleicht insgesamt nur der Platz einer »Fußnote« in der Politikwissenschaft zu, den Donald J. Puchala den in den 1950er und 1960er Jahren entwickelten Ansätzen attestiert hatte (Puchala 1981: 147)?

Aus *erkenntnistheoretischer* Perspektive lässt sich hierzu zunächst festhalten, dass eine verlässliche theoretische Prognose sozialer bzw. politischer Entwicklungen und Sachverhalte grundsätzlich nicht leistbar ist. Jenseits dieser erkenntnistheoretischen Grundproblematik lässt sich im Hinblick auf die *inhaltliche* Dimension eines möglichen »Scheiterns« der Integrationstheorie im Kontext der Verfassungskrise Folgendes feststellen: Integrationstheorien unterschiedlicher Ausrichtung ist gemein, dass sie auf die Darstellung, Analyse und Erklärung des Auf- und Ausbaus des EU-Systems sowie auf die Funktionsweise der Kooperation auf europäischer Ebene (europäisches »Regieren«) fokussieren, und *nicht* auf Abbau- oder Desintegrationstendenzen. Aus diesem Fokus resultiert damit zumindest implizit ein ungebrochen fortbestehender normativer *bias* der Integrationsforschung (Busch 1998: 285), der erfolgreich durchgeführte Vertiefungs-, Erweiterungs- und Reformprojekte höher bewertet, d. h. für untersuchenswerter erachtet als Krisen und rückläufige Entwicklungen. Der daraus resultierende, strukturelle Mangel an Erklärungsangeboten für Rückschläge im Integrationsprozess manifestiert sich auch darin, dass es während längerer Stagnationsphasen im Integrationsprozess zu einem insgesamt verringerten integrationstheoretischen Output kommt (Giering 1997: 264). Auch für die gegenwärtige Konzept- und Sprachlosigkeit der Integrationstheorie angesichts der Nach-Referendums-»Malaise« (Beck/Grande 2004: 11) kann der normative *bias* der Integrationsforschung verantwortlich gemacht werden. Das gegenwärtig feststellbare Versagen der Integrationstheorie besteht in erster Linie darin, den bereits in den späten 1960er Jahren deutlich gewordenen normativen *bias* der Integrationsforschung⁵ nach wie vor nicht behoben, sondern perpetuiert zu haben. Für die Integrationstheorie erscheint vor diesem Hintergrund und angesichts der gegenwärtigen Verfassungskrise ein »Paradigmenwechsel« (Kuhn 1973) im Hinblick auf die abhängige Variable dringend erforderlich: Verstärkt analysiert und erklärt werden müssten neben *spill-over*- auch *spill-back*-Tendenzen,

4 Vgl. für aktuelle Bestandsaufnahmen des integrationstheoretischen *acquis académique* Wiener/Diez 2004; Schmitter 2004: 48; Bieling/Lerch 2005.

5 Siehe zur integrationstheoretischen Debatte der 1960er und 1970er Jahre sowie zur Kritik an den in dieser Zeit entwickelten Modellen ausführlich Faber (2005).

neben *Europeanisation* auch Re-Nationalisierungsbestrebungen, und neben Fusions- und Wachstumsphasen auch Krisen- und Stagnationsphasen.

3. Die gegenwärtigen Krise der EU aus theoretischer Perspektive

Aus der gegenwärtigen Perspektive lässt sich die Verfassungskrise der EU gleichermaßen plausibel als »Wende«, als »Ende« oder als »Delle« im europäischen Integrationsprozess mit jeweils unterschiedlichen Szenarien für die weitere Entwicklung der EU interpretieren:

(1) Die Interpretation der Verfassungskrise als »Wende« im Integrationsprozess impliziert eine grundlegende Veränderung im EU-System als Reaktion auf die Krise.⁶ Denkbar wären dabei eine Neuausrichtung europäischer Politik z. B. auf die Verteidigung des »Sozialmodells Europa«,⁷ aber auch eine Re-Nationalisierung europäischer Politiken im Rahmen einer neuen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, d. h. ein spürbarer Kurswechsel in Richtung auf eine europäische Freihandelszone.

(2) Eine Interpretation der Verfassungskrise als »Ende« des Integrationsprozesses fasst die gescheiterten Referenden als Beweis eines irreparablen Vertrauensverlustes in die EU und die europäische *polity* auf, d. h. als eine fundamentale Krise des europäischen Mehrebenensystems, die nicht nur europäische, sondern auch nationalstaatliche Arrangements erfasst. Infrage gestellt werden dabei sowohl bisherige Errungenschaften und Erfolge der europäischen Einigung als auch zukünftige Projekte wie eine erneute Erweiterung der Union. Nach dieser Lesart wäre die Ablehnung der EU-Verfassung nur ein Indikator für eine grundlegende Vertrauenskrise⁸ und könnte – als Spitze eines Eisberges – zu einer völligen Desintegration der EU führen.

(3) Die Interpretation der Verfassungskrise als »Delle« im Integrationsprozess versteht die ablehnenden Referenden zum Verfassungsvertrag als geradezu naturgemäße europapolitische »Katerstimmung« nach der Osterweiterung vom Mai 2005, die zu Recht als historischer Erfolg gefeiert wurde.⁹ Aus dieser Krise lässt sich in den nächsten Jahren sowohl ein *konzeptioneller* Neuanfang – wie etwa ein neuer Anlauf auf eine »bessere« europäische Verfassung – starten,¹⁰ als auch eine *pragmatische*, schrittweise Wiederaufnahme und Implementierung der Inhalte und Inno-

6 Vgl. hierzu den Analyseansatz von Lindberg/Scheingold (1970) zu Phasen der »Systemtransformation« sowie den Beitrag von Genco (1980).

7 Siehe hierzu die Äußerungen von Kommissionspräsident Barroso in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 26.09.2005: 1f.

8 Vgl. u. a. die Arbeiten von Hoffmann (1966, 1979) und Haas (1968).

9 Vgl. zur »integrationsfördernden« Rolle von Krisen auch Schmitter (1971); Corbey (1995).

10 Wie nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft 1954, auf die als Reaktion nahezu unmittelbar Pläne für die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgelegt wurden (das »Wunder von Messina«).

tionen des Verfassungsvertrages, die das zukünftige Funktionieren europäischen Regierens optimieren bzw. garantieren könnten (Diedrichs/Wessels 2005).

Zu diesen drei Lesarten der Verfassungskrise lassen sich in einer ersten Übersicht Szenarien und Strategien zuordnen und daneben alte und neue integrationstheoretische Forschungsdesiderata auflisten, auf die eine vertiefte Analyse der Verfassungskrise und früherer Krisen im Integrationsprozess eingehen müsste (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Szenarien und Forschungsdesiderata bei der Analyse der Verfassungskrise

Interpretation der Verfassungskrise	Beispiele für mögliche Szenarien und Strategien zur weiteren Entwicklung der EU	Forschungsdesiderata
»Wende«	<p>Föderale Gemeinschaftsstrategie, Ausbau der EU zu einem Föderalstaat mit einer Verfassung <i>oder</i></p> <p>Herausbildung eines <i>Europe à la carte</i> (begrenzte funktionale oder sektorale Kooperation interessierter Mitgliedsstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normative Prämisse vom (unveränderten) Fortbestand des Nationalstaates in Europa • Rolle »dramatischer« politischer Akteure für die Integrationsentwicklung (Charles de Gaulle, Margaret Thatcher,...) • Rolle der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten für die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses
»Ende/ Grenzen des Integrationsprozesses	<p>Auflösung der EU, Bildung eines »Direktoriums« (intergouvernementale Kooperation zwischen drei oder mehr großen Mitgliedsstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens) <i>oder</i></p> <p>Differenzierte Integration: Verstärkte Zusammenarbeit und/oder <i>opt-outs</i> einzelner Mitgliedsstaaten (innerhalb des EU-Vertragsrahmens)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung von Nationalstaaten als Zugehörigkeits- und Identitätsgemeinschaften • Rolle und Bedeutung von Ratifikationsphasen grundlegender europäischer Vertragswerke
»Delle«	<p>Lineare Erweiterungsstrategie: Erweiterung einschließlich minimaler institutioneller Anpassungen ohne Auf- oder Ausbau des Vertragsrahmens <i>oder</i></p> <p>»Koppelungs«-Option: Enge, schrittweise Verbindung zwischen Erweiterung und Vertiefung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definition permanenter Integrations-»Hürden« und ihrer Wirkung • Aufeinanderfolge von Stagnations-, Krisen- und Wachstumsphasen • Ursachen und spezifische Wirkung von Krisen auf den Integrationsprozess (Krisen als notwendige und naturgemäße endogene Antriebsmotoren der Integrationsentwicklung?) • Auftreten und negative (desintegrativ wirkende) Konsequenzen von Krisen; Bestimmung des Integrationsindex

4. Resüme

Die zur Verfügung stehenden Theorien und Ansätze müssen sich, um den normativen *bias* der Integrationsforschung endlich zu durchbrechen, verstärkt der Konzeptualisierung und Analyse von »Krisen« im europäischen Integrationsprozess, ihren Auswirkungen auf die europäische *polity* und ihren Ursachen zuwenden.¹¹ Es gibt derzeit keine ausreichenden integrationstheoretischen Angebote zur Konzeptualisierung, Analyse oder Erklärung europapolitischer Krisen und ihrer nachhaltigen Effekte, und zwar weder auf systemischer Ebene noch auf Akteursebene. Eine solche stärkere Beschäftigung mit Krisen und ihrer Rolle im Integrationsprozess verspricht – wenn auch zunächst nur *ex post* – spiegelbildlich auch neue Einblicke in grundlegende Aspekte der Integrationsdynamik. Im Zuge einer neuen »Krisenfokussierung« der Integrationsforschung sollten Rolle und Verhalten der Bevölkerungen in den Mitgliedsstaaten einen zentralen Platz einnehmen. Verstärkt gefordert sind dabei soziologische und (moderat) konstruktivistische Ansätze (vgl. zusammenfassend Risse 2004; Schweltnus 2005; Trenz 2005), die Antworten auf die aktuellen, grundlegenden Fragen im Integrationsprozess geben könnten. Die Tragweite eines möglichen Endes des europapolitischen *permissive consensus* in den Bevölkerungen muss sich in der integrationstheoretischen Debatte deutlich widerspiegeln. Konkret sollten

- Ratifizierungsphasen europäischer Vertragswerke als eine wichtige, eigenständige Phase der Vertragsrevision verstanden und analysiert werden,
- kritische (ökonomische und politische) Rahmenbedingungen europäischer Systementwicklung einbezogen werden sowie
- externe Einflüsse aus dem internationalen Umfeld der EU berücksichtigt werden.

Im Anschluss an erneuerte Erklärungsangebote für integrationspolitische Krisen sollten Integrationstheorien aber auch theoretisch fundierte Erwartungen hinsichtlich möglicher Szenarien der zukünftigen Entwicklung des EU-Systems bereitstellen sowie realisierbare politische Strategien formulieren.

11 Zum Beispiel im Rahmen eines neu einzurichtenden DFG-Schwerpunktprogramms.

Literatur

- Beck, Ulrich/Grande, Edgar 2004: Kosmopolitisches Europa, Frankfurt a. M.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) 2005: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.
- Busch, Klaus 1998: Integrationstheorien in Interaktion: Ein synoptischer Ansatz, in: Carstens, Uwe/Schlüter-Knauer, Carsten (Hrsg.): Der Wille zur Demokratie. Traditionslinien und Perspektiven, Berlin, 285-314.
- Corbey, Dorette 1995: Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration, in: *International Organization* 49: 2, 253-284.
- Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang 2005: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *Integration* 28: 4, 287-306.
- Faber, Anne 2005: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden.
- Genco, Stephen J. 1980: Integration Theory and System Change in Western Europe: The Neglected Role of Systems Transformation Episodes, in: Holsti, Ole R./Siverson, Randolph M./George, Alexander L. (Hrsg.): *Change in the International System*, Boulder, CO, 55-80.
- Giering, Claus 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn.
- Haas, Ernst B. 1968: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2. Auflage, Stanford, CA.
- Hoffmann, Stanley 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 95: 3, 862-915.
- Hoffmann, Stanley 1979: Fragments Floating in the Here and Now, in: *Daedalus* 108:1, 1-26.
- Kirt, Romain (Hrsg.) 2001: *Die Europäische Union und ihre Krisen*, Baden-Baden.
- Kuhn, Thomas S. 1973: *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt a. M.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. 1970: *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ.
- Puchala, Donald J. 1981: *Integration Theory and the Study of International Relations*, in: Merrit, Richard L./Russett, Bruce M. (Hrsg.): *From National Development to Global Community*, London, 145-164.
- Risse, Thomas 2004: *Social Constructivism and European Integration*, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford, 159-176.
- Schmitter, Philippe C. 1971: *A Revised Theory of Regional Integration*, in: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (Hrsg.): *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA, 232-264.
- Schmitter, Philippe C. 2004: *Neo-Neofunctionalism*, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford, 45-74.
- Schwellnus, Guido 2005: *Sozialkonstruktivismus*, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 321-345.
- Trenz, Hans-Jörg 2005: *Soziologische Perspektiven. Auf der Suche nach der europäischen (Zivil-)Gesellschaft*, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 373-397.
- Wallace, Helen 1996: *Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance*, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 3. Auflage, 3-36.
- Wessels, Wolfgang 2005a: *Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2005*, Baden-Baden, i. E., 27-42.
- Wessels, Wolfgang 2005b: *The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective*, in: *Journal of Common Market Studies* 43: *Annual Review 2004/2005*, 11-36.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.) 2004: *European Integration Theory*, Oxford.

Die Europäische Republik – so nah und wohl doch so fern?

Seit den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 ist nicht mehr auszuschließen, dass das europäische Verfassungsprojekt zu Fall kommen wird. Aber was ist mit diesem Scheitern der Verfassung eigentlich verbunden? Scheitert die Verfassungsgebung, so Armin von Bogdandy, dann »scheitert das Projekt einer europäischen Republik als neue Qualität des europäischen Zusammenschlusses« (von Bogdandy 2005: 27). Mit dem Vergleich zur Republik stellt von Bogdandy m. E. klar heraus, dass es sich bei der Verfassungsgebung um eine klassische normative politische Idee handelt: Auch wenn der Begriff weder in der Namensgebung noch im Verfassungstext in Form eines positiven Rechtsbegriffs auftaucht, soll ein republikanisches Gemeinwesen geschaffen werden, das nicht nur die Hoheitssymbole wie Hymne, Flagge und Feiertag nutzt; hinzu kommen die Personalisierung der EU mit einem Präsidenten der Union, einem Außenminister und einem gestärkten Kommissionspräsidenten sowie die Überführung in eine republikanische Ordnung mit einem Zweikammersystem unter einer Grundrechtscharta. Bei genauerer Betrachtung des Verfassungstextes fällt sogar auf, dass der »Vertrag über eine Verfassung für Europa« wenig inhaltlich Neues schafft, und wohl eher diesem normativen Ziel folgt (König et al. 2005).

Ohne Zweifel ist die Verfassungsgebung kein isolierter Akt, sondern ein Prozess, der mehrere Ereignisse einschließt. Kennzeichnend ist die Interaktion von zwei Ebenen, der nationalen Ebene und der supranationalen Integrationsebene, auf der sich die EU mit eigener Gesetzgebung und Parlamentswahlen etabliert hat. Diese Zweiebenen-Interaktion dürfte charakteristisch für die Integrationsgeschichte wie auch für die jüngste Verfassungschronik sein, die mit dem Laekener Konvent und einem Entwurf begann, auf den die nationale Koordinierung des Brüsseler Gipfels folgte. Stets bestimmten nationale Ereignisse den weiteren Verlauf auf der supranationalen Ebene: Der für Dezember 2003 vorgesehene Gipfelbeschluss scheiterte zunächst am Widerstand Polens und Spaniens, und erst die Abwahl der Regierung Aznar machte den Weg frei für einen Kompromiss, den die irische Präsidentschaft im Juni 2004 vorlegen konnte (König 2005). Die unpopuläre polnische Regierung Miller, die sich zuvor an den Vertrag von Nizza gebunden hatte, konnte dem Druck alleine nicht mehr standhalten, und so konnten die 25 Staats- und Regierungschefs den »Vertrag über eine Verfassung für Europa« am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnen (Gwiazda 2006). Es folgten die nationalen Ratifikationsprozesse mit den bekannten Volksentscheiden, durch die das Verfassungsprojekt ironischerweise zum ersten Mal eine breite Öffentlichkeit erfuhr.

Soll man nun die Frage beantworten, ob die Integrationstheorien nach den negativen Referenden obsolet sind, dann dürfte m. E. die Antwort »Nein« lauten. Warum sollen – ganz allgemein gesprochen – Theorien obsolet sein, wenn der Ausgang eines oder mehrerer Ereignisse eine bestimmte Ausprägung hat? Ansonsten müssten doch – auf die Integrationsgeschichte bezogen – diese Theorien schon spätestens seit den Volksabstimmungen 1991 in Dänemark über den Maastrichter Vertrag und 2000 in Irland über den Vertrag von Nizza obsolet sein. Aber was können die Integrationstheorien zur Erklärung des Prozesses beitragen? Meine Bewertung der wissenschaftlichen Erklärungskraft der Integrationstheorien fällt zurückhaltend aus, da weder Funktionalismus noch Intergouvernementalismus, weder Mehrebenensystem-Analyse noch neuere *sui generis*-Ansätze Prognosen abgeben, an denen sich ihre Erklärungskraft bemessen ließe. So kann man auch ohne größere Anstrengung in einigen Jahren zu dem Schluss kommen, dass die heutige Verfassungskrise eine notwendige Bedingung für die weitere funktionale Entwicklung, ein kleines Missgeschick in der Rhetorik der Verhandelnden oder ein Ausdruck der Macht derjenigen Regierungen gewesen sei, die sich damals doch lieber an den Regeln des Vertrags von Nizza als an den Vorschlägen des Verfassungskonvents ausrichten wollten.

Diese Beliebigkeit erschreckt nicht nur jeden an der Integrationsforschung Interessierten. Sie macht deutlich, dass diese Literatur keine überprüfbaren Erklärungen, sondern allenfalls diskussionsanregende Beschreibungen für die Integration bereitstellt, die weder für eine ereignis- oder prozessorientierte Forschung noch für die Verwendung von Erkenntnissen geeignet sein dürften, die für die Schaffung einer Republik hilfreich sein könnten. Auch neuere Varianten haben m. E. große Schwierigkeiten, den negativen Ausgang eines Ereignisses oder Prozesses vorherzusagen, wie etwa eine Verfassungskrise oder den Ausschluss Bulgariens und Rumäniens aus der letzten Beitrittsrunde. Solche Varianten haben oft die Behauptung gemein, dass andere Ansätze keine hinreichende Erklärung für ein scheinbar komplexes Bild liefern könnten, das es mit einer noch komplexeren Variante zu erklären gilt. Spätestens an dieser Stelle dürften erkenntnistheoretische Zweifel angebracht sein, da Prognosen und Erklärungen für politische Phänomene verlangt werden, die selten auftreten und deshalb das Gesetz der kleinen Zahl zu beachten ist. Es stellt sich daher die Frage, was die politikwissenschaftliche Forschung an Ansätzen bereitstellt, die eine Erklärung für die aktuellen und zurückliegenden Ereignisse geben könnten und die sich womöglich in eine Handlungsanweisung für die Zukunft ummünzen lassen.

Vielleicht ist man bei historischen Prozessen wie der Verfassungsgebung gut beraten, anfangs möglichst einfache Fragen beantworten zu wollen und sich der Komponenten bewusst zu werden, die für deren Beantwortung zu erfassen sind. Womöglich gibt es gemeinsame Komponenten, die für verschiedene Ansätze geeignet sind und die die Vielzahl an Erklärungen überprüfen helfen, die zu den jüngsten Ereignissen in- und außerhalb der Politikwissenschaft geäußert wurden. Und im günstigen Fall trifft sogar die eine oder andere Erklärung zu oder bietet zumindest eine alternative Sichtweise auf den Prozess und die Ereignisse der Verfassungsgebung, aus der sich wiederum Rückschlüsse für die Zukunft und ein besseres

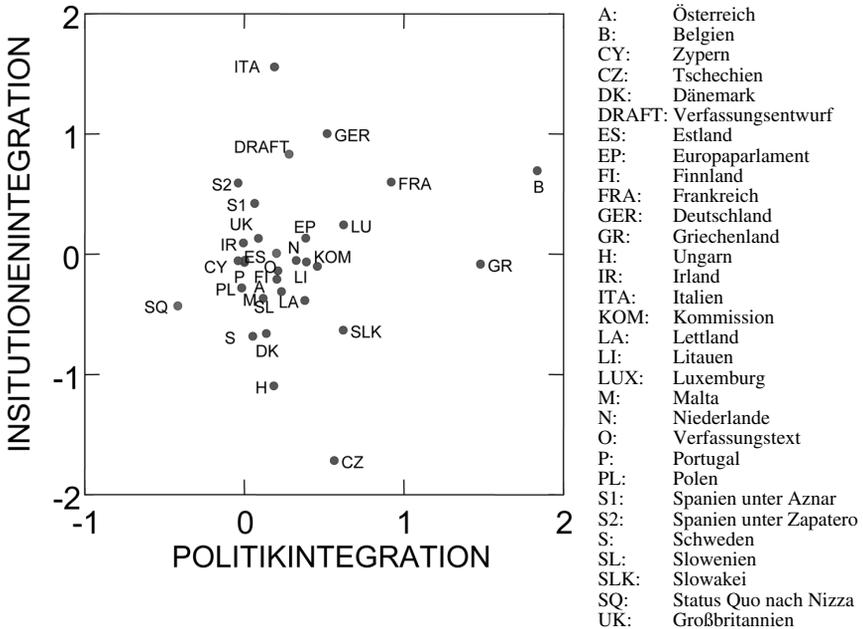
Verständnis für das mögliche Scheitern einer Republik entwickeln ließen. Hierbei könnte auch die ideelle Zuspitzung auf den Republikbegriff helfen, die jüngste Entwicklung nicht als Überraschung, sondern vorhersehbare Krise eines normativen Ziels einzustufen, und doch festzustellen, dass Europa – auch bezüglich seiner historischen Integrationsdimension – noch niemals zuvor so einig und nahe an der Realisierung einer republikanischen Idee war.

Welche Erkenntnisse liegen uns heutzutage hierzu vor? Wie sah der Prozess der Verfassungsgebung aus? Welche Themen und Akteure bestimmten Ereignisse und Verlauf? Zur Beantwortung möchte ich auf einige Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt »Domestic Structures and European Integration« (DOSEI) zurückgreifen, das den Prozess der Verfassungsbildung und seine einzelnen Schritte sehr detailliert untersucht (König 2005; König/Hug 2006). Es sei daran erinnert, dass (trotz schlechter Vorzeichen nach dem Vertrag von Nizza und der Osterweiterung) durch die Laekener Erklärung von 2003 ein Reformprozess angestoßen wurde, der in einen Text zu einem Verfassungsvertrag mündete. Unsere ersten Auswertungen zum Konvent zeigen, dass durchaus dieselben Konfliktlinien und -lager wie bei vorangegangenen, inhaltlich enttäuschenden Regierungskonferenzen vorlagen (König et al. 2006). Wie kam also der Konvent dennoch zu einem Ergebnis? Zum einen setzten sich vor allem Delegierte – unabhängig von ihrer Nationalität – durch, die in der Nähe des Status quo lagen und große Koalitionen bilden konnten (König/Slapin 2005). Im Vergleich zum Konsensprinzip von Regierungskonferenzen mussten diese Konventskoalitionen jedoch nicht das Einstimmigkeitskriterium erfüllen. Im Gegensatz zum intergouvernementalistischen Ansatz war die Größe des Landes auch nicht entscheidend, da sich eine große Nähe zu Frankreich und Großbritannien sogar negativ auf den Delegiertenerfolg auswirkte. Zum anderen zeigt die empirische Vetospieleranalyse von George Tsebelis (2006), wie Giscard D’Estaing seine Agendasetzungsmacht nutzte und geschickt den Konvent organisierte, der schließlich einen gemeinsamen Text über einen Verfassungsentwurf beschloss. Aber welche Folgen hat(te) diese manipulative Machtausübung des Agendasetzers für den weiteren Verfassungsgebungsprozess?

Legt man die supranationalistische Perspektive von George Tsebelis und Geoffrey Garrett (2001) zugrunde, dann dürfte der Laekener Entschluss eine große Bedeutung für die folgenden Ereignisse gehabt haben, da ein Vertragsentwurf bei großer Uneinigkeit unter den Mitgliedsstaaten das Ergebnis der folgenden Regierungskonferenz bestimmen kann. Giscard D’Estaing käme dann sogar eine doppelte Agendasetzungsfunktion zu (König 2002, 2005). Wie uneinig waren sich also die Mitgliedsstaaten? Ab Herbst 2003 wurde der Entwurf in den Regierungszentralen mit Blick auf die anstehende Konferenz diskutiert, um die Positionen zu den Themen der Verfassung auszuarbeiten. Im Vergleich zu Laeken, wo noch Parlamentarier und Regierungsvertreter in gleicher Anzahl auftraten, fand diese Koordination – mit Ausnahme der skandinavischen Länder – in den Exekutiven unter Führung der Außen- und Premierminister statt (Hug/König 2006). Die vergleichende DOSEI-Analyse dieser Koordinationsprozesse ergibt, dass in einigen Ländern große Differenzen bestanden, vor allem in den Beitrittsstaaten und auch in Frankreich und Deutsch-

land, wobei eine integrationsunterstützende Öffentlichkeit das Ausmaß an kollektiver Positionsheterogenität deutlich reduzierte (Hug/König 2006).

Abbildung 1: Die Positionen der Mitgliedsstaaten zu einer Europäischen Verfassung



Anmerkungen: *Method*: 2-Parametrisches Item Response Model mit gemischtem Metropolis-Hasting-/Gibbs-Sampling Algorithmus. Konvergenz nach ca. 200 Iterationen, Probit-Link, programmiert in GAUSS 5.0. Verwendet wurden alle Positionen der 27 kollektiven Akteure zu den insgesamt 65 Themen, die im Rahmen des DOSEI-Projekts vor dem Gipfelbeschluss erfasst wurden; *Institutionenintegration*: Präsidentschaft, Wahl des Ratspräsidenten, Bestimmung der Kommissare, Außenminister, Initiativrecht des EP, Migration, Außengrenzen, Gemeinsame Verteidigungspolitik; *Politikintegration*: alle Politikfelder (außer Agrarpolitik und Strukturfonds) hinsichtlich Umfang – Abstimmungsregel und Mitbestimmung des EP, Ziele der Union, Abstimmungsregeln bei Qualified Majority Voting, Initiativrecht der Bürger, Stabilitätspakt.

Zur Veranschaulichung der Interessenlage illustriert Abbildung 1 die Positionen der Gipfelakteure, die auf zwei grundlegende Themenkomplexe reduziert und in Bezug zu dem durch den Vertrag von Nizza festgelegten Status quo (SQ), zum Laekener Entwurf (DRAFT) und zum endgültigen Verfassungstext (O) gestellt sind. Auf der horizontalen Achse sind Positionen zur Politik-, auf der vertikalen Achse zur Institutionenintegration abgebildet. Je häufiger ein Akteur für die Politikintegration eintrat, desto weiter rechts, je häufiger eine ungleiche Machtverteilung favorisiert wurde, desto weiter oben ist dieser in der Abbildung lokalisiert. Konkret zeigt sich, dass sich

die Mitgliedsstaaten unisono für eine Integration von weiteren Politikfeldern aussprechen, wenn auch Unterschiede über das Ausmaß bestehen. Ganz anders sieht die Situation auf der Institutionendimension aus, wo sich Konflikte vor allem zwischen kleinen neuen und großen alten Staaten um den Zugang zur Kommission und die Stimmenverteilung im Ministerrat abzeichnen. Konnten die kleinen Mitgliedsstaaten noch über ein Zugeständnis bei der Besetzung der Kommission besänftigt werden, drohte die Regierungskonferenz tatsächlich wegen des Streits über die zukünftige Mehrheitsregel im Ministerrat am Widerstand Polens und Spaniens zu scheitern. Auch diese Situation lässt sich aus Abbildung 1 ablesen, die den Kompromiss (O) als eine für alle Akteure akzeptable Lösung anzeigt. Die Unterzeichnung des Vertragstextes war jedoch nur eine von vielen Etappen auf dem Weg zu einer Verfassung, die anschließend sehr hohe Hürden der Ratifikation in allen Mitgliedsstaaten nehmen muss (Hug/Schulz 2005). Da in vielen Ländern die Ratifikationshürde den hohen qualifizierten Erfordernissen für Verfassungsänderungen entspricht und eine unerwartet hohe Zahl von zehn Staaten Referenden über den Vertragstext ankündigte, sind laut Zwei-Ebenen-Ansatz Rückwirkungen auf das Ergebnis zu erwarten.

Vor den Referenden in Frankreich und den Niederlanden hatten bereits neun Staaten den Vertrag ratifiziert; die Parlamente von Lettland (2. Juni), Zypern (30. Juni) und Malta (6. Juli) wie auch die Luxemburger (10. Juli) per Volksentscheid folgten danach, während Polen, Dänemark, Portugal, Irland, die Tschechische Republik, Schweden und Großbritannien die Ratifikation aussetzten. Besonders die Volksabstimmungen in Großbritannien und Polen dürften sehr große Hürden darstellen, denn erste vergleichende Untersuchungen von Volksabstimmungen und parlamentarischen Ratifikationen suggerieren, dass Bevölkerungen gegenüber Parlamentariern andere Abstimmungskriterien anlegen. Im Vergleich zu Bevölkerungen sind Parlamentarier wohl eher in der Lage, eine relative Verbesserung gegenüber dem Status quo zu akzeptieren. Bei komplexen Ereignissen wie der Verfassungsgebung dürften Referenden deshalb eine größere Ablehnungsgefahr als Parlamentsentscheide bergen. Dieses Resultat könnte womöglich zu einer besseren Vermittlungsstrategie der Verhandlungsergebnisse führen, denn Information und Aufklärung sollten weniger an allgemeinen Bewertungen der Integration und Europas, als vielmehr am spezifischen Vergleich der wichtigsten Änderungen gegenüber dem Status quo ansetzen.

Schon heute und vor Abschluss des Verfassungsgebungsprozesses können wir anhand der DOSEI-Ergebnisse sagen, dass der Konvent eine sehr effektive Methode war, einem großen Kreis an Mitgliedsstaaten mit sehr unterschiedlichen Interessen ein Reformkonzept vorzulegen, das sich als Paket auf der folgenden Regierungskonferenz weitgehend durchsetzen konnte. Allerdings riskiert diese Methode, die sehr hohen Restriktionen der abschließenden Ratifikation zu vernachlässigen (König 2002). Was bei vorherigen Regierungskonferenzen »schwachen« Staaten zu Verhandlungsstärke verhalf und »unvorhersehbare« Ratifikationsrisiken ausschloss (Hug/König 2002), war bei den Laekener Verhandlungen nicht mehr zu beobachten. So dürfte ausgerechnet die auch von Deutschland geäußerte Forderung, das Paket nicht mehr aufschnüren zu wollen, die republikanische Idee zu Grabe getragen haben. Andererseits war diese normative Ausrichtung der Verfassungsgebung weder

durch die vorherigen Parlamentswahlen noch den Konvent noch während der Ratifikationsdebatten thematisiert worden. Jedoch können wir festhalten, dass die Gipfelteilnehmer einem Entwurf zustimmten, der ihre Interessen besser als der Vertrag von Nizza repräsentiert. Interessanterweise vertraten Gipfelteilnehmer am effektivsten ihre nationalen Interessen, wenn Volksabstimmungen angekündigt waren (König/Finke 2005). Womöglich helfen Volksentscheide ein Delegationsproblem zu lösen, denn in einigen Fällen wichen die Gipfelteilnehmer ohne »Verhandlungsnotwendigkeit« von ihrem Auftrag zum Nachteil ihrer Prinzipale ab.

In Bezug auf die Integrationstheorien machen diese ersten DOSEI-Ergebnisse m. E. deutlich, dass die Integrationsforschung einen Beitrag zur Erklärung historischer Ereignisse wie der Verfassungsgebung liefern kann. Es finden sich deutliche Effekte zwischen der nationalen und supranationalen Ebene, die teilweise von der Prozessdynamik überlagert oder sogar umgekehrt werden. Reformoptionen sind selbst unter 25 Mitgliedsstaaten aushandelbar, auch wenn die Lösung am Ende zu scheitern droht. Mit DOSEI liegt nun ein Archiv vor, das über mehrere Ereignisse hinweg nicht nur die beteiligten Akteure, sondern auch ihre Positionen zu den wichtigen Reformthemen erfasst. Schon heute können auf dieser Grundlage einige Kernaussagen der Integrationstheorien hinterfragt werden: erstens, ob sich die drei großen Staaten im intergouvernementalistischen Sinn durchsetzen konnten oder in eine rhetorische Falle verwickeln ließen. Zweitens, welche Rolle die supranationalen Akteure spielten und inwiefern sich Meinungen und Interessen angleichen. Drittens, welche Beziehung zwischen den Ebenen und welche Beziehung zwischen den Delegierten und ihren Prinzipalen bestand – unabhängig davon, ob es sich um kollektive Akteure wie Staaten oder Bevölkerungen, korporative Akteure wie Parteien oder Interessengruppen oder um individuelle Akteure wie die Delegierten des Konvents oder des Regierungsgipfels handelt.

Die in DOSEI erfassten Positionen reflektieren die Äußerungen und Einstellungen zu den inhaltlichen Fragen der Verfassungsgebung, die eine Vielzahl an Themen ins Gespräch gebracht haben. Im Gegensatz zum gemeinsamen Akteurskonzept dürfte m. E. die Interpretation dieser Positionen unter Integrationsforschern umstritten sein. Rationale Ansätze unterscheiden zwischen ehrlichen und strategischen Positionen, wohingegen andere Ansätze entweder die Stabilität der Positionen diskutieren oder die normative von der interessengeleiteten Unterfütterung unterscheiden. Vielleicht könnte der Vergleich der Prognosekraft der unterschiedlichen Ansätze ein erster Schritt auf dem Weg sein, mit ähnlichen Grundlagen die unterschiedlichen Annahmen dieser Ansätze zu überprüfen, die für die Erklärung der Ereignisse der Integration im Allgemeinen und der Verfassungsgebung bzw. der Republikgründung im Besonderen getroffen werden.

Literatur

- Gwiazda, Anna 2006: Poland: A Story of Success or Failure?, in: König/Hug 2006, i. E.
- Hug, Simon/König, Thomas 2002: In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference, in: *International Organization* 56: 2, 447-476.
- Hug, Simon/König, Thomas 2006: Conclusion, in: König/Hug 2006, i. E.
- Hug, Simon/Schulz, Tobias 2005: Using Mass Survey Data to Infer Political Positions, in: *European Union Politics* 6: 3, 339-352.
- König, Thomas 2002: Verfassungspolitik und Verfassungsdynamik (Vortrag auf der Tagung der Heidelberger Akademie der Wissenschaften und der Landesrektorenkonferenz zur Arbeit des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union, Badisches Landesmuseum Karlsruhe, 21.10.2002), unv. Ms.
- König, Thomas 2005: Methods and Analysing Positions on European Constitution-building, in: *European Union Politics* 6: 3, 259-267.
- König, Thomas/Hug, Simon (Hrsg.) 2006: Policy-making Processes and the European Constitution: A Comparative Study of Member States and Accession Countries, London, i. E.
- König, Thomas/Finke, Daniel/Daimer, Stephanie 2005: Ignoring the Non-Ignorables? Missingness and Missing Positions, in: *European Union Politics* 6: 3, 269-290.
- König, Thomas/Finke, Daniel 2005: The (Il)loyal Agent: A Theoretical and Empirical Investigation into Delegates' Discretion in the Negotiations over a Constitution for Europe (Vortragspapier präsentiert auf dem ECPR Annual Meeting, Budapest, 7. - 10.9.2005), unv. Ms.
- König, Thomas/Slapin, Jonathan 2005: Winning and Losing in European Constitution Building: Member States, Delegates and their Impact on the Constitutional Draft Treaty (Vortragspapier präsentiert auf dem ECPR Annual Meeting, Budapest, 7. - 10.9.2005), unv. Ms.
- König, Thomas/Warntjen, Andreas/Burkhart, Simone 2006: The Laeken Convention: Consensus without Unity, in: König/Hug 2006, i. E.
- Tsebelis, George 2006: The European Convention and the Rome and Brussels IGCs: A Veto Players Analysis, in: König/Hug 2006, i. E.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, in: *International Organization* 55: 2, 357-390.
- von Bogdandy, Armin 2005: Die europäische Republik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36, 21-27.

Umstrittenheit im Integrationsprozess: Widerstand = Scheitern?

1. Einleitung

Für Theorien der Europäischen Integration gilt – wie für jede Theorie –, dass ihre Überzeugungskraft daran gemessen wird, wie gut sie ihren Gegenstand erklären kann. In den drei Phasen der Konstitutionalisierung politischer Ordnung in Europa war jeweils ein anderer Aspekt der Integration Gegenstand der Erklärung. In der Integrationsphase (1957-1986) galt es, die Bildung supranationaler Institutionen zu erklären; in der Europäisierungsphase (seit 1987) wurde institutioneller Wandel innerhalb der EU untersucht; und in der Politisierungsphase (seit 1993) geht es um Finalität und Qualität der politischen Ordnung. Aufgrund der Vermutung, es handle sich bei der EU um eine politische Ordnung sui generis, blieb die Relevanz theoretischer Ansätze jedoch stets umstritten. Die Frage nach der »Obsoletheit« der Integrationstheorie stellt sich vor allem denen, die der EU sui generis Charakter zuschreiben. Das folgende Argument versteht die Integrationstheorie als Ansammlung von Forschungsperspektiven, die sich nicht unbedingt ausschließen, sondern je nach Forschungsgegenstand ergänzen und mehr oder weniger aufgeschlossen gegenüber anderen Theorien sind (Wiener/Diez 2003: Kap. 1, 12). Es geht dabei nicht um Fragen von ausschließlich europäischer Reichweite. Im Gegenteil, die Kernfragen nach der Qualität politischer Ordnung *jenseits von* Staatlichkeit und nach der Einbettung von Vielfalt in einen einheitlichen Verfassungsrahmen sind auch in anderen Kontexten relevant und inspirieren die Integrationstheorie.

Diese Beobachtung wird im Folgenden auf der Grundlage der Diskussion um Normen in demokratisch verfassten politischen Ordnungen vertieft. Abschnitt 2 skizziert die politische Lage und Forschungsfragen angesichts der negativen Referenden zum europäischen Vertragstext. Abschnitt 3 geht auf die Rolle von Normen in der Politik und ihre prinzipielle Umstrittenheit ein. Abschnitt 4 zeigt Forschungsprogramme zur Kernfrage der Verfassungspolitik jenseits von Staatlichkeit auf.

2. *Im Lampenlicht?*

Der Entwurf für eine »Verfassung für Europa« war bisher vor allem Gegenstand akademischer und politischer Kontroversen. Diese haben allerdings wenig zur Beantwortung der Frage beigetragen, warum der Verfassungsentwurf – trotz substanzieller Verbesserungen aus der Perspektive der BürgerInnen beispielsweise im Bereich der Grundrechte und der Einbindung des Parlaments – in zwei Referenden keine Zustimmung gefunden hat. Ist das »Nein« zweier nationaler Referenden mit einer Ablehnung des europäischen Projektes oder gar dem Scheitern eines europäi-

schen Konstitutionalismus gleichzusetzen? Folgt aus der Ablehnung des Verfassungsentwurfs, wie dieses Symposium provokativ suggeriert, dass die Integrationstheorie obsolet geworden ist?

Das Gegenteil ist der Fall. Den Teufel im Detail des Vertragstextes zu vermuten, käme der sprichwörtlichen Suche nach dem Schlüsselbund unter der Straßenlaterne gleich. Wer das »Nein« der holländischen und französischen Referenden verstehen will, darf nicht die rechtliche Substanz der Verfassungsnormen, sondern muss ihre soziale Sichtbarkeit und kulturelle Anerkennung im Kontext erforschen. Was ist also der Status quo normativer Regierungsgrundlagen und wie ist er gegebenenfalls zu verbessern? Hier steht beispielsweise die Ausformulierung des Bürgerrechts auf Differenz sowie der Zugang zu Partizipation (*access to participation*) in den theoretischen Debatten um demokratisches Regieren jenseits von Staatlichkeit noch aus.

Zwei Einsichten sind festzuhalten: Erstens ist durch die mit den Referenden dokumentierte Umstrittenheit des Verfassungsvertragstextes zwar eine negative, jedoch radikal erweiterte aktive öffentliche Wahrnehmung zu attestieren; zweitens lässt sich im Lichte vergleichender Konstitutionalismustheorien das Prinzip der Umstrittenheit als normativer Kern europäischer Verfassungstheorie formulieren. Das Prinzip des Zugangs zur Umstrittenheit (Wiener 2005a: 19) knüpft erstens an das von Thomas H. Marshall formulierte Konzept der Bürgerschaft als »developing institution« an (Marshall 1950: 28), die durch sukzessive Erweiterung von Bürgerrechten das Ziel der vollen Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft anstrebt. Zweitens folgt es der kritischen Erweiterung des Konzepts der »Umstrittenheit« (Dahl 1971: 4) durch die demokratische Verfassungstheorie u. a. von James Tully (2002). Auf die demokratische Qualität politischer Ordnung in der EU angewandt, stellt sich nun die Frage, inwieweit der *Zugang zu Umstrittenheit* als ausformuliertes Marshallsches Kriterium voller Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft (Marshall 1950: 12, 14; Wiener 2005b: 230) sich in diesem Kontext umsetzen lässt. Denn diese Grundlage besteht derzeit nur für eine exklusive Gruppe von Unionsbürgern. Das heißt, dass nur diejenigen, die sich in transnationalen Räumen bewegen, prinzipiell Zugang zur aktiven Teilnahme am Prozess der Auseinandersetzung um die Werte haben, die für alle UnionsbürgerInnen Geltung haben sollen.

Es geht also darum, ob und wie Umstrittenheit erstens als politisches Programm und zweitens als Forschungsprogramm in der Integrationstheorie thematisiert wird. *Ad eins* ist festzustellen, dass die EU zwar in der öffentlichen Meinung politisiert worden ist, jedoch bisher nicht in der Lage war, diese politische Oppositionsmöglichkeit konstruktiv zu integrieren (Neyer/Schröter 2005: 23), beispielsweise durch die Erweiterung des aktiven Zugangs zur Öffentlichkeit (Peters, B. 2005: 91). *Ad zwei* lässt sich zusammenfassen, dass zwar im Phasenmodell europäischer Integration eine Politisierung konstatiert worden ist (Wiener 2003: 131; Hooghe/Marks 2005), die wissenschaftliche Ausformulierung jedoch theoretischer wie empirischer Konkretisierung bedarf. Hier bieten die Forschungen zu Partizipation in transnationalen öffentlichen Räumen, etwa zu Bürgerschaftspraxis, Deliberation und transnationalen Öffentlichkeiten, wichtige Ansatzpunkte (etwa Jenson 2005, Bellamy 2005, Eriksen 2005). Die »Explosion« der Forschungsvorhaben zum demokratischen

Regieren jenseits des Staates (Lord 2005: 1) und die Diskussion um multilaterale Regierungsformen in der Weltpolitik haben das Interesse an interaktiver diskursiver Praxis und der Rolle von Normen in der Politik gestärkt. Der Zusammenhang zwischen Umstrittenheit und demokratischer Legitimation ist keine neue Entdeckung. Bereits Robert Dahl hat das »Recht auf Zugang zu öffentlicher Umstrittenheit« als Indikator für Vergleichsstudien zum demokratischen Regieren vorgeschlagen (Dahl 1971: 4). Fraglich ist allerdings, ob das Konzept bisher in seiner ganzen normativen Tragweite theoretisch ausformuliert wurde, und inwieweit es in der empirischen Integrationsforschung Verwendung fand.

3. *Im Rampenlicht*

Die These der zentralen Rolle von Umstrittenheit als Grundlage der Erklärung von Normenwirkung weist auf zwei empirisch zu trennende politische Konflikte hin, die als Politisierungsfaktoren im europäischen Verfassungsprozess wirken. Der erste Konflikt entzündet sich an der Frage, welche Verfassungsfunktionen sich aus dem formalen Verfassungsrahmen ergeben. Der zweite Konflikt entsteht aus der kontingenten Entwicklung von Verfassungsinterpretationen (Peters, A. 2001: 38f). Beide erlauben eine Eingrenzung der Erwartungen, die in der Finalitätsdebatte entwickelt wurden. Wenn die Verfassung das Politische ordnen soll (Preuss 1994), dann kann dies nur erfolgreich geschehen, wenn die Regeln, Normen und Prozeduren der Verfassung im Rahmen einer Gemeinschaft als legitim anerkannt und umgesetzt werden (Tully 2005), wenn also ähnliche Verfassungsinterpretationen existieren. Die theoretische Streitfrage ist hier, ob dabei der Grundsatz der Einheit oder der Vielfalt als Verfassungsgrundlage dienen sollte. Gibt es einen »typisch« europäischen, republikanisch geprägten Wertekanon oder muss auch im europäischen Kontext die Gruppe der demokratischen Werte, beispielsweise im Sinne von James Tully »kontemporärem« Konstitutionalismuskonzept, erweitert werden?

Als soziale Konstrukte sind Normen grundsätzlich anfechtbar. Nicht nur soziale Normen gelten erst, wenn sie innerhalb einer Gruppe als angemessen anerkannt werden; auch Rechtsnormen sind ohne die Interpretationshilfe sozial anerkannter Institutionen kaum umsetzbar (Curtin/Dekker 1999: 91). Während die Anerkennung international vereinbarter Normen von den Unterzeichnenden erwartet wird, bleibt die Ausformulierung konkreter Handlungsanweisungen meist offen (Chayes/Chayes 1993: 189). Damit wird die Interpretation in den Kontext von Interaktionen verschoben, die der internationalen Ebene nachgelagert sind – also beispielsweise in den binnenstaatlichen Zusammenhang. Genau diese Verlagerung schafft potenzielle Konfliktsituationen, denn normative Bedeutungen müssen kontinuierlich ermittelt und aktualisiert werden.

Die Umstrittenheit von Normen nimmt unter drei Bedingungen zu: Erstens in Krisensituationen, in denen der Prozess gesellschaftlich gestützter Interpretation verkürzt wird; zweitens durch die Verlagerung von Regierungsprozessen über die Grenzen der Interpretationsgemeinschaft hinaus; und drittens durch den Zeitfaktor,

denn normative Bedeutungen sind historisch kontingent. Die politische Rolle von Normen und der Interpretation ihrer Bedeutung hängt also vom sozialen Umfeld ab. So ist gezeigt worden, dass sich politische Ideen zwar über Grenzen hinweg verbreiten, jedoch in neuer sozialer Umgebung anders interpretiert und umgesetzt werden (Hall 1989). Die Nichtbefolgung von Regeln ist daher nicht unbedingt auf mangelndes Einverständnis, sondern auch auf Missverständnisse über ihre Bedeutung zurückzuführen. Mit abnehmender Homogenität der sozialen Umgebung steigt der Bedarf an Erklärungen. Damit gewinnt pragmatisch zunächst individuelle Praxis an Einfluss, denn »the practice not only fulfils the rule, but also gives it concrete shape in particular situations. Practice is [...] a continual ›interpretation‹ and reinterpretation of what the rule really means« (Taylor 1993: 57).

Daraus ergeben sich zwei Herausforderungen für die Integrationsforschung. *Ers-* *tens* muss empirisch Geltung und Variation der Bedeutung bestimmter Normtypen im Kontext ermittelt werden. Unterschiede sind in verschiedenen Mitgliedsstaaten oder in unterschiedlichen transnationalen Räumen zu erwarten.¹ Hier werden durch kulturelle Referenzrahmen potenzielle politische Konfliktpunkte eingegrenzt (z. B. Eder 2004). Bisher liegen zu dieser Fragestellung vor allem theoretische Vergleichsstudien vor, beispielsweise zur Ausdehnung transnationaler Öffentlichkeiten oder zur Europäisierung bestimmter Politikfelder (Peters, B. 2005; Eder et al. 2000).

Zweitens stellt sich die normative Frage, wie unterschiedliche Erfahrungen mit und Erwartungen an Verfassungsinhalte in die Verfassung integriert werden sollten. Hier geht es umfassender um die demokratische Legitimität von Verfassungsinhalten. Sie ist entlang zweier unterschiedlicher Dimensionen diskutiert worden. Die erste, in der europäischen Diskussion dominierende Dimension geht von universellen Werten aus, die in der Verfassung verankert sind und durch sie gewahrt werden. Sie ist durch die bekannten Debatten um europäische Werte und Normen als Voraussetzung dieser Gemeinschaft gekennzeichnet (Friese/Wagner 2002). Im Gegensatz dazu argumentiert eine zweite, bisher vor allem außerhalb Europas formulierte Position, dass Universalität eine irreführende Repräsentation der Ziele von Verfassungsdialogen ist, »because [...] the world of constitutionalism is not a universe, but a multiverse: it cannot be represented in universal principles or its citizens in universal institutions« (Tully 1995: 131). Die Politik der Akkommodation von Vielfalt wird zum Wert an sich. Damit rücken die institutionellen Bedingungen des Erhalts von Vielfalt gegenüber der substanziellen Bestimmung »europäischer« Werte in den Vordergrund. Dieser Ansatz basiert auf zwei Grundprinzipien: Das Demokratieprinzip impliziert die theoretische und politische Integration des Zugangs zur Anfechtung der rechtlichen Grundlagen einer Gemeinschaft. Das Konstitutionalismusprinzip basiert darauf, dass nur Prozesse, die die prinzipielle Veränderung der gesetzten Normen und Prinzipien erlauben, zur demokratischen Legitimation beitragen (Tully 2002: 207). Dazu muss der institutionelle Rahmen einerseits Vielfalt organisieren,

1 Vgl. hierzu das EU-Projekt *Establishing Diversity (and Commonality) in Interpreting the Meaning of Democratic Principles and Procedures*; siehe <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/index.php?id=64>; 20.10.2005.

ohne sie überwinden zu wollen, und andererseits die Gemeinsamkeiten in geteilten Institutionen widerspiegeln (Tully 1995: 131).

4. Ein Blick auf die unsichtbaren Faktoren

Bei der europäischen Verfassungsdebatte handelt es sich »vordergründig um einen Streit um Begriffe, hintergründig jedoch um zentrale Fragen der Legitimität und Finalität europäischer Hoheitsgewalt« (Peters, A. 2001: 31, meine Hervorh.). Es stellt sich also zunächst die Frage, wie dieser »Hintergrund« zu konzipieren und zu erforschen ist. Wichtig bei dieser Debatte ist, dass sie sich – unabhängig davon, wo sie geführt wird – generell »aus tief verwurzelten, *halb*bewussten Vorstellungen« speist (Peters, A. 2001: 31, meine Hervorh.). Es sind nicht zuletzt diese Verfassungsinterpretationen, die ausschlaggebend für die jeweils individuell empfundene Bedeutung der Verfassungsnormen sind. Letztere kommt sowohl in politischen wie auch *policy*-relevanten Handlungen von Individuen zum Ausdruck und bewirkt damit potenziell Konflikte. Für die Integrationstheorie folgt hieraus zweierlei. Erstens ist die Kontextualisierung von Diskursen als zentraler Indikator für die Erfassung des Spektrums unterschiedlicher Bedeutungen, die mit den zentralen Normen moderner Verfassungen assoziiert werden, zu erfassen. Dabei geht es darum, über die im Bourdieuschen Sinne transnational »positionierten« Eliten hinausgehende demokratische Optionen zu benennen (Bourdieu 1993: 30). Zweitens ist in Anbetracht der jetzt 25 Mitgliedsstaaten und einer wachsenden Anzahl transnationaler Räume ein Ansteigen der Diversifizierung in der Interpretation von Normen europäischen Regierens zu erwarten. Entsprechend lässt sich die Ausklammerung kontroverser Konnotationen² über die Bedeutung von Verfassungsinhalten als neue Herausforderung an den europäischen Konstitutionalismus festhalten.

Hier besteht Forschungsbedarf, denn letztendlich sind es die assoziativen Konnotationen in diesen Kontexten, die die unerwarteten Konsequenzen von Institutionenbildung forcieren. Es wird daher vorgeschlagen, der prinzipiell in Deliberationsprozessen angelegten Logik der Umstrittenheit zu folgen und die doppelte Qualität von Normen als sozial konstruiert und als handlungsleitend erweiternd in die Institutionenanalyse aufzunehmen (Habermas 1992: 35). Während dieser Ansatz auf der Habermasschen Annahme aufbaut, dass Verfassungsinhalte nicht allein aufgrund ihrer Faktizität, sondern erst durch ihre gesellschaftlich anerkannte Geltung Legitimität in rechtsstaatlich verfassten Gemeinschaften begründen können, geht er

2 Konnotationen entstehen z. B. durch die von John Searle auch als »day-to-day metaphysics which govern human activities« bezeichnete »complex structure of social reality [which] is, so to speak, weightless and invisible« (Searle 1995: 4). In der Sprachwissenschaft sind sie folgendermaßen definiert: »Besides denoting or concrete things, action or concept, a word may carry various additional overtones generally described as connotations. They are made up of different components: those that express one's attitude to the things spoken about (this is called an emotive component of meaning) or those that indicate the sphere in which the discourse takes place (this is called a stylistic reference of a word)« (Popereka 2004: 1).

zugleich über Habermas hinaus, indem er der kontingenten Entstehung von normativer Bedeutung neben demokratischen Zugangsregelungen zentrale Wirkungsmacht einräumt. Er knüpft an deliberative Ansätze in der Integrationsforschung an, legt jedoch darüber hinaus einen deutlicheren Schwerpunkt auf die Interpretation von Bedeutung und dementsprechende Erwartungshaltungen gegenüber Normen.

Um das Phänomen der Politisierung in Motivation und Wirkung zu bestimmen, wird zwischen sichtbaren und unsichtbaren Faktoren unterschieden. Erstere werden als konkrete politisch oder rechtlich begründete Verfassungsfunktionen wie Einheitsbildung einerseits und Ordnung bzw. Organisation des Gemeinwesens und Verrechtlichung seiner Aktivität andererseits bezeichnet. Letztere umfassen beispielsweise Erwartungen an bestimmte Verfassungsinhalte sowie die spezifische Interpretation ihrer Bedeutung, welche in der historischen und kulturellen Kontingenz der Verfassungsfunktion liegen. Um sie zu bestimmen, bedarf es des transdisziplinären Zugriffs auf Methoden der Diskursanalyse und der historischen Semantik. Derzeit sind zwar Ansätze zur Politisierung auf der Grundlage kontroverser Diskussionen um den Verfassungsbegriff (legitimistisch oder neutral?) zu beobachten, jedoch steht die kontroverse Diskussion um Verfassungsinhalte, wie etwa Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, noch aus. Die Politisierung ist jedoch durch die Debatten im Ratifizierungsprozess des Verfassungsvertrags bereits angestoßen worden. Es steht zu erwarten, dass sich diese im Falle einer Implementierung von Teilinhalten des Verfassungsvertrages, wie etwa von Minderheitenrechten, ausweitet. Hier gelangt dann zusätzlich zu der sichtbaren Dimension des öffentlichen Diskurses über den Verfassungsbegriff die unsichtbare Dimension der Konstitution von Politik durch Kultur ans Tageslicht (empirisch dargestellt durch die Bestimmung assoziativer Konnotationen auf der Basis von Sprache).

5. Zusammenfassung

Das Postulat der Umstrittenheit als Recht zur Teilnahme als aktives Konzept im Sinne Marshallischer Kriterien voller Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft muss reformuliert werden. Denn nur in transnationalen Räumen sind die drei Grundbedingungen zur Normbefolgung im supranational verfassten Rahmen jenseits des Staates, legale Geltung, soziale Anerkennung und kulturelle Wahrnehmung verfasster Normen, Prinzipien und Regelungen, gewährleistet. Während die Überlappung dieser drei Grundbedingungen Marshallischer Bürgerschaft in Nationalstaaten im Prinzip gewährleistet war, ist dies durch das routinierte, jedoch exklusive Überschreiten von Grenzen sowohl horizontal (gesellschaftlich) als auch vertikal (politisch) nicht mehr gewährleistet. Daher lässt sich zusammenfassen, dass die Marshallischen Bürger der Gegenwart auf transnational positionierte Eliten begrenzt bleiben. Vor dem Hintergrund dieser Zugangsbedingungen ist eine größere Akzeptanz europäischer Verfassungsnormen einerseits auf kultureller Ebene, also durch die Ausweitung transnationaler Räume, zu erreichen, und andererseits durch die institutionelle Verankerung prinzipieller Teilnahmerechte im supranational verfassten Rahmen.

Literatur

- Bellamy, Richard* 2005: Still in Deficit: Rights, Regulation and Democracy in the EU (Vortrag auf der Jahrestagung des DEMCON Consortium of Democratic Constitutionalism der University of Victoria, 30.9. - 2.10.2005), in: http://www.law.uvic.ca/demcon/2005_presenters.htm; 20.10.2005.
- Bourdieu, Pierre* (Hrsg.) 1993: *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*, New York, NY.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia H.* 1993: On Compliance, in: *International Organization* 47: 2, 175-205.
- Curtin, Deirdre/Dekker, Ige* 1999: The EU as a »Layered« International Organization: Institutional Unity in Disguise, in: Craig, Paul/de Burca, Grainne (Hrsg.): *The Evolution of EU Law*, Oxford, 83-136.
- Dahl, Robert A.* 1971: *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT.
- Eder, Klaus* 2004: The Two Faces of Europeanization: Synchronizing a Europe Moving at Varying Speeds, in: *Time & Society* 13: 1, 89-107.
- Eder, Klaus/Kantner, Cathleen/Trenz, Hans-Jörg* 2000: Transnationale Öffentlichkeit und die Strukturierung politischer Kommunikation in Europa (Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens im Rahmen des DFG-Schwerpunkts Regieren in Europa, Humboldt Universität zu Berlin), unv. Ms.
- Eriksen, Erik O.* (Hrsg.) 2005: *Making the European Polity*, London.
- Friese, Heidrun/Wagner, Peter* 2002: Survey Article: The Nascent Political Philosophy of the European Polity, in: *Journal of Political Philosophy* 10: 3, 342-364.
- Habermas, Jürgen* 1992: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M.
- Hall, Peter* 1989: *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, NJ.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2005: The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration, in: *Constitutionalism Webpapers (Con WEB)* 6: 5 in: <http://www.qub.ac.uk/pisp/Research/PaperSeries/ConWEBPapers/>; 20.10.2005.
- Jenson, Jane* 2005: The European Union's Citizenship Regime: Political and Social Rights in the Era of New Governance (Vortrag auf der Tagung »Contested Meanings: Democratic Practices and Principles Across Cultural Boundaries«, Queen's University Belfast, 22.-23.9.2005), in: <http://www.qub.ac.uk/polproj/reneq/workshop.htm>; 20.10.2005.
- Lord, Chris* 2005: Democratic Audit (Vortrag auf der Tagung »Contested Meanings: Democratic Practices and Principles Across Cultural Boundaries«, Queen's University Belfast, 22.-23.9.2005), in: <http://www.qub.ac.uk/polproj/reneq/workshop.htm>; 20.10.2005.
- Marshall, Thomas H.* 1950: *Citizenship and Social Class*, Cambridge.
- Neyer, Jürgen/Schröter, Michael* 2005: Deliberative Europe and the Rejected Constitution (Vortrag auf der Tagung »Law and Democracy in Europe's Post-National Constellation«, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 24.9.2005), in: <http://www.iue.it/LAW/ResearchTeaching/Cidel/Index.shtml>; 20.10.2005.
- Peters, Anne* 2001: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin.
- Peters, Bernhard* 2005: Public Discourse, Identity and the Problem of Democratic Legitimacy, in: Eriksen, Erik O. (Hrsg.): *Making the European Polity*, London, 84-123.
- Popereka, Olga* 2004: How to Convey the Connotative Meaning of a Word into Another Language, in: <http://www.proz.com/translation-articles/articles/23/>; 9.10.2005.
- Preuss, Ulrich K.* 1994: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: Preuss, Ulrich K. (Hrsg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a. M., 7-33.
- Searle, John* 1995: *The Construction of Social Reality*, New York, NY.
- Taylor, Charles* 1993: To Follow a Rule..., in: Calhoun, Craig/LiPuma, Edward/Postone, Moishe (Hrsg.): *Bourdieu: Critical Perspectives*, Cambridge, 45-60.
- Tully, James* 1995: *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, NY.

- Tully, James* 2002: The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutionalism and Democracy, in: *Modern Law Review* 65: 2, 204-228.
- Tully, James* 2005: On the Nature of the »New« Imperialism (Vortrag im Victoria Colloquium, University of Victoria, 30.9. - 2.10.2005), http://www.law.uvic.ca/demcon/2005_presenters.htm; 20.10.2005.
- Wiener, Antje* 2003: Institutionen, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Heidelberg, 121-147.
- Wiener, Antje* 2005a: Bürgerschaft in neuen Grenzen. Zur sozialen Konstitution politischer Ordnung in Europa, in: Huget, Holger/Kambas, Chryssoula/Klein, Wolfgang (Hrsg.): *Grenzüberschreitungen. Differenz und Identität im Europa der Gegenwart*, Wiesbaden, 219-262.
- Wiener, Antje* 2005b: The Dual Quality of Norms (Vortrag auf der Konferenz »Intersubjektivität und internationale Politik. Motive aus dem Werk von Jürgen Habermas in Internationalen Beziehungen und Politischer Theorie«, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., 6. - 18.6.2005), in: http://www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de/index.pl/konferenz_intersubjektivitaet_programm; 20.10.2005.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas* (Hrsg.) 2003: *European Integration Theory*, Oxford.

Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie

1. Einleitung

Die Europäische Union ist in der Krise. Und das ist gut so, ist man versucht zu sagen. Bekanntlich steht der Begriff der Krise nicht nur für das Ende des Alten, sondern ebenfalls für den Beginn des Neuen. Und ein Neubeginn ist in Europa dringend geboten. Christopher Daase hat den Teilnehmern an diesem Symposium drei Fragen mit auf den Weg gegeben: Wie lässt sich die Krise der EU aus theoretischer Sicht erklären, warum war die Integrationstheorie nicht in der Lage, die Krise zu antizipieren, und ist die Integrationstheorie daher letztlich obsolet geworden? Ich werde die Fragen der Reihe nach beantworten und dabei zu zeigen versuchen, dass ein deliberativer Supranationalismus – im Gegensatz zu manchen anderen Theorien – sehr wohl in der Lage ist, die gegenwärtige Krise zu erklären sowie Vorhersagen über zukünftige Krisen zu formulieren. Integrationstheorie ist daher keineswegs obsolet geworden, sondern vielmehr von hoher wissenschaftlicher und politischer Aktualität.

Der deliberative Supranationalismus ist ursprünglich als regulative Idee im Kontext einer Untersuchung des europäischen Ausschusswesens entstanden (Joerges/Neyer 1997) und hat sich seitdem aber als eigenständiger theoretischer Zugang zur Analyse der europäischen Integration einen festen Platz in der theoretischen Landschaft erobert.¹ Die Kernidee liegt darin, dass die Fähigkeit eines nicht-hierarchisch aufgebauten Gemeinwesens zum einvernehmlichen Handeln unter den Bedingungen gesellschaftlicher Pluralität nur als kommunikativer und inklusiver Prozess und unter Zuhilfenahme von kodifizierten Rechtsnormen gedacht werden kann. Übertragen auf die Union bedeutet dies, dass politische Einigung als rechtsbasierte Mehrebenendeliberation unter Einschluss der europäischen Institutionen, der Mitgliedsstaaten und ihrer Gesellschaften zu konzeptualisieren ist.

Der deliberative Supranationalismus versteht sich als Alternative zum Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus. Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus betont der deliberative Supranationalismus die zentrale Rolle europäischen Rechts als Verständigung forderndes und förderndes Medium. Gleichzeitig setzt sich der deliberative Supranationalismus vom Funktionalismus ab. Es gibt keinen Automatismus der Integration, der sich unabhängig von politischen Entscheidungs- und Verständigungsprozessen vollziehen würde, sondern lediglich rechtsbasierte Entscheidungsprozesse, die zu einem Mehr, genauso aber auch zu einem Weniger an Integration führen können. Der wesentliche Grund hierfür liegt in der demokrati-

1 Für einen Überblick über den Stand der Literatur siehe Schmalz-Bruns (1999), Joerges (2000), Neyer (2003), Eriksen/Fossum (2004).

schen Konstitution der Mitgliedsstaaten, die ihre Regierungen nötigt, sich für verfolgte Politiken öffentlich zu rechtfertigen. Dort wo diese Rechtfertigung unterbleibt oder als unglaublich wahrgenommen wird, entsteht latenter oder faktischer Widerstand.

2. *Warum ist die EU in der Krise?*

Für die Erklärung der aktuellen Krise der Union ist der deliberative Supranationalismus ganz offensichtlich relevant. Nach wie vor ist die Europäische Union in weiten Teilen ein technokratisch-intergouvernementales Regime, in dem die wichtigsten Entscheidungen von den Regierungen hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss breiterer gesellschaftlicher Kreise getroffen werden (Neyer/Schroeter 2005). Es ist zwar zutreffend, dass der Ministerrat gelegentlich öffentlich tagt und ebenfalls ist es richtig, dass die Kompetenzen des Parlamentes über die Zeit immer weiter ausgedehnt wurden. Gleichzeitig aber wurde der Europäische Rat in seiner Rolle als Agenda setzende Institution bestärkt und dem Parlament die Kompetenz verweigert, eigenständig die politische Agenda der EU bestimmen zu können. Das Parlament ist daher letztlich lediglich in seiner Funktion gestärkt worden, den Mitgliedsstaaten dabei zu helfen, ihre im Europäischen Rat gefundene Agenda umzusetzen. Die wichtigsten politischen Entscheidungen und Weichenstellungen der europäischen Politik finden aber nicht im Parlament – oder auch nur zwischen Parlament und Ministerrat –, sondern hinter den verschlossenen Türen des Europäischen Rates statt. Auch der hoch gelobte Verfassungskonvent war letztlich wenig mehr als eine beratende Versammlung von Honoratioren und Berufseuropäern. Die Beratungen des Konvents erfolgten zudem im Schatten der folgenden Regierungskonferenz und waren daher von vornherein von der Notwendigkeit geprägt, nur solche Ergebnisse zu produzieren, die für die mitgliedstaatlichen Regierungen akzeptabel wären (vgl. Magnette/Nicolaides 2004).

Es kann daher auch nicht überraschen, dass fast alle der wirklich wichtigen politischen Weichenstellungen der letzten Jahre auf rein intergouvernementale Beschlüsse zurückgehen: Die mitgliedstaatlichen Exekutiven handelten sowohl die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihrem Stabilitätspakt als auch die Erweiterung der EU um die zehn osteuropäischen Staaten unter sich aus. Der Umbau der Union in einen Raum der Sicherheit und des Rechts und die hiermit einhergehende Ausdehnung gouvernementaler Kompetenzen wurde den europäischen Gesellschaften vom Europäischen Rat als eine notwendige Reaktion auf die Terrorismusgefahr präsentiert und ebenso per intergouvernementaler Deklaration verkündet – wie der Ausbau der militärischen Komponente der GASP und die hiermit einhergehende Militarisierung der europäischen Außenpolitik.

Auch die Reaktion der Europäischen Union auf die Herausforderung der Globalisierung ist alles andere als unkontrovers. Globalisierungsbezogene Politik der Union beschränkt sich heute weitestgehend auf Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und neuen Technologien und hat keinerlei Sensibilität für die sozia-

len Ängste ihrer Bürger. Die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie ist über unverbindliche Empfehlungen nicht hinausgekommen. Aufgrund der einseitigen Konzentration der EU-Politik auf die Beförderung der negativen Integration gilt der Begriff der Europäisierung für viele heute schon als Synonym für die sozialen Verwerfungen der Globalisierung. Die Osterweiterung steht im Bewusstsein vieler Menschen daher auch nicht für die historische Überwindung der Teilung des Kontinents, sondern für erhöhten Wettbewerbsdruck und weiteren Arbeitsplatzverlust. Aus der ehemaligen Hoffnung auf eine Antwort auf die Globalisierung ist das trojanische Pferd der Globalisierung geworden. Es geht hier nicht darum, einzelne dieser Politiken inhaltlich zu kritisieren. Für alle lassen sich gute inhaltliche Gründe vorbringen. Das zentrale Problem liegt tiefer. Mit der Osterweiterung, dem Stabilitätspakt, der Militarisierung der GASP und der Globalisierung hat die Union die »Nichtsichtbarkeitsschwelle« überschritten und den ehemals so wirkungsvollen permissiven Konsens in Frage gestellt.

Die EU ist relevant und politisch erwachsen geworden. Damit aber hat sie sich automatisch auch mit wachsender Kritik auseinander zu setzen und muss auf sie eingehen. In der mitgliedsstaatlichen Demokratie geschieht diese Auseinandersetzung alltäglich in den Medien und regelmäßig über Regierungserklärungen. In der EU fehlt sie hingegen weitestgehend. Weder gibt es eine institutionalisierte Opposition noch publikumswirksame Foren der Auseinandersetzung mit abweichenden Meinungen. Die EU ist faktisch zu einer Form der organisierten Unverantwortlichkeit verkommen, in der Konsense von allen Organen der EU sowie allen Mitgliedsstaaten mitgetragen werden und doch keiner so recht verantwortlich ist. Die alltägliche Rechtfertigung für Politikinhalt und die Auseinandersetzung mit Kritik hat aber eine außerordentlich wichtige Funktion. Nur sie kann gewährleisten, dass potenziell konstruktive Kritik verarbeitet und nicht zu destruktiver Kritik am System als solchem wird. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages ist in dieser Perspektive weder ein rein innenpolitisches Problem noch bloß auf Defizite des Dokumentes zurückzuführen. Beides mag zwar durchaus zur Ablehnung des Verfassungsvertrages beigetragen haben, bildet aber kaum den Kern des Problems. Der Kern des Problems liegt vielmehr in den Strukturen der Europäischen Union und ihrer mangelnden Fähigkeit zur konstruktiven Auseinandersetzung mit und Einbindung von Opposition.

3. *Warum konnte die Integrationstheorie die Krise nicht vorhersehen?*

Die Antwort auf diese Frage liegt auf der Hand. Der ganz überwiegenden Mehrheit der Integrationstheorien scheint der simple Umstand entgangen zu sein, dass es in Europa politische Gesellschaften mit einer ausgeprägten Fähigkeit zur Artikulation ihrer Präferenzen gibt. Es gibt zwar vielleicht keine eine »europäische« Gesellschaft, aber dafür inzwischen 25 nationale Gesellschaften, die sich allesamt – zumindest ab und zu – mit Europa beschäftigen. Im Gegensatz zur analytischen Demokratietheorie, die ohne den Begriff der Gesellschaft schlechterdings nicht gedacht werden kann

(das gilt für die normative Demokratietheorie natürlich umso mehr), ist der Begriff der Gesellschaft die Integrationstheorie noch immer ein Fremdwort. Der (Neo-) Funktionalismus ist eine geradezu a-demokratische Theorie, die Integrationsprozesse auf Automatismen reduziert und Gesellschaft nur insoweit zur Kenntnis nimmt, als hier Agenten weiterer Integration identifiziert werden können (vgl. etwa Corbey 1995; Stone Sweet/Sandholtz 1997). Der Begriff der Gesellschaft selbst ist dem Neofunktionalismus hingegen fremd. Es kann daher auch kaum verwundern, wenn Neofunktionalisten von der Ablehnung des Verfassungsvertrages überrascht sind, die resultierenden ökonomischen und politischen Ineffizienzen beklagen und eine Wiederholung der Referenden fordern.

Nicht viel besser steht hier der Intergouvernementalismus da. Zumindest in seiner liberalen Ausprägung ist er sich zwar durchaus der Anbindung von Regierungen an vorherrschende gesellschaftliche Präferenzen bewusst, reduziert die Funktion von Regierungen aber auf die Darstellung dominanter Gewerkschafts- oder Unternehmensinteressen (vgl. Moravcsik 1998). Gesellschaft erscheint hier in einer korporatistisch verengten Sichtweise, die nur institutionalisierte Interessen kennt und diffuse Interessenlagen sowie nicht-organisierte gesellschaftliche Meinungen weitestgehend ausblendet. Während die klassische Demokratietheorie erwarten ließe, dass jede Regierung schon aus Gründen des Machterhaltes immer versuchen muss, breite Gesellschaftskreise zu erreichen und »volksparteiliche« Politik zu gestalten, ist die Regierung im liberalen Intergouvernementalismus offensichtlich ausschließlich für die Wünsche gut organisierter Interessengruppen offen. Die demokratische Öffentlichkeit, vor der Politiken im diskursiven Prozess zu rechtfertigen sind, taucht als analytische Kategorie hingegen überhaupt nicht auf. Von einer Integrationstheorie, die in derart gravierender Weise die gesellschaftlichen Grundlagen der Europäischen Union ausblendet, kann in der Tat kaum erwartet werden, dass sie gesellschaftlich induzierte Krisen vorhersieht.

4. *Ist die Integrationstheorie obsolet geworden?*

Vor dem Hintergrund der im Bisherigen angestellten Kritik ist die dritte Frage nach der Obsoleszenz der Integrationstheorie abgewogen zu beantworten. Wenn es zutreffend ist, dass die politischen Gesellschaften Europas sich inzwischen ihren Platz im politischen Geschäft der Union erobert haben und Regierungen es sich kaum noch leisten können, über die vorherrschenden Meinungen hinwegzugehen, dann sind zumindest alle solchen Theorien überholt, die den politischen Gesellschaften Europas keinen eigenständigen analytischen Ort einräumen. Obsolet geworden wäre dann ein korporatistisch verkürzter Intergouvernementalismus ebenso wie ein technokratischer Neofunktionalismus.

Beide mögen zwar durchaus noch erklärendes Potenzial haben, wenn wir uns mit der politischen Vergangenheit der EU beschäftigen, uns im *Arkanbereich* der europäischen Bürokratie bewegen oder uns einzelne Entscheidungsprozesse des Europäischen Rates anschauen. Nach wie vor ist es sicherlich auch zutreffend, dass

nur die wenigsten Entscheidungen in der Union deliberativen und inklusiven Verfahren folgen. Der Europäische Rat ist und bleibt wohl auf weitere Zeit die dominante Institution in der Union und das Parlament wird in absehbarer Zukunft kaum eigenständige Agendasetzungsmacht gewinnen.

Ihre Grenzen haben Intergovernmentalismus und Neofunktionalismus hingegen dort, wo die politischen Gesellschaften Europas ins Spiel kommen. In allen Fällen, in denen breitere gesellschaftliche Kreise eine Teilhabe an europäischen Entscheidungen verlangen – sei dies bei der Zulassung britischen Rindfleisches auf den europäischen Markt oder bei der Annahme einer Verfassung für Europa ist – haben deliberative Ansätze ihre Stärken. Politische Entscheidungen müssen dann im Einvernehmen zwischen Regierungen, europäischen Institutionen und europäischen Gesellschaften getroffen werden, wenn nicht Konfliktpotenzial aufgebaut und künftige Krisen vorprogrammiert werden sollen. Im Einzelfall lassen sich die politischen Meinungen auch breiter gesellschaftlicher Kreise übergehen. Wenn es allerdings der Regelfall in der Union bleibt, dass Entscheidungsprozesse jenseits gesellschaftlicher Rechtfertigung und ohne wirkliche Auseinandersetzung mit Betroffenen stattfinden, dann ist zu erwarten, dass die Krise der Union zum Dauerzustand wird. Europa ist in den letzten zwanzig Jahren zumindest im Hinblick auf seine Politikinhalte erwachsen geworden. Es wird Zeit, dass sich seine Entscheidungsverfahren dem anpassen. Der wichtigste Schritt auf diesem Weg ist, der Opposition gegen spezifische europäische Politiken einen institutionellen Platz einzuräumen, damit die Opposition gegen den europäischen Weg ein Randphänomen bleibt. Wer die Deliberation und damit auch die kritische Opposition in Europa verhindert, droht hingegen das europäische Projekt selbst zu gefährden.

Literatur

- Corbey, Dorette 1995: Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration, in: *International Organization* 49: 2, 253-284.
- Eriksen, Erik O./Fossum, John 2004: Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed, in: *International Political Science Review* 25: 4, 435-459.
- Joerges, Christian 2000: Transnationale »deliberative Demokratie« oder »deliberativer Supranationalismus«? Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 1, 145-161.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: *European Law Journal* 3: 3, 273-299.
- Magnette, Paul/Nicolaides, Kalypso 2004: The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric, in: *West European Politics* 27: 3, 381-404.
- Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Neyer, Jürgen 2003: Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 41: 4, 687-706.
- Neyer, Jürgen/Schroeter, Michael 2005: Deliberative Europe and the Rejected Constitution (Abschlusskonferenz des CIDEL-Projektes, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 22. - 24. 9.2005).

Symposium

- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 6: 2, 185-244.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne* 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4: 3, 297-317.

Benjamin Herborth

Zur Politik der Grenzziehung

Eine Replik auf Andreas Behnke

Andreas Behnkes Versuch, die Reaktionen liberaler Theoretiker auf die Ereignisse des 11. Septembers dekonstruktivistisch zu lesen, wirft die wichtige Frage auf, inwiefern Exklusionsphänomene und Probleme kultureller Differenz in liberalen Zeitdiagnosen systematisch ausgeblendet werden. Indem er ohne hinreichende Begründung von polemisch arrangierten Zitaten aus eher tagespolitischen Einlassungen auf das Gesamtwerk der Verfasser und auf »den Liberalismus« überhaupt schließt, vergibt Behnke allerdings das in seiner Fragestellung angelegte kreative Potenzial. Anstatt die Unterscheidungen, mit denen die kritisierten Texte operieren, tatsächlich aufzubrechen, inszeniert er eine paradigmatische Konfrontation, in der sich die Auseinandersetzungsformen des vermeintlich kritisierten »mainstream« bloß reproduzieren. Zudem impliziert das an Carl Schmitt angelehnte Verständnis des Politischen, für das Behnke schließlich plädiert, eine Strategie der Resubstanzialisierung, die dogmatisch auf einer Ontologisierung politischer Grenzziehungen insistiert. Von einer solchen Strategie der Resubstanzialisierung lassen sich die politischen Theorien von Derrida und Habermas als unterschiedliche Versuche einer Entsubstanzialisierung des Politikverständnisses unterscheiden.

1. Einleitung¹

Andreas Behnkes Aufsatz »9/11 und die Grenzen des Politischen« setzt sich das ehrgeizige Ziel, über ein »dekonstruktivistisches Lesen« (Behnke 2005: 118) von Texten dreier liberaler Theoretiker nachzuweisen, wie der Liberalismus aufgrund immanenter Widersprüchlichkeiten an der Herausforderung scheitern muss, die »Frage des Politischen« angemessen (Behnke 2005: 117) zu beantworten, die sich nach dem 11. September neu gestellt habe. Damit handelt es sich um ein für die *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* eher ungewöhnliches Unternehmen, das als Versuch einer kritischen Reflexion über oft implizite theoretische Hintergrundannahmen des Liberalismus allerdings gerade deswegen von besonderem Interesse sein könnte, weil hier eine in der *ZIB* häufig, wenn nicht gar charakteristisch vertretene Position kritisiert wird.

Bei aller prinzipiellen Sympathie für das Projekt erscheint mir der Artikel allerdings als vergebene Chance. Zum einen wird weder dieser Bezug noch die Verfahrensweise der Kritik hinreichend expliziert. Zum anderen kommt, was schwerer wiegt, der Argumentationsgang im Einzelnen oft undifferenziert, schematisierend und pauschalisierend daher. Das ist vor allem deswegen bedauerlich, weil das zen-

1 Für hilfreiche Anmerkungen und konstruktive Kritik danke ich Peter Niesen.

trale Motiv von Behnkes Kritik Beachtung verdient: Mit den grundlegenden begrifflichen Unterscheidungen der liberalen Tradition, so die These, werden Exklusionsphänomene systematisch ausgeblendet. Die Exklusion von Exklusion im liberalen Denken vollziehe sich nicht als Überwindung, sie produziere vielmehr einen blinden Fleck, der eine von Selbstzweifeln befreite Stabilisierung des ideologischen Koordinatensystems ermöglicht, indem er Alternativen negiert. In einer konstruktiven Wendung versucht Behnke vor diesem Hintergrund, Carl Schmitts Begriff des Politischen zu rehabilitieren. Erst darüber werde eine Politik des agonistischen Respekts möglich, die Differenz – und in deren Folge: Politik – zulasse.

Ein Anspruch einer dekonstruktiven Lektüre² besteht darin nachzuweisen, wie sich die Unterscheidungen, mit denen Texte operieren, jedem Versuch einer eindeutigen Fixierung entziehen. Der Versuch, eine dekonstruktive Vorgehensweise selbst konzis auf den Begriff zu bringen, fiel also bereits hinter ihre erste Einsicht zurück. Auf welcher Grundlage könnte sich Behnkes Dekonstruktionsversuch dann überhaupt kritisieren lassen? Ein solcher Versuch wäre meines Erachtens dann nicht gelungen, wenn er sich nicht hinreichend auf die behandelten Texte einlässt, ihre charakteristischen Formen der Auseinandersetzung reproduziert und damit selbst zur Projektionsfläche der angemahnten Defizite wird. Ich werde im Folgenden aufzeigen, inwiefern dies in Behnkes Text der Fall ist. Anschließend versuche ich, einige der kritischen Spitzen zu rekonstruieren, die in Behnkes Rezeption insbesondere von Jürgen Habermas' Diskurstheorie verloren gegangen sind. Habermas' Diskurstheorie lässt sich dann ebenso wie eine an Jacques Derrida orientierte Perspektive als Alternative zu dem Versuch formulieren, politische Grenzziehungen mit Schmitt substanzialistisch als Ausdruck bestehender Freund/Feind-Schematisierungen zu begreifen.

2. *Dekonstruktion von Texten und Destruktion von Ideologien*

Zunächst zur Präsentation des Arguments und der Vorgehensweise: Die Einleitung des Artikels beginnt mit der These, der 11. September habe die Frage nach der Vermittlung von »Identität und (kultureller) Differenz« wieder aufgeworfen. Vor diesem Hintergrund sollen »Antworten von Repräsentanten des Liberalismus« zum Gegenstand einer exemplarischen Dekonstruktion gemacht werden (Behnke 2005: 117). Indem er dabei die Repräsentativität der ausgewählten Autoren für unterschiedliche Spielarten des Liberalismus betont, zeigt Behnke bereits an, dass es ihm weniger um eine kritische Auseinandersetzung mit einzelnen Argumenten geht als vielmehr darum, immanente Widersprüche aufzudecken, die sich aus den grundlegenden Kategorien liberalen Denkens selbst ergeben.

2 Behnke (2005: 118) spricht von einem dekonstruktivistischen Lesen, scheint aber terminologisch nicht zu differenzieren zwischen Dekonstruktionen und den »theoretischen Wiederaneignungen des ‚Dekonstruktivismus‘« (Derrida, zit. n. Angehrn 2003: 238), in denen Derrida stets eine Tendenz zur Disziplinierung des dekonstruktiven Schreibens befürchtet (Angehrn 2003: 237-242).

Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass es sich bei der Dekonstruktion nicht um eine empirische Methode handelt, deren »Datenmaterial« sich im Zuge festgelegter Operationalisierungsschritte eindeutig bestimmen ließe, hätte die Auswahl der für dieses Unterfangen genutzten Texte allerdings besser begründet werden müssen. Wenn der Aufsatz den Anspruch erhebt, Schlussfolgerungen über »den Liberalismus« ziehen zu können, müsste etwa deutlich werden, welchen Stellenwert ein Zeitungsartikel Michael Ignatieffs oder ein Interview mit Habermas beanspruchen können. Behnke versucht derartige Probleme zu umgehen, indem er »von einer generellen logischen und theoretischen Kohärenz zwischen den Beiträgen zu 9/11 und dem Gesamtwerk der Verfasser« ausgeht (Behnke 2005: 118). Hinter unterschiedlichen Textsorten sieht er also scheinbar, etwas quer zu seinem theoretischen Selbstverständnis, die einheitliche Rationalität konsistent argumentierender Subjekte am Werke. Trotzdem stellt sich die Frage, ob es nun um die Äußerungen öffentlicher Intellektueller geht, die sich in eine liberale Tradition stellen, um »den Liberalismus« als politische Ideologie, gegen die der Verfasser mit einigem Furor ankämpft, oder systematisch um einen vermeintlich angemesseneren »Begriff des Politischen«. Wenn alle Dimensionen berührt werden, letztlich aber Schmitts Begriff des Politischen gegen liberale politische Theorien in Stellung gebracht werden soll, wie in den letzten beiden Teilkapiteln angedeutet, behandelt Behnke eine grundlagentheoretische Fragestellung. Die Gegenposition dann im Wesentlichen aus Miszellen zu rekonstruieren, macht es leichter, die Überlegenheit der eigenen Position zu behaupten. Von der praktischen Umsetzung einer Politik des agonistischen Respekts auch in theoretischen Kontroversen zeugt es nicht unbedingt.

Indem er die Frage nach einem angemessenen Politikverständnis von vornherein als paradigmatische Konfrontation zwischen Denkschulen inszeniert, reproduziert Behnke zudem eine für den *mainstream* der Internationalen Beziehungen typische Form der Auseinandersetzung. Wenn, gut sozialwissenschaftlich, aus einem Sample von Texten verallgemeinernde Schlussfolgerungen über Autoren und Denkschulen gezogen werden, steht nicht mehr die sorgfältige Arbeit am Text im Mittelpunkt, sondern vielmehr die Bekämpfung einer daraus rhetorisch konstruierten politischen Ideologie.³

3. *Paradoxien des Liberalismus: Die Exklusion von Exklusion*

Der zentrale Vorwurf einer als Inklusion und Universalismus camouflierten Politik der Exklusion trifft alle drei Vertreter liberaler Positionen gleichermaßen. Die Subtilität und Differenziertheit, die sich vielleicht als Maßstäbe gelingender Dekonstruktion umreißen ließen, weichen hier einer bisweilen einfach pauschalen, bisweilen aber auch grob verzerrenden Ideologiekritik. Besonders klar liegt der Fall nach

3 Wer selbst theoretische Kontroversen tendenziell auf eine Freund/Feind-Dichotomie reduziert, könnte schließlich nicht einmal begründen, warum die kritisierten Liberalen die »feindliche« Position überhaupt zur Kenntnis nehmen sollen.

Ansicht des Verfassers bei Ignatieff, dessen »Ausgrenzung der Ereignisse des 11. September 2001 [...] durch eine Reihe von logozentrischen Strategien vollzogen [wird], die hier isoliert und analysiert werden sollen« (Behnke 2005: 119). Ohne näher darauf einzugehen, inwiefern es sich bei den anschließend diskutierten begrifflichen Oppositionen um logozentrische Strategien handelt – oder wie sie isoliert und analysiert werden sollen –, will Behnke den Nachweis erbringen, dass Ignatieffs Versuch, den 11. September »jenseits des Politischen« zu verorten, sich selbst als politische Strategie, eben als Strategie einer Politik der Exklusion entlarvt. Dass ein politischer Text mit politischen Unterscheidungen operiert, ist zunächst wenig überraschend. Auch die Kritik, es handle sich um eine rhetorische Strategie, die sich als Verabschiedung der Metaphysik geriert, dabei aber selbst eine metaphysische Unterscheidung in Anspruch nimmt, indem sie rationale Politik von irrationaler Metaphysik trennt, könnte überzeugen. Selbst wenn man aber bis hierhin dem Verfasser zustimmt, bleibt unklar, warum damit mehr gewonnen ist als eine Kritik an diesem spezifischen Argument. Wenn die Kritik aber einen Schritt in der Entwicklung einer Gegenposition darstellt, die für eine Rehabilitierung von Schmitts Begriff des Politischen plädiert, müsste dieses spezifische Argument doch in irgendeiner Weise an die theoretischen Arbeiten Ignatieffs zurückgebunden werden, die (westliche) Menschenrechte ja keineswegs naiv als universalistische Wahrheiten postulieren, sondern auch vor ihrer religiösen Verklärung als *idolatry* warnen (vgl. Ignatieff 2001).

In der Auseinandersetzung mit Michael Walzer geht Behnke immerhin teilweise auch auf einschlägige theoretische Arbeiten ein. Die Kritik am Toleranzbegriff entzündet sich aber eher an einer kritischen Formulierung William Connollys als an Walzers eigener Vorstellung einer Politik des Tolerierens. Diese Vorstellung als unspezifisch zu kritisieren, mag berechtigt sein, ist aber für den systematischen Argumentationsgang nicht wirklich von Belang. Auch die wissenschaftspolitischen Sottisen Walzers gegen die Postmoderne haben eher anekdotischen Charakter. Die Argumentationslast liegt daher v. a. auf der vermeintlichen Verknüpfung von »Toleranz, Macht und Ordnung« (Behnke 2005: 123), die sich allerdings auch als Bewusstsein der Grenzen des Toleranzbegriffs interpretieren ließe. Ohne auf die Rolle Walzers in der hier einschlägigen Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus einzugehen, schreibt der Verfasser ihm allerdings einerseits eine »universalistische und trans-historische Logik« zu, erkennt aber zugleich auch Spuren von Schmitts Begriff des Politischen, mit deren Hilfe sich Walzer gewissermaßen gegen den liberalen Strich lesen ließe. Dabei unterlaufe Walzer jedoch ein Kategorienfehler, indem er lediglich auf die Figur des absoluten Feindes rekurriere, traditionelle Feindschaft, die »agonistischen Respekt« (Behnke 2005: 125) und damit eine Hegung von Gewalt beinhalte, hingegen ausgrenze. Die Figur des absoluten Feindes erfülle dann die Funktion, den Bereich jenseits der Grenzen der Tolerierbarkeit zu bezeichnen. Damit sei auch bei Walzer der positiv besetzte Begriff der Toleranz von vornherein dogmatisch eingeengt: »Sein restriktives Verständnis von Toleranz dämmt die Exzesse der Vielfalt ein, um den Zustand der friedlichen Koexistenz stabilisieren zu können« (Behnke 2005: 124).

Zentral für die Entwicklung von Behnkes Argument scheint mir die Auseinandersetzung mit Habermas, gegen den in den folgenden Abschnitten die Vorzüge einer an Schmitt orientierten Perspektive behauptet werden. Hier zeigen sich allerdings besonders gravierende Schwächen in Behnkes Argumentation. Habermas vertritt in den Augen Behnkes als »Philosoph des unilateralen Ethnozentrismus« (Behnke 2005: 137) eine »Metaphysik des rationalen Diskurses« (Behnke 2005: 128), die Terrorismus nur als Verzerrung und Abweichung vom liberalen Normalzustand wahrnehmen kann. Die Art und Weise, wie der für Habermas zentrale Begriff der verzerrten Kommunikation hier aus einem Interview-Band in der englischen Übersetzung übernommen wird, ist mehr als eine Verletzung der argumentativen Sorgfaltspflicht. Behnke unterstellt Habermas eine liberal-doktrinäre Verständigungsutopie, obwohl dieser auf der zitierten Seite auf seine zweistufige Gesellschaftstheorie explizit Bezug nimmt. Unmittelbar bevor Habermas vermeintlich »Terrorismus zu einem Ausdruck von ›distorted communication‹« (Habermas 2003: 35) vereinfacht, führt er nämlich aus: »We in the West do live in peaceful and well-to-do societies, and yet they contain a *structural violence* [sic!] that, to a certain degree, we have gotten used to« (Habermas 2003: 35, Hervorh. dort.). Es folgt eine Reihe von Beispielen sowie die charakteristische Differenzierung zwischen System und Lebenswelt. Ob man nun Habermas Position hinsichtlich der kommunikativen Rationalitätspotentiale der Lebenswelt teilt oder nicht, sie aus dem Kontext der systemischen Zwänge zu reißen, die Habermas an derselben Stelle explizit benennt, ist im besten Falle schlampig zitiert.

Auch unabhängig von einem solchen »Dekonstruktivismus des Verdachts« ist übrigens gerade bei Habermas die Unterstellung einer weitgehenden Übereinstimmung zwischen theoretischen und politischen Äußerungen besonders problematisch, hat er doch selbst wiederholt auf der Differenz zwischen den Einlassungen eines Staatsbürgers und in systematischer Absicht vorgetragenen theoretischen Argumenten insistiert (zuletzt Habermas 2005: 25f). Bereits an dieser Unterscheidung lassen sich die wesentlichen Merkmale des von Habermas vertretenen Prozeduralismus aufzeigen. Nicht substanziell bestimmte Inhalte sind Gegenstand seiner politischen Theorie, sondern lediglich die Prozesse der Ausformulierung konkreter Inhalte, die sich daraufhin befragen lassen müssen, inwieweit sie den Betroffenen selbst Möglichkeiten der Mitsprache zuerkennen. Die Verschränkung von Volkssouveränität und Menschenrechten hat demzufolge die Funktion, einer hegemonialen Normprojektion, wie Behnke sie unterstellt, gerade entgegenzuwirken. Universale Geltung können Menschenrechte nämlich nur insofern beanspruchen, als sie notwendige Bedingungen für die rechtliche Institutionalisierung der Verfahren demokratischer Willensbildung darstellen (Habermas 1999: 389f). Die Trennung von Recht und Moral dient dann der Stärkung moralischer Autonomie, denn gerade weil moralisches Handeln außerhalb des gesetzten Rechts gedacht wird, ist es keinerlei rechtlichen Schranken unterworfen (vgl. Maus 1992). Habermas ist sich bei alledem des Doppelcharakters der Vernunft⁴ ebenso bewusst wie der Diskrepanz zwischen den

4 Gemeint ist die »normsetzende und Kritik ermöglichende wie auch die verschleiende, also Selbstkritik herausfordernde Funktion« (Habermas 2001: 7).

kontrafaktischen Idealisierungen der Diskurstheorie und der Wirklichkeit realexistierender liberaldemokratischer Systeme. Allein, er weigert sich, diese kontrafaktischen Gehalte in ihren empirischen Vereinnahmungen völlig aufgehen zu lassen. Zugleich wendet er sich gegen eine gerechtigkeitsexpertokratische Vereinnahmung, die vernünftige Positionen mit philosophischer Autorität dekretieren könnte. Der radikaldemokratische Prozeduralismus erweist sich vor diesem Hintergrund als ein Sprachspiel, das es erlauben soll, normative Fragestellungen auch ohne derartige technokratische Präentionen zu thematisieren. Ingeborg Maus hat diesen Zusammenhang in unübertrefflicher Klarheit auf den Punkt gebracht: »Habermas' Ausgangspunkt ist so wenig (wie gelegentlich behauptet) die ›heile Welt‹ kommunikativen Handelns, daß er vielmehr eine überaus skeptische Bemerkung Kants teilen könnte. Dieser hatte die Frage ausdrücklich offen gelassen, ob jemals eine im strengen Sinn moralische Handlung auf der Welt sich ereignete, aber darauf insistiert, ein Kriterium moralischen Handelns überhaupt zu entwickeln, statt die Theorie an schlechte Praxis anzugleichen [...] Die eigentlich kritische Intention der Diskurstheorie liegt gerade in ihrer Beschränkung auf prozedurale Konstruktionen. Sie richtet sich gegen die heute herrschende Tendenz, inmitten einer dynamischen und hochmobilen Gesellschaft auf eine Festschreibung materialer Wertordnungen, die stets mit Exklusionen verbunden sind, zu regredieren« (Maus 1999: 728, 731).

4. *Exklusion als Strategie der Selbstbehauptung?*

Dem als Erlösungstheorie karikierten Liberalismus dann Schmitts Begriff des Politischen als anerkennungstheoretisch anschlussfähiges Modell der Staatensouveränität gegenüberzustellen, kann schon deswegen nicht überzeugen, weil auch hier die Pointe von Habermas' Argumentation gegen Schmitt verfehlt wird. Habermas betont ja in seinen jüngeren Arbeiten gerade den Zusammenhang zwischen Schmitts »expressiv-dynamischem« Begriff des Politischen, seiner Ablehnung des Gewaltverbots und dem Prinzip der Nicht-Intervention, das sich allerdings letztlich nicht auf Staaten, sondern auf hierarchisch strukturierte Großräume bezieht, über deren Anordnung zuvor in einem Ausscheidungswettbewerb faschistisch mobilisierter Völker entschieden wird (Habermas 2004: 187-193, hier: 190). Diese Lesart könnte auf instruktive Art und Weise mit Versuchen kontrastieren, kritisch an Schmitt anzuknüpfen, wie sie sich etwa bei Chantal Mouffe (1999) für die Politische Theorie oder Martti Koskeniemi (2002: 413-509) für das Völkerrecht finden. Anstelle solcher sorgfältig begründeten Positionen, warum man mit Schmitt gegen dessen politische Intentionen argumentieren kann, präsentiert Behnke sein alternatives Politikverständnis in einer überraschenden Wendung als Beitrag zur Strategiedebatte im Kampf gegen den Terrorismus: »In dem Maße, in dem wir auf einer weiteren Verwestlichung unserer Welt unter dem Deckmantel angeblicher Universalien insistieren, geben wir unseren Feinden nur noch mehr Grund zum Widerstand« (Behnke 2005: 138). Indem er die vermeintliche politische Nützlichkeit seiner begriffsstrategischen Entscheidungen zum Erfolgskriterium erhebt, vermeidet Behnke die Ausei-

nersetzung mit der grundlegenden theoretischen Frage, inwieweit die hier präsentierte Alternative in der Lage ist, selbst eine Antwort auf das Problem politischer Grenzziehung zu formulieren. Der behauptete Zusammenhang zwischen Identitätskonstruktion und der Markierung des Anderen ist wenig kontrovers. Wenn dabei aber einseitig auf eine selbstbezügliche Differenzpolitik gesetzt wird, die bestehende Grenzen zwar nicht mehr ausschließt, aber selbst nur affirmativ und zum Zweck identitätspolitischer Selbstbehauptung darauf Bezug nehmen kann, wäre letztlich wenig gewonnen. In dem Maße, in dem aber alternative Modi der Identitätskonstruktion zugelassen werden, verliert die dichotome Gegenüberstellung von liberalen und agonistischen Konzeptionen an Plausibilität. Nicht nur die konkreten Grenzziehungen, sondern auch die Art der Abgrenzung selbst wird damit für die Ergebnisse kontingenter Prozesse geöffnet. Eine europäische Identität könnte sich etwa, wie Ole Wæver (2003: 210) gezeigt hat, nicht nur durch eine territoriale Abgrenzung gegenüber einem äußeren Feind konstituieren, sondern eher in einem Modus temporaler Selbstdifferenzierung, in dem die gewaltsame Vergangenheit der europäischen Staatenwelt zur Abgrenzungsfolie wird. Prozesse der Identitätsbildung sind dann nicht zwangsläufig auf vorab substanziell eingerichtete Abgrenzungen bezogen. Kontingenz kann also auf zwei radikal unterschiedliche Weisen zum wesentlichen Merkmal einer solchen Politik der Grenzziehung werden. Entweder werden die Grenzen wie in einem konsequent prozeduralistischen Modell selbst zum Gegenstand ergebnisoffener argumentativer Rechtfertigungsprozesse oder aber, um nochmals ein Motiv Derridas (1992) aufzugreifen, jeglicher Versuch, Identität begrifflich zu fixieren, erweist sich als aussichtslos. Vor diesem Hintergrund wird eine interessante Parallele deutlich: Sowohl den politischen Schriften Derridas als auch dem radikaldemokratischen Prozeduralismus bei Habermas und Maus liegt eine Strategie der Entsubstantialisierung zugrunde. Beide lassen sich als Versuche verstehen, auf das Scheitern einer substanziellen Bestimmung politischer Grenzen durch die Opposition von Freund und Feind zu reagieren.

Ein an Schmitt orientiertes Politikverständnis, wie Behnke es augenscheinlich favorisiert, ist demgegenüber nicht nur theoretisch wenig überzeugend; indem es die völlige Entpolitisierung einer untergeordneten Sphäre der Gesellschaft impliziert (Münkler 2002: 140), zeitigt es auch politisch fragwürdige Konsequenzen. Denn die voraussetzungslose Anerkennung, die Behnke im Blick hat, bleibt auf die ontologisch fixierten Parameter einer postmodern gewendeten, anarchischen Grundstruktur beschränkt. Differenz jenseits dieser anarchischen Grundstruktur – und das heißt auch: innerhalb der Gruppen, die unter diesen Bedingungen koexistieren – ließe sich nicht mehr darstellen.

Literatur

- Angehrn, Emil* 2003: Interpretation und Dekonstruktion. Untersuchungen zur Hermeneutik, Weilerswist.
- Behnke, Andreas* 2005: 9/11 und die Grenzen des Politischen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 1, 117-140.
- Derrida, Jacques* 1992: Das andere Kap. Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 1999: Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: Brunkhorst, Hauke/Nielsen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt a. M., 386-403.
- Habermas, Jürgen* 2001: Kommunikatives Handeln und detranszendentalisierte Vernunft, Stuttgart.
- Habermas, Jürgen* 2003: Fundamentalism and Terror: A Dialogue with Jürgen Habermas, in: Borradori, Giovanna: Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida, Chicago, IL.
- Habermas, Jürgen* 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: Habermas, Jürgen: Der gespaltene Westen. Kleine politische Schriften X, Frankfurt a. M., 113-193.
- Habermas, Jürgen* 2005: Öffentlicher Raum und politische Öffentlichkeit. Lebensgeschichtliche Wurzeln von zwei Gedankenmotiven, in: Habermas, Jürgen: Zwischen Naturalismus und Religion, Frankfurt a. M., 15-26.
- Ignatieff, Michael* 2001: Human Rights as Politics and Idolatry, Princeton, NJ.
- Koskenniemi, Martti* 2002: The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960, Cambridge.
- Maus, Ingeborg* 1992: Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant, Frankfurt a. M.
- Maus, Ingeborg* 1999: Habermas. Zur Rezeption von Theorie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 44: 6, 727-731.
- Mouffe, Chantal* 1999 (Hrsg.): The Challenge of Carl Schmitt, London.
- Münkler, Herfried* 2002: Über den Krieg. Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion, Weilerswist.
- Wæver, Ole* 2003: Discursive Approaches, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford, 197-216.

Begrenzte Grenzüberschreitung

Eine Replik auf Andreas Behnke

In seinem Aufsatz in der ZfIB 1/2005 behauptete Andreas Behnke, dass insbesondere die Terroranschläge vom 11. September 2001 und ihre Folgen verdeutlicht hätten, dass liberale Theorie kein angemessenes Verständnis der »neuen« internationalen Beziehungen ermögliche. Notwendig sei vielmehr eine Neubestimmung des Wesens und der Grenzen des Politischen im Lichte neuartiger Konfliktszenarien. In dieser Replik wird dem entgegengehalten, dass diese Liberalismus-Kritik einerseits die begrifflichen Konturen des Projekts eines politischen Liberalismus stark verzeichnet, andererseits jedoch selbst von Prämissen liberalen politischen Denkens zehrt. Zudem wird der durch Carl Schmitt inspirierte Begriff des Politischen, welcher der von Behnke versuchten »Dekonstruktion« liberaler Positionen unterliegt, problematisiert und die Ausblendung institutionentheoretischer Perspektiven kritisiert.

1. Einleitung

Andreas Behnke proklamiert in seinem Aufsatz über »9/11 und die Grenzen des Politischen« (Behnke 2005) eine Zeitenwende, die zugleich einen Gestaltwandel des theoretischen Kategoriengerüsts zur Erfassung des Politischen in den Internationalen Beziehungen erforderlich machen soll. Eingedenk des 11. Septembers und seiner Folgen in den internationalen Beziehungen stehe eine Rückkehr des Politischen an, die der Autor konzeptuell zu flankieren sucht. Obsolet geworden sei der liberale Universalismus, so insinuiert Behnke bereits auf den ersten Seiten seines Aufsatzes in Form einer Reihe – wie sich im Laufe seiner Argumentation zeigt – rhetorischer Fragen danach, ob die begrifflichen Angebote des Liberalismus noch ein angemessenes Verständnis der »neuen« internationalen Beziehungen ermöglichen. Notwendig werde nicht nur eine Neubestimmung des Wesens und der Grenzen des Politischen im Lichte neuartiger Konfliktszenarien, sondern diese, allen voran »die Ereignisse des 11. September 2001«, hätten »die Frage des Politischen« überhaupt erst »wieder aufgeworfen« (Behnke 2005: 117).

Behnke versucht sich demnach einer doppelten und sicherlich nicht eben kleinen Aufgabe anzunehmen: Zum einen soll die politische Theorie des Liberalismus ein weiteres Mal angesichts ihrer Unzulänglichkeiten verabschiedet werden. Anders aber als in der Kommunitarismus-Liberalismus-Debatte, die die Diskurslandschaft wenigstens der anglo-amerikanischen politischen Philosophie und Theorie der 1980er und der 1990er Jahre prägte und auch im deutschsprachigen Diskurs keines-

wegs folgenlos blieb,¹ wird von Behnke am Liberalismus in erster Linie nicht die Unfähigkeit moniert, den dichten sittlichen Zusammenhang politischer Gemeinwesen zu denken. Wiewohl auch Behnkes Unbehagen am Liberalismus sich ebenso wie das kommunitaristische an dessen universalistischer und neutralistischer Grundorientierung entbindet und er mit dem Kommunitarismus die Einschätzung teilt, dass der Liberalismus grundsätzlich nicht in der Lage sei, kulturellen Differenzen Rechnung zu tragen, erscheint ihm der kardinale Mangel liberaler politischer Theorien darin zu bestehen, politische Konflikte nicht denken zu können. Neben dieser vehementen Kritik des Liberalismus versucht sich Behnke, mindestens implizit, an einer Neubestimmung des Begriffs des Politischen, die sich ihm zufolge an den konfliktträchtigen Beziehungen zwischen den Kulturen ausrichten müsse.

Eine solche Unternehmung ruft, zumal dann, wenn sie wie hier in einem polemischen Tonfall durchgeführt wird, eine Reihe kritischer Nachfragen auf den Plan. Von systematischem Interesse an einer Auseinandersetzung mit Behnkes Argumentation ist dabei weniger die Beurteilung der Frage, ob er die einzelnen Autoren, die ihm exemplarisch für diejenige Denkströmung zu sein scheinen, die er unter dem übergreifenden Titel des Liberalismus zusammenfasst (Ignatieff, Walzer, Habermas), angemessen rekonstruiert. Vielmehr interessiert der in seinem Artikel indirekt unternommene Versuch einer Bestimmung des Begriffs des Politischen und sein Verständnis des politischen Liberalismus. An einer kritischen Rekonstruktion dieser Topoi lassen sich, freilich in einer anderen Richtung als Behnke sie ansinnt, zentrale konzeptuelle Fragen einer politischen Theorie der Internationalen Beziehungen diskutieren, die sich den Problemen einer kategorialen Bestimmung des Begriffs des Politischen und der Aufgabe einer (politischen) Vermittlung unter Bedingungen radikaler Pluralität zuwenden.

Bevor wir uns dieser Fragestellungen annehmen, sind allerdings einige kritische Anmerkungen zu Behnkes hermeneutischer Methodik erforderlich, da diese eher auf polemische Spitzen denn auf einen angemessenen interpretatorischen Nachvollzug hin ausgerichtet zu sein scheint. Erstens ist seine werkhermeneutische Annahme, zwischen den Beiträgen der von ihm kritisierten Autoren zu den Ereignissen im Umfeld des 11. Septembers und den jeweiligen systematischen Überlegungen zur politischen Theorie eine »generell[e] logisch[e] und theoretisch[e] Kohärenz« (Behnke 2005: 118) anzunehmen, in exegetischer Perspektive zweifelhaft. Insbesondere für Jürgen Habermas, dem Behnke einen »unilateralen Ethnozentrismus« (Behnke 2005: 137) unterstellt, gilt, dass er stets auf einer strengen Trennung zwischen seinen systematischen Texten und seinen politischen Essays bestanden hat. Nicht zufällig ist ein Großteil seiner Schriften zur aktuellen internationalen Politik im Rahmen der »Kleinen Politischen Schriften« bzw. mit dem ausdrücklichen Zusatz »Politische Essays« erschienen (Habermas 1998, 2001, 2004). Im Vorwort zum neunten Band der »Kleinen Politischen Schriften«, dessen Zusammenstellung

1 Zur Kommunitarismus-Liberalismus-Debatte vgl. Honneth (1993) und unter den dortigen Beiträgen vor allem den zusammenfassenden Aufsatz von Forst (1993). Vgl. zur kommunitaristischen Kritik am Liberalismus und für eine umfassende Darstellung kommunitaristischer Positionen Haus (2003).

sich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels verdankt, macht Habermas hierauf noch einmal explizit aufmerksam: »Der Friedenspreis des Deutschen Buchhandels soll nicht ein akademisches Werk, sondern eine intellektuelle Rolle auszeichnen. Das ermutigt mich, eine Reihe ›Kleiner Politischen Schriften‹ fortzusetzen« (Habermas 2001: 7). Muss diese Einschränkung bereits für diese Schriften berücksichtigt werden, so trifft sie insbesondere auf jenen Interviewtext zu, auf den sich Behnke in seiner Auseinandersetzung mit Habermas immer wieder bezieht. Gerade dann, wenn es um eine fundamentale Kritik theoretischer Positionen geht, wäre eine größere hermeneutische Sorgfalt wünschenswert.

Ein zweites methodisch-hermeneutisches Bedenken ergibt sich mit Blick auf Behnkes Selbstauskunft, eine »dekonstruktivistische Analyse« (Behnke 2005: 117) vornehmen zu wollen. Mit diesem, auf Jacques Derridas feingliedrige Lektüren philosophischer Texte zurückgehenden Verfahren verbinden sich bestimmte konstitutive Erfordernisse, denen Behnkes Liberalismus-Kritik kaum gerecht zu werden vermag. Zwar folgt er Derrida, dem es stets darum geht, auf die internen Aporien bestimmter Positionen aufmerksam zu machen, insofern, als er dem Anspruch nach immanent anzusetzen bestrebt ist, indem er auf »die inhärenten Widersprüche und Verwerfungen« (Behnke 2005: 117) des Liberalismus aufmerksam zu machen versucht. Allerdings offenbart sich bei einer näheren Betrachtung, dass er diesem Anspruch keineswegs konsequent folgt. Zudem tritt die Dekonstruktion bei Derrida nicht mit jenem präntiösen Entlarvungsgestus auf, der Behnkes Liberalismus-Kritik eignet. In einer seiner letzten Veröffentlichungen, die sich übrigens anhand einer Auseinandersetzung mit dem Begriff des Schurkenstaates Fragen der internationalen Politik zuwendet (Derrida 2003), hat Derrida dieses vorsichtige Selbstverständnis der Dekonstruktion noch einmal hervorgehoben und dabei insbesondere deutlich gemacht, dass sie keineswegs in der Lage ist, einen äußeren, überlegeneren Standpunkt einzunehmen.²

Daher werden wir Behnkes Argumentation im Folgenden selbst auf ihre widersprüchlichen Züge und unausgewiesenen Hintergrundannahmen hin befragen. Im Einzelnen lassen sich vier Problemkomplexe herauschälen: Erstens supponiert Behnkes Liberalismus-Kritik durchgängig einen dem Liberalismus selbst äußerlichen, durch Carl Schmitt inspirierten Begriff des Politischen, der seinerseits hochgradig dubiose ontologische Fixierungen und ein existenzielles Gepräge aufweist. Zweitens verzeichnet er, wie wir in einem weiteren Schritt zeigen werden, die begrifflichen Konturen des Projekts eines politischen Liberalismus. Drittens nimmt er unausgewiesen selbst bestimmte Prämissen liberalen politischen Denkens in Anspruch, die zu »dekonstruieren« gerade sein Ziel war. Unabhängig von diesen Schwierigkeiten, die sich durch Behnkes fragwürdige Methodik ergeben, blendet er

2 »Surtout, elle [la déconstruction] n'a jamais pris la forme objectivante d'un savoir comme ›diagnostic‹, et encore moins de quelque ›diagnostic des diagnostic‹, inscrite, prise et comprise qu'elle aura toujours été, et toujours reconnu être, dans l'élément même du langage qu'elle met en cause, en se débattant au cœur de débats métaphysiques eux-mêmes aux prises avec des mouvements d'auto-déconstruction« (Derrida 2003: 206, Fn. 2). Vgl. zur politischen Philosophie Derridas Flügel (2004).

viertens institutionentheoretische Fragen, die im Übrigen für liberale Konzeptionen des Politischen zentral sind, nahezu vollständig aus.

Im Vollzug dieser Befragung wird es dann – zumindest indirekt – möglich sein, die konzeptuell und systematisch interessante Frage nach einem den gegenwärtigen internationalen Beziehungen adäquaten Begriff des Politischen thematisch werden zu lassen. Ihm wird man nach unserer Auffassung kaum auf die Spur kommen können, wenn man von einer Auseinandersetzung mit institutionentheoretischen Dimensionen absieht.

2. Behnkes existenzielle Ontologie des Politischen

Zwar hält Behnke bereits in den ersten Zeilen seines Artikels *expressis verbis* fest, dass es ihm keineswegs darum gehe, »abschließende Antworten« (Behnke 2005: 117) auf die von ihm anhand einer Kritik des Liberalismus diskutierte Frage nach dem Politischen der internationalen Beziehungen zu finden. Stattdessen wolle er sich mit der kritisch-diagnostischen Aufgabe einer immanent verfahrenen Liberalismuskritik bescheiden – dessen Antworten seien lediglich »kritisch zu durchleuchten« (Behnke 2005: 117) und ihre Implikationen seien »abzuklopfen« (Behnke 2005: 117). Doch findet sich nach einem etwas zu raschen und tendenziösen Gang durch die Überlegungen von Michael Ignatieff, Michael Walzer und Jürgen Habermas nicht nur ein »Die Wiederkehr des Politischen« (Behnke 2005: 131-137) übertitelter Abschnitt, der dann doch so etwas wie die Konturen eines zum Liberalismus alternativen Verständnisses des Politischen umreißt. Bereits Behnkes Kritik der drei von ihm als »Repräsentanten des Liberalismus« (Behnke 2005: 117) deklarierten Autoren zehrt wesentlich von einer spezifischen Lesart des Politischen.

Sei es die »Dekonstruktion« der Ignatieff unterstellten Unterscheidung von Politik und Metaphysik (Behnke 2005: 118-121), das Verwerfen von Walzers Rekurs auf einen bestimmtermaßen verstandenen Begriff der Toleranz (Behnke 2005: 122-127) oder die Infragestellung der Habermasschen Diskurstheorie – stets argumentiert Behnke, freilich ohne dies deutlich zu machen, vor dem Hintergrund eines Begriffs des Politischen, dessen Spezifika sich die Stoßkraft seiner Kritik verdankt. So lautet ein zentraler Einwand gegen Ignatieffs Politikverständnis, dass dieses Politik als »Konfliktregulierung und -lösung, die ohne diese [eine der letzten Schlachten ums Ganze] Intensität auskommen muss und auskommen will« (Behnke 2005: 119), konzeptualisiere. Bei Walzer stelle sich Behnke zufolge das Problem, dass dieser »die anti-universalistische Logik des internationalen Systems« (Behnke 2005: 122) nur auf den ersten Blick anerkenne, sie aber schließlich doch nicht hinreichend zu akzeptieren bereit sei. Und bei Habermas schließlich tauche die Schwierigkeit einer Auflösung des Konflikts durch eine – in Behnkes Augen ethnozentristische – Idee des Diskurses auf (Behnke 2005: 128). Mit diesen Stichworten sind nicht nur die zentralen Einwände Behnkes gegen jene drei Liberalen im Kern umrissen, sondern *ex negativo* treten zugleich die Konturen seines Begriffs des Politischen hervor.

Unter dem Politischen muss demnach eine Sphäre intensiver, existenzieller Konflikte verstanden werden, deren Konturen gleichsam auf wesenhaften Differenzen basieren, die ontologisch tief sitzen.³ Dass dies keineswegs das einzig mögliche Verständnis des Politischen ist, bedarf wohl kaum einer Erläuterung. Seine Grundzüge sind der politischen Theorie des 20. Jahrhunderts wohlbekannt; als sein vehementester Vertreter kann ohne Zweifel der neuerlich wieder zu erstaunlicher (und nicht immer unbedenklicher) Aufmerksamkeit gelangte Carl Schmitt gelten.⁴ Dass Schmitt eine Inspirationsquelle seiner Überlegungen darstellt, verschweigt Behnke keineswegs – in den einleitenden Passagen wird er als einer der zentralen Bezugspunkte eingeführt (Behnke 2005: 118) und in der Auseinandersetzung mit Walzer referiert Behnke zentrale Schmittsche Distinktionen (Behnke 2005: 125). Umso erstaunlicher ist dann aber, dass Behnke sich immer wieder auf die bequeme Position einer immanenten Kritik zurückzieht und schlicht behauptet, er gebe gar keine eigenen Antworten.

Wie entschieden seine Antworten hingegen sind, tritt hervor, wenn man sich seiner Übertragung jener implizit in Anspruch genommenen Konturen des Politischen auf die Ebene der internationalen Beziehungen zuwendet. Ohne Umschweife weist Behnke immer wieder darauf hin, dass der Universalismus des Liberalismus der Anarchie der internationalen Beziehungen widerspreche (z. B. Behnke 2005: 122, 125). Klar ist für Behnke dabei, dass nicht die internationale politische Ordnung im Lichte universaler Forderungen zu reformieren sei, sondern deren Anarchie fungiert in seinen Augen als Richtmaß der Beurteilung konzeptueller Vorschläge. Geradezu empört notiert er beispielsweise, dass es Habermas' Ziel sei, das internationale System in »eine Weltgesellschaft mit Weltbürgertum« (Behnke 2005: 130) zu transformieren. Wenige Seiten später fragt er, was wäre, »wenn Anderssein die *ontologische* Grundlage des internationalen Systems ist« (Behnke 2005: 132; unsere Hervorh.). Eine Annahme, die er, wie sich der gleich darauf folgenden Hinwendung zu Schmitt entnehmen lässt, offenbar teilt. Zwar spült er diesen insofern weich, als es Schmitt nach Behnkes Lesart in erster Linie darum gegangen sei, »Konflikt ertragbar zu machen und Gewalt zu minimieren« (Behnke 2005: 132). Überdies liest er ihn gar als Prototypus oder wenigstens als Vorläufer jener Differenztheoretiker multikulturalistisch orientierter *cultural studies*.⁵ Doch dabei bleibt noch ein hinreichend großer und nicht unbedenklicher Rest an Schmittschen Kernannahmen, auf die sich Behnkes Begriff des Politischen stützt und die ihn nicht nur zu einer zweifelhaften Option werden lassen, sondern der dadurch auch auf fragwürdigen Prämissen aufruht. Selbst wenn man die Frage nach der normativen Vorzugswürdigkeit

3 Zwar betont Behnke verschiedentlich, dass es aus einer Schmittianischen Freund-Feind-Perspektive möglich sein soll, Konflikte nicht als existenzielle auszutragen, allerdings bleibt er den begrifflichen Aufweis für diese Behauptung schuldig.

4 Vgl. für die zentralen Züge der Schmittschen Theorie des Politischen Schmitt (1995, 1996a, 1996b); von der Renaissance Schmitts in der politischen Philosophie und Theorie zeugen etwa die Beiträge in Mouffe (1999a).

5 »Für Schmitt besteht das Problem des Politischen im internationalen System darin, Ordnung und Anderssein so zu konzeptualisieren, dass dabei das Anderssein nicht der Ordnung geopfert wird« (Behnke 2005: 132).

einer internationalen Anarchie ontologisch Anderer einmal beiseite lässt,⁶ ist es im Lichte des spätestens in der Philosophie des 20. Jahrhunderts allort konstatierten Brüchigwerdens fester ontologischer Gründe allein schon in epistemischer und methodischer Hinsicht überaus seltsam, warum – und vor allem auf welcher begründungstheoretischen Basis – einer faktisch bestehenden politischen »Ordnung« ontologische Dignität verliehen werden soll. Eingedenk des Umstands, dass es Behnke um den Aufweis interner Widersprüche liberaler Theorien geht, muss man sich wundern, wie der Verfasser auf substanzielle Annahmen zurückgreift, deren Begründung er durchgängig schuldig bleibt.

3. *Liberalismus und die Idee der Vermittlung von Pluralität*

Unabhängig von der durchaus kontroversen Frage, ob sich die von Behnke als »Repräsentanten des Liberalismus« (Behnke 2005: 117) bezeichneten Autoren aus einer ideengeschichtlichen und begrifflichen Perspektive als Liberale angemessen charakterisieren lassen, unterschlägt er in seiner Darstellung des liberalen Universalismus zentrale Züge liberalen politischen Denkens. So muss der Liberalismus dann tatsächlich als im besten Fall naives *wishful thinking* oder im schlechtesten Fall als ethnozentrische Einverleibungs- und Ausschließungsstrategie erscheinen – beides Vorwürfe, die Behnke erhebt. Ohne damit selbst bereits ein Plädoyer für das liberale Denken zu formulieren, ist es vor dem Hintergrund des Zerrbildes, das Behnke vom Liberalismus zeichnet, allein schon aus Gründen hermeneutischen Verstehenwollens notwendig, auf wesentliche Dimensionen des liberalen Politikverständnisses und vor allem auch auf dessen institutionentheoretische Hintergrundannahmen hinzuweisen.

Gegen Behnkes These, dass der Liberalismus – offensichtlich per se und unumgänglich – die Tendenz aufweist, Andersheit assimilierend zu verzehren bzw. auszugrenzen, muss daran erinnert werden, dass das Projekt eines politischen Liberalismus seinen Ausgangspunkt in der Problematik weltanschaulichen Pluralismus findet. Pluralismus wird aber von liberalen Theoretikern von John Locke über Immanuel Kant und John Stuart Mill bis zu John Rawls nicht nur als Ausgangsproblem in den Blick genommen, sondern erscheint immer auch als unhintergebar bewahrens-, schützens- und förderenswert. Das Enigma, das aufzulösen sich der politische Liberalismus vornimmt, besteht dabei in der doppelten Schwierigkeit, Pluralismus und Gewaltlosigkeit miteinander zu vermitteln. Bei Locke etwa ist es die nicht durch eine übergeordnete Richterinstanz eingehegte Situation eines Interessenkonflikts, die den Übergang vom durch Freiheit und Gleichheit gekennzeichneten Naturzustand (Locke 1977: 201f) in einen Kriegszustand wahrscheinlich werden lässt (Locke 1977: 211f) und dadurch den Zusammenschluss zu einem politischen Gemeinwesen notwendig macht, dessen oberste Ziele in der Herstellung von Frie-

6 Das fällt für sich genommen bereits einigermaßen schwer, da Behnkes Kritik des Liberalismus diesem ja nicht einfach nur empirische Naivität, sondern eben auch normative Mängel, wie die eines ethnozentrischen Normendiktats oder einer gewaltbewährten Assimilation, unterstellt.

den, Sicherheit und öffentlichem Wohl unter Erhaltung der individuellen Freiheit und des Eigentums bestehen (Locke 1977: 281). Politik bedeutet daher durch eine Lockesche Brille besehen die Instituierung einer Instanz, die – in Form des Freiheitsgebots – den Pluralismus⁷ auf eine Weise zu erhalten vermag, die die Option der wechselseitigen Vernichtung ausschließt. Auch Kant geht es in seiner politischen Philosophie darum, ein größtmögliches Maß an Pluralismus zu ermöglichen und gleichzeitig horizontale gewaltförmige Auseinandersetzungen zu vermeiden. Sein in der »Metaphysik der Sitten« dargelegter Begriff der Legalität soll gerade die friedliche Koexistenz unterschiedlicher Interessen und Weltanschauungen ermöglichen (Kant 1977a: AB 6-7). Gebunden werden die verschiedenen Willen in einem bloß äußerlichen Sinne, der die Kontextbedingungen für einen friedlichen Modus der Entfaltung von Vielfalt zu schaffen angelegt ist. Eine der emphatischsten Verteidigungen der Pluralität im Sinne personaler und kollektiver Selbstbestimmung unternimmt Mill in »Über die Freiheit« und seinem Liberalismus gerät dabei ein Umstand in den Blick, den Behnkes ontologisches Konzept der Andersheit fatalerweise verdrängt: Willensbekundungen weisen stets einen normativ bedeutsamen Zeitkern auf (Mill 1988: 140), dem eine pluralismusfreundliche politische Theorie konzeptuell Rechnung tragen muss. Erkennt sie Andersheit in einem zeitlich invarianten Verständnis an, dann wird der normative Gehalt des Pluralismus konterkariert: Die Anerkennung der Vielfalt verwandelt sich in eine Fixierung der Differenzen sowie eine Festlegung der Subjekte und Kollektive auf ein bestimmtes Selbstverständnis. Rawls schließlich wendet sich der Andersheit als einer allgemeinen Tatsache zu (Rawls 1994: 334), die keineswegs zu tilgen, sondern zu bewahren sei. Allerdings müsse sie, um gewaltförmige Konflikte weitestgehend zu vermeiden, in bestimmte Diskussionsregeln eingebettet werden (Rawls 1994: 339-341). Diese zu etablieren sei die Aufgabe der Politik.

Im Lichte eines solchen liberalen Politikverständnisses tritt dann hervor, dass der politische Liberalismus für die genuinen Rechte eines Pluralismus von Weltanschauungen sensibel ist. Dass er dessen Entfaltung an bestimmte Bedingungen knüpft, ist, wie der kurze Blick auf Locke, Kant, Mill und Rawls illustriert, dem Umstand geschuldet, dass sich die Rechte auf Andersheit an der Klippe der Gewaltförmigkeit brechen. Einen solchen Vermittlungssinn des liberalen Politikverständnisses konzidiert Behnke übrigens durchaus, allerdings deutet er ihn als eine willkürliche Limitation des Begriffsumfangs des Politischen: »Das liberale Politikverständnis [...] sieht Politik als permanente anstatt finaler Konfliktlösung, als Kompromissuche zwischen moralisch gleichgestellten Konflikteilnehmern anstatt der Bekämpfung und Ausrottung des Bösen« (Behnke 2005: 119). Was eigentlich, so muss man sich bei der Lektüre solcher Formulierungen fragen, will der Autor damit suggerieren? Etwa dass im Schmittschen Sinne intensive Konflikte über letzte Fragen zu bevorzugen sind? Soll das am Ende gar eine normativ angemessenere Weise der Entfaltung von Pluralität sein? Doch solchen Fragen weicht Behnke kon-

7 Dieser Pluralismus erscheint Locke freilich – in normativ kaum befriedigender Weise – in erster Linie als eine Interessendivergenz hinsichtlich des Eigentums.

sequent aus. Allerdings nicht, und das ist eigentümlich, ohne von den Pointen solcher Formulierungen, die nicht als eine Positionierung zu lesen schwer fällt, in seiner »Dekonstruktion« des Liberalismus zu zehren.

Bleibt der Einwand des bloßen *wishful thinking*. Doch auch hier lässt sich unschwer zeigen, dass sich dieser Ausblendungen des Autors verdankt. Wenn Behnke nämlich danach fragt, ob die liberale Toleranz und die universalistischen Normen der neuen internationalen Situation noch angemessen sind und unzweideutig notiert, dass das wohl kaum der Fall sei, dann unterschlägt er die institutionellen Absicherungsvorkehrungen, die sich im Postulat nach zwangsbewährten Gesetzen schon bei Locke und Kant finden und deren Demokratisierungsmöglichkeiten Habermas einen Großteil seiner Schriften der letzten eineinhalb Dekaden gewidmet hat. Diese institutionellen Erfordernisse werden dabei weder dadurch entkräftet, dass sie in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen (noch) nicht (hinreichend) etabliert sind – dazu müsste man schon Behnkes ontologischer Hypostasierung des Status quo zustimmen. Noch werden sie durch den Umstand dementiert, dass beispielsweise Kants, in der Friedensschrift entfalteter Vorschlag eines Völkerbundes gerade die hierarchische Dimension vermissen lässt (Kant 1977b: BA 35-36). Gegen solche zu schwachen Institutionendesigns gälte es gerade auf die konstitutive Verwiesenheit des pluralistischen Politikbegriffs auf eine vertikale Durchsetzungsinstanz aufmerksam zu machen.⁸ Das berücksichtigt Habermas übrigens in einer seiner jüngeren Veröffentlichungen, indem er die Notwendigkeit eines globalen Gewaltmonopols betont (Habermas 2004: 131).⁹

4. *Selbstwidersprüche: Behnkes impliziter Liberalismus*

Von einem Autor, der nach eigenem Bekunden antritt, liberale Positionen zu dekonstruieren, und der schließlich auf Schmitt – also einen ausgewiesenen Verächter des Liberalismus – rekurriert, würde man eigentlich erwarten, dass diejenigen Ausführungen, die seine eigene Position hervortreten lassen, von liberalen Elementen selbst »bereinigt« sein dürften. Bemerkenswert ist jedoch, dass im Zuge der angestrebten Entlarvung der Widersprüche liberaler Theorie mutmaßlich unbeabsichtigt die Widersprüche des Autors offenbar werden. Er zehrt nämlich selbst von einer Reihe von liberalen Prämissen: etwa was die Zweckbestimmung von Politik anbelangt oder die im Angesicht radikaler Pluralität geforderten Akteursqualifikationen. Und schließlich scheint er bei der distanzlosen Verwendung des Begriffs »Feind« in einen performativen Selbstwiderspruch zu geraten.

8 Die normative und funktionale Notwendigkeit vertikaler politischer Instrumente in den internationalen Beziehungen hat in den vergangenen Jahren Rainer Schmalz-Bruns immer wieder hervorgehoben; vgl. z. B. Schmalz-Bruns (1999).

9 Dass dabei von Habermas die demokratische Dimension zu wenig berücksichtigt wird, ist ein schwerwiegendes normatives Problem, das hier aber nicht weiter verfolgt werden kann.

Zunächst zur Zweckbestimmung von Politik, die bei Behnke von einer *Wesensbestimmung* des Politischen abgekoppelt wird:¹⁰ Einerseits fasst er das Politische Schmittianisch-existenziell mit der Unterscheidung von Freund-Feind auf,¹¹ andererseits scheint Politik aber doch funktional wie normativ das gleiche Ziel zu verfolgen bzw. mit dem gleichen sehr schwierigen Problem konfrontiert zu sein, das wir oben als Ausgangsproblem liberalen Denkens bereits ausgeführt haben: die möglichst friedliche Vermittlung von (mitunter radikaler) Pluralität.¹² Die hier mit Schmitt in Verbindung gebrachte Behauptung, dass es die »hervorragende Aufgabe der Politik« sei, »Konflikt ertragbar zu machen und Gewalt zu minimieren« (Behnke 2005: 132), steht mit liberalen Konzeptionen von Politik völlig im Einklang (vgl. Warren 1999). Allerdings gründen ähnlich gelagerte liberale Auffassungen über die Funktionen von Politik in anderen begrifflichen Voraussetzungen, als sie Schmitt oder Behnke in ihrem essentialistischen Duktus unterstellen.

Gegen Ende des Artikels weist Behnke mit dem von William Connolly entwickelten Konzept des »agonistischen Respekts« bzw. des »ethos of pluralization« einen Ethos aus (Behnke 2005: 138), der eine Alternative darstellen soll zu herkömmlichen liberalen Einstellungen bezüglich Differenz, wie Toleranz oder ähnliche Tugenden, die im »ethnozentrierten« Konzept des »Weltbürgers« aufgehoben sind (Behnke 2005: 136). Mit dem Verweis auf Connolly schließt Behnke an die hochinteressanten »postmodernen«, radikalkonstruktivistischen Debatten in den IB über Fragen der Identität und Differenz an. Dabei geht es um den stets prekären Umgang mit Andersheit, die potenziell gewaltsamen Mechanismen von Inklusion und Exklusion sowie der eigenen Identitätsversicherung, der stets die Versuchung innewohnt, Differenzen in Andersheit zu verwandeln und das Andere herabzuwürdigen. So haben »postmodern« inspirierte Autoren beispielsweise der *critical security studies* mittels der genealogischen diskursanalytischen Methode demonstriert, wie sehr hegemoniale politische Begriffsdeutungen von den herrschenden Machtverhältnissen ihrer Zeit geprägt sind. Nicht zuletzt lässt sich so dekonstruieren, wie Andere nicht »natürliche« Feinde »sind«, sondern durch Repräsentationen in innerstaatlichen wie internationalen Diskursen zu »Feinden« erst »gemacht« werden (Campbell 1992: 69).¹³

10 Zur Differenzierung der Begriffe »Politik« und »das Politische« vgl. Vollrath (1987: 29-56).

11 Allerdings – diese Unterscheidung innerhalb des Schmittianischen Feindbegriffs ist wichtig – ist hier der quasi konventionelle, achtbare Feind im Sinne des *enemy* gemeint, nicht der absolute Feind im Sinne des *foe*, den es zu vernichten gilt, siehe dazu Schwab (1987).

12 Charles Larmore benennt *zwei* grundlegende Probleme, die seit dem 16. Jahrhundert zur Entstehung liberalen Denkens geführt haben: Zum einen, wie man der Regierungsmacht Grenzen setzen könnte, und zum anderen, wie mit der Einsicht umzugehen sei, dass Menschen in der Regel unterschiedlicher Meinung darüber sind, was ein »gutes Leben« ausmacht (Larmore 1993: 131-132). Für unsere Replik ist jedoch nur das zweite Problem relevant, weshalb das erste hier ausgeblendet wird.

13 Vgl. auch Jef Huysmans (1999: 14-15): »The critical position this literature articulates consists of »denaturalising« the taken for granted discourses structuring international or domestic conditions [...] Thus, the critical quality rests on the assumption that representations of the world make a difference (performative force of language) and that there is no natural or neutral arbiter of a true representation.« Vgl. zu Feindbildkonstruktion und zu den vielfältigen Mechanismen von Inklusion/Exklusion, die modernen demokratischen Staaten und Gesellschaften inhärent sind, Geis (2006).

An Behnkes knappe Einführung von Connollys Tugendmodell des »ethos of pluralization«, auf dem angesichts seiner entscheidenden Bedeutung hier eine große Beweislast ruht, schließen sich jedoch zwei Fragekomplexe an: Erstens, worin genau besteht die behauptete Überlegenheit und die Alternative dieser Haltung, da sie auf ähnlichen Prämissen wie »konventionelle« liberale Tugenden zu beruhen scheint? Und worin liegen zweitens die Grenzen eines »agonistischen Respekts«: Welche Eigenschaften, welche Praktiken, welche Ziele eines radikal Anderen sind wir auch in der Einstellung des agonistischen Respekts nicht mehr verpflichtet zu akzeptieren? Mit anderen Worten: Wo und unter welchen normativen Prämissen beginnt hier die Designation eines »Feindes«? Denn von »unseren« (!) »Feinden« – allerdings ohne Anführungs- und Ausrufungszeichen – spricht ja auch Behnke weiterhin (Behnke 2005: 138).

In einem neuen, erläuternden Kapitel in der erweiterten Neuauflage (2002) seines 1991 erstmals erschienenen Werkes »Identity\Difference« schreibt Connolly, agonistischer Respekt sei

»a civic virtue that allows people to honor different final sources, to cultivate reciprocal respect across difference, and to negotiate larger assemblages to set general policies. *Agonistic respect is a reciprocal virtue appropriate to a world in which partisans find themselves in intensive relations of political interdependence.* Agonism is the dimension through which each party maintains a pathos of distance from others with whom it is engaged. Respect is the dimension through which self-limits are acknowledged and connections are established across lines of difference. [...] Tolerance and agonistic respect are kissing cousins, but they are not equivalent. [...] Agonistic respect [...] does not entail the consolidation of a majority identity around which a set of minorities is tolerated as satellites. It is more compatible with a network model of pluralism« (Connolly 1991/2002: xxvi-xxvii; Hervorh. dort).

Wenn sich Behnke zentral auf Connollys Konzept beruft, kauft er sich damit gleichzeitig Prämissen und Konsequenzen ein, die liberaler Theorie keineswegs fremd sind – im Gegenteil: So ist die von allen Parteien eingeforderte Tugend des wechselseitigen Respekts eine klassische liberale Norm (Larmore 1993: 143), der Umgang mit Pluralität die Grundherausforderung, auf die liberales Denken seit jeher eine Antwort sucht. Die wechselseitige Anerkennung der Anderen als Freie und Gleiche, die der »umstrittenen Tugend« des Tolerierens tatsächlich nicht unbedingt zugrunde liegt (weil sie z. B. Herrschaftsinteressen spiegelt), ist in der liberalen Idee des Diskurses wiederum fundamental.¹⁴ Nur wenn man, wie Behnke dies tut, die Charakteristika liberalen Denkens (etwa von Habermas, z. B. Behnke 2005: 128) stark verzeichnet, kann man diesem von vornherein jegliche begriffliche Sensibilität für das »Anderssein« absprechen.

Mit einem Ethos ist zunächst die Haltung eines Akteurs bezeichnet, aber irgendwann werden solche Akteure auch einmal aufeinandertreffen, und es stellt sich die Frage, wie diese Interaktion zwischen Akteuren, die sich in wechselseitigem Respekt, aber in vollem Bewusstsein ihrer Differenzen begegnen, wohl aussehen wird. Behnke bleibt eine Antwort schuldig. Dieses Thema wird ausgeblendet, ist

14 Zum problematischen Begriff und der Praxis von Toleranz als »umstrittener Tugend« siehe die Diskussionen in Forst (2000).

aber doch entscheidend, wenn es um die möglichst gewaltarme Vermittlung von Pluralität in der Politik gehen soll. Es ist zu vermuten, dass sich Akteure, denen die heroische Tugend des agonistischen Respekts angesonnen wird, nicht im Modus des »Kampfes« auseinandersetzen sollen, sondern eher in Begegnungsformen wie mindestens wechselseitiger Indifferenz oder schwächsten Formen der Verständigung. Jedenfalls bleibt die konkrete Alternative zu den verworfenen liberalen Interaktionsmodellen »Dialog« oder »Diskurs« verdächtig unklar.

In diesem Zusammenhang drängen sich zwei weitere Fragen auf, die Behnke kritisch gegen die Befürworter einer dialogischen Haltung auch in den radikal pluralisierten internationalen Beziehungen wendet: Was, wenn der Andere nicht bereit ist, sich auf einen Dialog einzulassen? Und falls er oder sie bereit sein sollte: Was soll durch einen solchen Dialog eigentlich erreicht werden (Behnke 2005: 127)? Diese berechtigten Fragen muss sich in ähnlicher Weise jedoch auch ein Verfechter »agonistischen Respekts« stellen lassen: Was, wenn der Andere mir seinen Respekt vorenthält? Und wie und zu welchem Zweck sollen wir uns eigentlich »begegnen«? Auch im vermeintlich überlegenen Konzept des agonistischen Respekts sind ganze Bündel von Tugenden und Kompetenzen schon vorausgesetzt, die denen, die in stabilen liberal-demokratischen Gemeinwesen benötigt werden, relativ ähnlich sein dürften: Fairness, Achtung, Kooperationsbereitschaft, Mut, die Fähigkeit zu Vertrauen, zu Selbstreflexion, Argumentation und Kritik u. ä. (Buchstein 1996: 303). Eine bestimmte, liberaler Theorie eingeschriebene Auffassung von der Rationalität von Akteuren scheint doch auch in einer »postmodern« gewendeten Tugend aufgehoben zu sein.

Zuletzt sei ein interessanter Widerspruch in Behnkes Überlegungen thematisiert, der zum performativen Selbstwiderspruch gerät. Es gibt nämlich offenbar Praktiken, denen wir keinen – auch keinen agonistischen – Respekt schulden: »Dies bedeutet nicht, dass ›anything goes‹. Ein solcher Ethos verpflichtet uns nicht, jegliche Form, jegliche Praktiken des Anderen zu akzeptieren« (Behnke 2005: 138). Behnke lässt an dieser heiklen Stelle aber schlicht offen, welche Formen und Praktiken des Anderssein »uns« so unerträglich sein müssen, dass wir deren Urheber als »unsere Feinde« (Behnke 2005: 138) designieren dürfen, ohne in die zuvor kritisierte westlich-ethnozentrierte Haltung universalistischer Selbstanmaßung zu verfallen. Hier verfängt sich die »postmoderne Dekonstruktion« der potenziell gewaltsamen Logik von Identität und Differenz selbst in dieser Logik: Welches sind die Kriterien, welches die Maßstäbe, nach denen »wir« die moralische Grenze zwischen gerade noch respektierungswürdigen und verwerflichen Artikulierungen von »Anderssein« ziehen, wenn diese nicht westlichen Maßstäben entnommen sein sollten? Warum gibt es bei Behnke überhaupt, distanzlos, die Rede von den »Feinden«, die eine Distinktion von Anderssein enthält, deren Logik doch als fragwürdig aufgezeigt wurde? Letztlich fragt man sich, ob Schmitts Hypostasierungen ontologischer Letztgewissheiten und pluralismussensible, identitätskritische Diskurse eine harmonische Ver-

bindung überhaupt eingehen können oder nicht doch einen Widerspruch in sich darstellen.¹⁵

5. Die Verdrängung der Institutionentheorie

Wie wir im dritten Abschnitt bereits erläutert haben, sind liberale Konzeptionen des Politischen in der Regel eng verknüpft mit der Frage nach geeigneten institutionellen Arrangements, die durch die horizontale wie vertikale Begrenzung von Macht Freiheit verbürgen und zur Entwicklung einer liberal-demokratischen politischen Kultur beitragen sollen, d. h. die Tugendzumutungen an die Bürger stärker vom Akteur in die Institutionen verlagern (vgl. Buchstein 1996; Offe 2001). Die Möglichkeit und Fähigkeit, in modernen komplexen Gesellschaften oder in den internationalen Beziehungen unter den noch erheblich verschärften Bedingungen komplexer Interdependenz Pluralität vermitteln zu können, wird ohne einen Blick auf institutionentheoretische Fragen und auf bereits zahlreich existierende Institutionen also kaum angemessen zu behandeln sein.

Behnkes Rekurs auf Schmittianisches Denken und ein letztlich »realistisches« Weltbild einer anarchischen, kampfgeprägten »Ordnung« geht mit einer nahezu vollkommenen Verdrängung solcher Fragen einher. Diese ontologische Fixierung führt fast unvermeidlich dazu, all die Tendenzen zu internationaler Regime- und Institutionenbildung bis hin zur schleichenden Konstitutionalisierung der Weltpolitik (vgl. u. a. Zangl/Zürn 2003; Habermas 2004), die der »liberale Mainstream« der IB seit langem intensiv erforscht, schlicht zu ignorieren. Dass solche Tendenzen zur Ausbildung internationaler Formen des Regierens, des Politischen und der Politik zu beobachten sind, heißt ja nicht, dass es nicht gleichzeitig massive krisenhafte Gegenteilstendenzen wie unilaterale Selbstermächtigungen und ideologisch verblendete Selbstanmaßungen westlicher wie nicht-westlicher Akteure oder sozio-ökonomische Fragmentierung gäbe. Es kann nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keineswegs von der Etablierung einer liberalen Weltordnung die Rede sein. Vielmehr sind weltweit unterschiedliche, teils unvereinbare Ordnungsvorstellungen vorzufinden, die sich in zahlreichen Konflikten manifestieren.

15 Diese Frage muss umso dringlicher erscheinen, als es sich bei Behnkes Versuch einer Amalgamierung von Schmittianismus und »postmodernen« Differenzdiskursen keineswegs um einen Einzelfall handelt. In den letzten Jahren scheint ein »linker« Rekurs auf Schmitt geradezu en vogue geworden zu sein. Chantal Mouffe etwa versucht mithilfe der am Schmittschen Denken gewonnenen Kategorie des *adversary* die antagonistische Dimension des Politischen zu rehabilitieren. Auch bei ihrer Unternehmung ist vor allem die naive Selbstverständlichkeit erstaunlich, mit der sie auf genau die liberalen Prämissen rekurriert, die zu kritisieren ihr Ziel darstellt: »Indeed, the category of the adversary is crucial to redefining liberal democracy in a way that does not negate the political in its antagonistic dimension. The adversary is in a certain sense an enemy, but a legitimate enemy with whom there exists a common ground. Adversaries fight against each other, but they do not put into question legitimacy of their respective positions« (Mouffe 1999b: 4).

Worauf es uns hier jedoch ankommt ist, auf die Existenz bzw. die allmähliche Etablierung von Institutionen auf transnationaler und internationaler Ebene wenigstens hinzuweisen. Deren Entstehung verdankt sich doch wohl auch der Herausforderung, angesichts der ungleichen Modernisierung in den Weltregionen und der unhintergehbaren Pluralität der Welt Vermittlungsformen finden zu müssen, die die Behandlung globaler politischer und sozio-ökonomischer Probleme ermöglichen. Dass Organisationen und Institutionen der so genannten *Global Governance* mitunter kritikwürdig sind, ist schwerlich zu bestreiten, und dass sie häufig Prinzipien und Ideen verkörpern, die westlich geprägt sind, kann ebenfalls kaum dementiert werden.¹⁶ Die Frage ist jedoch, welche alternativen Ordnungsmodelle in den zeitgenössischen internationalen Beziehungen den extremen Anforderungen genügen könnten, globale Problemlösung zu gewährleisten bei der gleichzeitigen Bewahrung starker kultureller Pluralität und Verwirklichung globaler Gerechtigkeit. Es ist zu bezweifeln, dass »9/11« für die diskursive und institutionelle Behandlung globaler Regierungsprobleme einen so starken Einschnitt markiert, wie er in Behnkes Aufsatz behauptet wird. Sowenig ein universell akzeptiertes Weltordnungsmodell je verfügbar sein wird, sowenig kann auch ein anarchisches »Ordnungs«-modell, das offenbar auf statischen ontologischen Auffassungen von »Kultur« und »Identität« beruht, einen Ausweg aus all diesen drängenden Problemen weisen.

So befasst sich Behnke auch nicht weiter mit den kritischen Debatten, die im Gefolge der von Samuel Huntington (1996) propagierten These zum angeblich drohenden »Clash of Civilizations« oder auch im Zusammenhang mit der universellen Begründung von Menschenrechten geführt wurden:¹⁷ In diesen Debatten wurde überzeugend argumentiert, dass alle Kulturen bereits in sich selbst fragmentiert sind, mit sich selbst im permanenten Widerstreit liegen und Deutungskämpfe in sich tragen. Kulturell geprägte Identitäten können nicht als monolithische, relativ statische Entitäten begriffen werden, da sie für Anfechtung von innen wie außen und damit potenziellem, schleichenden Wandel stets anfällig sind.

Wie allen Universalismen steht Behnke nicht zuletzt der Idee von der Universalität der Menschenrechte äußerst kritisch gegenüber (Behnke 2005: 134-137), da diese Idee politisch instrumentalisiert werde und Ausdruck einer letztlich partikularistischen Norm (des Westens) sei.¹⁸ Im Kontext der Debatte über die Universalität der Menschenrechte wurde unter anderem aber auf eine rein funktionale Begründung für ihre inzwischen erheblich gesteigerte globale Verbreitung (vgl. Risse et al.

16 Vgl. hierzu auch die Forschungen soziologischer Institutionalisten zum »Isomorphismus« der »World Polity«, z. B. Meyer (2005).

17 Vgl. hierzu u. a. Senghaas (1998), Eisenstadt (2000), Benhabib (2002) und Brunkhorst et al. (1999).

18 Selbst diese Kritik könnte man übrigens als Ausweis westlichen liberalen Denkens einstufen – in den Worten von Habermas (1999: 393): »Am radikalsten vertreten die westlichen Intellektuellen selbst die Behauptung, daß sich hinter dem Anspruch auf die universale Gültigkeit der Menschenrechte nur ein perfider Machtanspruch des Westens verbirgt. Das ist kein Zufall. Von eigenen Traditionen Abstand zu gewinnen und eingeschränkte Perspektiven zu erweitern, gehört nämlich zu den Vorzügen des okzidentalen Rationalismus.«

1999) verwiesen:¹⁹ So habe »der Westen« die Menschenrechte seinerzeit unter dem Druck der langsam einsetzenden Modernisierung erfunden, und da die allermeisten nicht-westlichen Gesellschaften der Gegenwart inzwischen unter mehr oder minder starkem Modernisierungszwang stehen, könnte die Verbreitung der (aber je spezifisch interpretierten) Idee der Menschenrechte auch auf ihre funktionale Nützlichkeit zurückzuführen sein. In komplexen Gesellschaften scheint es langfristig keine funktionalen Äquivalente für die Integrationsleistungen des positiven Rechts zu geben (Habermas 1999: 396). Ohne die normativen Implikationen von letztlich als unausweichlich aufgefassten global wirksamen Modernisierungsschüben (die nun allzu leicht als ethnozentrische liberale Träumerei »dekonstruiert« werden könnten) hier weiter diskutieren zu können, sei für unsere Replik festgehalten, dass »Identität« und »Kultur« unter den strukturellen Bedingungen denationalisierter Politik in der Gegenwart eine stärkere interne Umstrittenheit und Entwicklungsdynamik aufweisen, als in Behnkes Aufsatz unterstellt wird. Dies könnte Repräsentanten aller Kulturen unter Umständen auch einer Vermittlung mit anderen Erfahrungen und Konzeptionen des »Guten« in internationalen und transnationalen Institutionen zugänglich machen.

Literatur

- Behnke, Andreas 2005: 9/11 und die Grenzen des Politischen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 1, 117-140.
- Benhabib, Seyla 2002: The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era, Princeton, NJ.
- Brunkhorst, Hauke/Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.) 1999: Recht auf Menschenrechte, Frankfurt a. M.
- Buchstein, Hubertus 1996: Die Zumutungen der Demokratie, in: von Beyme, Klaus/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorie in der Ära der Transformation, Opladen, 295-324.
- Campbell, David 1992: Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Minneapolis, MN.
- Connolly, William E. 2002 (1991): Identity\Difference: Democratic Negotiations of a Political Paradox (erweiterte Auflage), Minneapolis, MN.
- Derrida, Jacques 2003: Voyous. Deux essais sur la raison, Paris.
- Eisenstadt, Shmuel N. 2000: Die Vielfalt der Moderne, Weilerswist.
- Flügel, Oliver 2004: Démocratie à venir: Jacques Derrida, in: Flügel, Oliver/Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (Hrsg.) 2004: Die Rückkehr des Politischen, Darmstadt, 19-42.
- Forst Rainer 1993: Kommunitarismus und Liberalismus – Stationen einer Debatte, in: Honneth 1993, 181-212.
- Forst, Rainer 1999: Das grundlegende Recht auf Rechtfertigung, in: Brunkhorst et al. 1999, 66-105.
- Forst, Rainer (Hrsg.) 2000: Toleranz. Philosophische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis einer umstrittenen Tugend, Frankfurt a. M.

19 Vgl. z. B. Brunkhorst et al. (1999). Für eine interkulturell plausible normative Konzeption von Menschenrechten siehe darin Forsts (1999) Vorschlag eines basalen »Rechts auf Rechtfertigung«.

- Geis, Anna 2006: Spotting the »Enemy«: Democracies and the Challenge of the »Other«, in: Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hrsg.): *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Houndmills, i. E.
- Habermas, Jürgen 1998: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a. M., 91-169.
- Habermas, Jürgen 1999: Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: Brunkhorst, Hauke/Nielsen, Peter (Hrsg.): *Das Recht der Republik*, Frankfurt a. M., 386-403.
- Habermas, Jürgen 2001: *Zeit der Übergänge. Kleine Politische Schriften IX*, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: Habermas, Jürgen: *Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X*, Frankfurt a. M., 113-193.
- Haus, Michael 2003: *Kommunitarismus. Einführung und Analyse*, Opladen.
- Honneth, Axel (Hrsg.) 1993: *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt a. M.
- Huntington, Samuel P. 1996: *The Clash of Civilizations*, New York.
- Huysmans, Jef 1999: Language and the Mobilisation of Security Expectations (ECPR Joint Sessions, Mannheim, 26.-31.3.1999), in: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w18/huysmans.pdf>; 18.4.2004.
- Kant, Immanuel 1777a: *Die Metaphysik der Sitten*, Werke, Bd. VIII, Frankfurt a. M.
- Kant, Immanuel 1777b: *Zum ewigen Frieden*, Werke, Bd. XI, Frankfurt a. M., 195-251.
- Larmore, Charles 1993: *Politischer Liberalismus*, in: Honneth 1993, 131-156.
- Locke, John 1977: *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Frankfurt a. M.
- Meyer, John 2005: *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt a. M.
- Mill, John Stuart 1988: *Über die Freiheit*, Stuttgart.
- Mouffe, Chantal (Hrsg.) 1999a: *The Challenge of Carl Schmitt*, London.
- Mouffe, Chantal 1999b: Introduction: Schmitt's Challenge, in: Mouffe 1999a, 1-6.
- Offe, Claus 2001: Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?, in: Offe, Claus/Hartmann, Martin (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt a. M., 241-294.
- Rawls, John 1994: Der Bereich des Politischen und der Gedanke eines übergreifenden Konsenses, in: Rawls, John: *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989*, Frankfurt a. M., 333-363.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6: 2, 185-244.
- Schmitt, Carl 1995: *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin.
- Schmitt, Carl 1996a: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin.
- Schmitt, Carl 1996b: *Der Begriff des Politischen*, Berlin.
- Schwab, George 1987: *Enemy or Foe: A Conflict of Modern Politics*, in: *Telos* 72, 194-201.
- Senghaas, Dieter 1998: *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst*, Frankfurt a. M.
- Vollrath, Ernst 1987: *Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen*, Würzburg.
- Warren, Mark E. 1999: What is Political?, in: *Journal of Theoretical Politics* 11: 2, 207-231.
- Zangl, Bernhard/Ziirn, Michael 2003: *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation*, Frankfurt a. M.

»Ich misstraue allen Systematikern und gehe ihnen aus dem Weg«¹

Eine Erwiderung auf meine Kritiker

Die Erwiderung auf Herborths und Flügel/Geis' Kritik an meinem Forumsbeitrag zu »9/11 und den Grenzen des Politischen« konzentriert sich vor allem auf die problematische Ausdeutung zentraler Aussagen in Derridas, Schmitts und Connollys Werk. Gegen Herboth betone ich die Irrelevanz einer Derridaschen Dekonstruktion als Kritik der Schmittschen Entscheidung über Freund und Feind. An Flügel/Geis' Kritik beanstande ich die unkritische Wiederholung einer essentialistischen Deutung Schmitts sowie ihre trivialisierende Interpretation des Begriffs des antagonistischen Respekts bei Connolly. Diese Fehler führen Flügel/Geis zu einem theoretischen Ausgangspunkt, von dem aus sie nur Fragen an mein Projekt stellen können, die dieses zu überwinden versucht. Beide Kritiken bleiben damit dem Weltbild des liberalen Systematikers verhaftet, das die Problematik des Umgangs mit dem Anderen nicht adäquat begreiflich machen kann.

1. Die Herausforderung des Anderen

Auf Kanal 17 der lokalen Kabelgesellschaft empfängt man hier in Washington, D.C. den Sender MHz, der ein multi-kulturelles Programm, das aus Importen aus verschiedenen Ländern der Welt besteht, verbreitet. Unter den Nachrichtenprogrammen findet man unter anderen die *South Asia Newslines* mit Berichten aus Süd-Asien. Der Ton dieser Nachrichtensendung verrät, dass sie in Neu-Delhi produziert wird. Pakistan ist ein Krisenherd, Indien dagegen die einzig verlässliche Quelle von Stabilität und Demokratie in der Region. Doch jenseits dieser Klischees bietet die *Newslines* auch faszinierende Einblicke in die kulturellen und sozialen Lebenswelten der Menschen in der Region. Am interessantesten sind dabei Interviews mit islamischen Gelehrten, »Fundamentalisten«, Stammesführern in der *North West Frontier Province* von Pakistan oder moslemischen Rebellen in Jammu und Kaschmir, der Grenzregion zwischen Pakistan und Indien. Im Westen, zumal hier in den USA, ist es ansonsten fast unmöglich, den »Originalton« dieser Menschen zu hören. Sie sind Gegenstand unserer Gespräche und strategischen Planungen geworden. Im besten Falle soll eine Kampagne ihre »hearts and minds« von den fundamentalistischen Überzeugungen befreien.

Hört man ihnen jedoch zu, so wird deutlich, dass es zu ihnen keinen solchen Zugang gibt. Sie leben in einer anderen Lebenswelt, einer, die westlichen Überzeu-

1 Nietzsche (1988: 63).

gungen ablehnend gegenübersteht, und mit der wir nicht einmal die epistemischen Grundlagen teilen. Unser Wissen, unsere Definition von Vernunft, ist für diese Lebenswelt irrelevant. Wie David Rieff in einem Artikel im *New York Times Magazine* schreibt:

»But the conflict with jihadism is a contest between modernity and antimodernity, and, as we are discovering to our cost, obscurantism has a far larger constituency and a far more powerful hold on the popular imagination, certainly in the Islamic world, than most people imagined a generation ago« (Rieff 2005).

Man mag an dieser Beschreibung aussetzen, dass sie den Anderen in typisch westlicher Façon herabsetzt. Doch Rieffs Argument ist insoweit interessant als es deutlich macht, dass der fehlende Konsensus zwischen »uns« und »ihnen« sich nicht auf die unterschiedliche Ausdeutung von Begriffen wie »Freiheit«, »Demokratie« oder »Gleichberechtigung« beschränkt, sondern sich auf die grundsätzlichen Bedingungen jeglicher Diskussion mit ihnen über diese Begriffe erstreckt. Denn »Obskurantismus« oder »Fundamentalismus« können sich gar nicht auf einen Dialog einlassen. Um noch einmal Norbert Bolz zu zitieren: »Wenn sich Fundamentalisten auf einen ›Dialog‹ einlassen würden, gäbe es keinen Grund mehr für einen Dialog« (Bolz 2002: 88).

Die Absicht meines Artikels über »9/11 und die Grenzen des Politischen« war es, die Reaktionen liberaler Theoretiker auf diese grundsätzliche Zurückweisung ihrer Grundannahmen und Axiome kritisch zu beleuchten und damit eine Diskussion über den Liberalismus und die Grenzen des Politischen zu bewirken. Mir ging es darum aufzuzeigen, wie illiberal und potenziell gewaltsam der Liberalismus reagiert, wenn seine zirkuläre Logik, die stets die Übereinkunft, die er vorgibt zu produzieren, von seinen Akteuren schon als Voraussetzung verlangt, durch die Verweigerung dieser Voraussetzung durchbrochen wird. Auf diese Weise werden die Grenzen des Liberalismus sichtbar. Die Reaktionen liberaler Theoretiker auf die Geschehnisse des 11. September 2001, die inzwischen als »9/11« zum Datum, zum Ereignis eingedampft wurden (Derrida 2003: 85-86), sind dabei von besonderem Interesse. »9/11« zwingt die Liberalen, sich mit der konkreten Realität dieser gewaltsamen Verweigerung auseinanderzusetzen.² Die Herausforderung durch den Terrorismus führt daher zu einer Offenlegung der politischen Elemente des Liberalismus, die dieser normalerweise hinter Strategien der De-Politisierung versteckt.

2. Benjamin Herborth und die Flucht vor der Entscheidung

Benjamin Herborths Kritik an meinem Forumsbeitrag geht bedauerlicherweise nicht auf diese grundsätzliche Problematik ein. Es bleibt daher für mich unklar, inwieweit er die Problematik, die ich im ersten Artikel zusammen mit Rasch, Bolz und in die-

2 Meine Absicht war damit keineswegs die Ankündigung einer Zeitenwende, wie Flügel/Geis behaupten (Flügel/Geis 2005: 391). Das Politische ist immer gegenwärtig, was sich ändert sind die Strategien, durch die Liberale es zu überwinden oder zu kaschieren versuchen.

ser Erwiderung mit Rieff identifiziere, überhaupt wahrnimmt. So ist es wenig überraschend, aber auch recht fruchtlos, wenn Herborth nur die traditionelle Position wiederholt, dass Habermas nur an den Prozeduren des herrschaftsfreien Diskurses interessiert sei, und nicht an substantiell bestimmten Inhalten (Herborth 2005: 387). Und er zitiert zustimmend Ingeborg Maus' Bewertung der Habermasschen Theorie, dass ihr Wert vor allem in der Entwicklung eines Kriteriums moralischen Handelns bestehe. Als solche, so Maus, liegt die »eigentlich kritische Intention der Diskurstheorie [...] in ihrer Beschränkung auf prozedurale Konstruktionen« (zitiert nach Herborth 2005: 388). Dabei wird übersehen, dass prozedurale Anforderungen im Angesicht eines Anderen, der sich den epistemischen Grundlagen dieser Prozeduren verweigert, notwendigerweise substantiell werden. Genau dieses Umschlagen von dem de-politierten idealen Diskurs-Prozess zu einer politisierten Strategie der Vereinnahmung in diesen Prozess ist jedoch das zentrale Problem. Herborth verwehrt sich einer Diskussion der relevanten Habermas-Texte durch die gleiche Strategie, die ich in meinem Artikel kritisiere: eine Exklusion, die sich als selbstverständlich tarnt und ihren politischen Charakter damit verkleidet. Die Texte, in denen Habermas die Mindestanforderungen der Diskursteilnahme expliziert, werden von Herborth als theoretisch irrelevante »Einlassungen eines Staatsbürgers« (Herborth 2005: 387) abgewertet. Und mit der Einwendung, dass diese zudem von mir aus einem »Interview-Band in der englischen Übersetzung« (Herborth 2005: 387) extrahiert wurden, werden zwei weitere, arbiträre Ausgrenzungen gefunden. Dagegen sei angeführt, dass die explizite Absicht des von Giovanna Borradori (2003) mit einer kritischen Darlegung der Grundlagen der Habermasschen (und Derridaschen) Philosophie unterlegten Bandes die Einordnung des 11. September 2001 im Sinne dieser Philosophie ist. Dies scheint Herborth mit seinem Hinweis auf die in dem Interview diskutierte »Differenzierung zwischen System und Lebenswelt« letztlich auch einzu- sehen. Und damit können die Forderungen, die Habermas an dieser Stelle an den radikal Anderen stellt, legitimerweise als Konsequenzen seiner Diskurstheorie interpretiert werden. Habermas' Antwort auf die Ablehnung des westlichen Gesprächsangebots ist dabei durch die Forderungen nach einer »transformation of a mentality [...] affecting the premises of its own culture« (Habermas 2003: 36) und an einer anderen Stelle mit »Säkularisierung« (Habermas 2001: 17) umrissen.

Damit werden die kulturell spezifischen Grundlagen der »moralischen Kriterien«, die Herborth mit Maus als Habermas' zentrale Errungenschaft ansieht, deutlich. Habermas selbst ist in dieser Hinsicht sehr deutlich, wenn er die westliche Welt als Meridian einer Gegenwart bezeichnet, die durch ökonomische und kulturelle Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet ist (Habermas 1996: 215). Damit passt auch zusammen, dass er den Westen als zivilisierende Macht gegenüber den ökonomisch und kulturell nachstehenden Regionen sieht (Habermas 2003: 36).

Herborths Kritik meiner im Aufsatz nur skizzierten Alternative zur Habermasschen Einstellung gegenüber dem radikal Anderen betont die Möglichkeit der historischen statt rein räumlichen Grenzziehung zwischen »uns« und dem Anderen, sowie Derridas Einsicht der Unmöglichkeit, Identität »begrifflich zu fixieren« (Herborth 2005: 389). Dies sind in den *Critical Security Studies* wohl bekannte Argu-

mente, die im Zusammenhang mit dieser Diskussion allerdings einiger kritischer Reflexionen bedürfen. Die historische Abgrenzung eines politischen Raumes, wie es Ole Wæver (1998: 82-84) zum Beispiel für Europa nachweist, kann nicht als Alternative zur räumlichen Abgrenzung gedacht werden. Zum einen verweist auch eine historische Dimension immer auf eine räumliche Abgrenzung, auch das historische Europa hatte schließlich Grenzen. Zudem sind historisierende Abgrenzungen diskursive Strategien und Teil der »gegenwärtigen« Politik. Auf sie wird zurückgegriffen, um konkrete Grenzziehungen im Hier und Jetzt zu bewirken. So bezeichnet der islamische Fundamentalismus den Westen als Feind, insofern dieser der Verwirklichung einer historischen Version des Islams im Wege steht.

Auch die von Herborth angeführte Instabilität aller Identitäten ist letztlich kein Argument gegen deren politischer Effektivität. Derridas Problematisierung jeglicher Versuche, Identität zu fixieren und zu »naturalisieren« ist, wie Sergei Prozorov herausgearbeitet hat, das Gegenstück zur Schmittschen Definition des Politischen. Die (soveräne) Entscheidung über Freund und Feind ist genau das: eine Entscheidung, deren Kontingenz und ontologische Instabilität durch dekonstruktivistische Analyse freigelegt wird. Für Schmitt wie Derrida ist »Unentscheidbarkeit« die Voraussetzung für eine politische Entscheidung (Prozorov 2005: 96). Doch daraus entwickelt sich eine unterschiedliche Bewertung der Entscheidung als solcher. Während Schmitt in einem zweiten Schritt diese Unentscheidbarkeit verleugnet und durch die politische Entscheidung überwindet, versucht Derrida letztere permanent zugunsten der Unentscheidbarkeit zu suspendieren (Derrida 1997: 67; Prozorov 2005: 96). Jede Entscheidung ist von vornherein als solche kontaminiert, da sie zur Ausschließung von Alternativen und Akteuren führt. Das Ethische ist damit für Derrida nur in der Dekonstruktion selbst zu finden, da sich jedes politische Programm durch seine notwendigen Entscheidungen kompromittiert. Damit jedoch wird Derridas Dekonstruktion selbst unpolitisch und »unpraktisch«. In Dominic Morans Worten:

»In emphasizing the profound effect of impossibilities and unrealizable virtualities on all political thought that is always deemed too crude, reductive, or exclusionary, deconstruction runs the risk of appearing either as a critical Puritanism or as a series of empty, if largely unobjectionable platitudes« (Moran 2002: 125).

Damit sollte deutlich werden, dass Herborths Versuch scheitern muss, Derridas letztlich begrenzte Einsicht der Kontingenz aller Entscheidungen über Freund und Feind gegen Schmitt in Stellung zu bringen. Wie Prozorov schreibt:

»The passage from undecidability to the decision at the moment of foundation remains immune to deconstructive criticism. [...] Simply put, radical undecidability must be suspended for anything to happen at all, for the event to take place« (Prozorov 2005: 96-97).

Damit sind in der politischen Praxis die Möglichkeiten konkreter politischer Grenzziehungen sehr viel begrenzter als Herborth hier argumentiert.

3. Oliver Flügel, Anna Geis und der trivialisierte Andere

Oliver Flügel und Anna Geis' (2005) Kritik an meinem Aufsatz verlangt letztendlich, dass ich ein Buch statt eines Forumsbeitrag hätte schreiben sollen. Auch eine vollständige Replik auf ihre Unterstellungen und Beanstandungen würde das Format dieser Erwiderung sprengen. Da zudem der Ton ihres Beitrags ihr Desinteresse an einer Diskussion über die relevanten Punkte verrät, beschränke ich mich im Folgenden auf einige problematische Punkte darin.

Da ist zuerst die Wahl eines an Schmitt angelehnten Verständnisses des Politischen, das, so Flügel/Geis, zu einer existentialistischen Ontologie des Politischen führt. In ihrer Interpretation verweist das Politische »auf eine Sphäre intensiver, existenzieller Konflikte [...] deren Konturen gleichsam auf wesenhaften Differenzen basieren, die ontologisch tief sitzen« (Flügel/Geis 2005: 395). Doch aufmerksamere Leser Schmitts haben stets auf den kontingenten und notwendigerweise willkürlichen Charakter der Schmittschen »Entscheidung« hingewiesen, durch die eine politische Ontologie überhaupt erst hervortritt. Die Entscheidung über die Ausnahme, und damit über den Feind, ist schließlich die definierende Fähigkeit des Souveräns. Und, wie oben dargelegt, wäre eine solche Entscheidung nicht souverän, wenn sie lediglich vorgegebene existentialistische Differenzen widerspiegeln würde. Die Relevanz dieser Entscheidung besteht genau in ihrer Fähigkeit, eine politische Ontologie zu schaffen, und damit den Moment der Kontingenz, der Unentscheidbarkeit zu überwinden (Prozorov 2005: 86). Damit hat ein an Schmitt kritisch angelegter Begriff des Politischen zwei Vorteile gegenüber anderen Ansätzen. Zum einen wird der empirisch Andere damit Teil der geschaffenen Ordnung, er ist damit integraler Teil der Ordnung selbst und steht nicht außen vor. Die Entscheidung über Freund und Feind schafft damit keine Unterscheidung in dem Sinne, dass der Feind zum Außenseiter wird. Das Andere, das zu überwinden ist, ist das Andere der Ordnung selbst, »Un-Ordnung«, »pure exteriority«, »pure negativity« (Prozorov 2005: 85, 86). Damit ist das Verhältnis zwischen Freund und Feind ein anderes, als wir es in liberalen Theorien mit ihrer Tendenz, den Feind jenseits der Grenzen der Ordnung zu lokalisieren, finden. Damit sind auch die unterschiedlichen normativen Konsequenzen deutlich gemacht, die ich in »9/11« umschreibe. Der zweite Vorteil dieses Verständnisses des Politischen besteht in der Problematisierung einer Auffassung, die Ordnung als immanent auffasst und die konstitutiven *politischen* Interventionen übersieht oder camouffiert. Jegliche Ordnung, so eine kritische Interpretation Schmitts, verdankt ihre Existenz einem politischen Akt, einer Entscheidung, die diese Ordnung begründet, ihr jedoch ob ihrer eigenen »Un-Ordentlichkeit« nicht zugehört. Für Derrida wie für Schmitt ist dieser Moment gewaltsam, »an instance of pure force emanating from the void« (Prozorov 2005: 103). Damit sind liberale Vorstellungen einer »Weltgesellschaft«, die Politik durch Diskurs ersetzen wollen, per Definition impotent. Oder genauer gesagt, insofern das Politische nie von einem solchen Projekt eliminiert werden kann, sind sie auf ihre versteckten politischen Interventionen und Ausgrenzungen abzuklopfen. Genau dies war meine Absicht mit »9/11«.

Um den Pluralismusgehalt liberaler Theorien gegen meine Kritik zu bergen, wiederholen Flügel/Geis die eingefahrenen Textbucheinträge zu ihren bekanntesten Vertretern. Dass das Projekt des Liberalismus »seinen Ausgangspunkt in der Problematik weltanschaulichen Pluralismus findet« ist korrekt (Flügel/Geis 2005: 396). Ebenso richtig ist allerdings, dass dieser Pluralismus schnell auf den grundlegenden Monismus liberaler Theorien aufläuft. William Connolly hat in diesem Zusammenhang zwischen einem »rhizomatic« und einem »arboreal« Verständnis von Pluralismus unterschieden.

»Arboreal pluralists [...] appreciate diversity as limbs of branching out from a common trunk, fed by a taproot. The trunk might be Christianity or Kantian morality or the history of a unified nation or secular reason. [...] A rhizomatic pluralism would generate such an ethos [of generosity and forbearance] from multiple sources rather than from a single, exclusionary taproot« (Connolly 1995: 93-94).

Hinter der Pluralität der Akteure steht damit bei Kant das transzendente vernünftige Subjekt, bei Locke (wie Flügel/Geis in Fußnote 7 zugestehen) der »Eigentümer« und bei Rawls ein von einem »veil of ignorance« umwölbtetes Subjekt. Die moralischen Kriterien der Theorien sind dann jeweils an diese de-kontextualisierten und transzendenten Subjekte gebunden. Akteure, die sich dieser Logik verweigern, können sodann ausgegrenzt und disziplinarischen Maßnahmen unterworfen werden, die sich durch den Hinweis auf *common sense*, Vernunft, oder die Gewalttätigkeit des Ausgeschlossenen legitimieren. Und so wird wiederum die politische Eigenschaft dieser Ausschließungsprozesse systematisch verdeckt. Flügel/Geis illustrieren diesen Punkt unwillentlich in ihrem Argument, »dass sich die Rechte auf Andersheit [sic!] an der Klippe der Gewaltförmigkeit brechen« (Flügel/Geis 2005: 397). Damit wird die Ausgrenzung wiederum am Widerstand des Ausgeschlossenen festgemacht, ohne dass die moralischen Kriterien des Liberalismus selbst problematisiert werden. Das verschleierte die politische Natur dieser Ausgrenzung und die dem Liberalismus immanente Gewalt. Wie eine kritische Analyse der Texte liberaler Philosophen genau diese Aspekte herausarbeiten kann, ist von Bonnie Honig (1993) brillant demonstriert worden und ich begnüge mich hier mit einem Verweis auf ihre Studie.

Diese Probleme werden von Flügel/Geis dann auch in ihrem *coup de grace* verwischt, wenn sie mich des »impliziten Liberalismus« (Flügel/Geis 2005: 398) zeihen. Mein Versuch, eine alternative Haltung dem Anderen gegenüber durch William Connollys Begriff des agonistischen Respekts zu entwerfen, wird von ihnen dadurch entwertet, dass dies auf Prämissen und Konsequenzen baut, »die liberaler Theorie keineswegs fremd sind« (Flügel/Geis 2005: 400). Nun ist mir das Argument, dass Connolly selbst ein »liberales« Projekt formuliert, nicht neu.³ Und ich kann eine Argumentation durchaus nachvollziehen, die in Connollys Werk die Radikalisierung des liberalen Projektes sieht. Ob es damit als überwunden oder erweitert angesehen werden sollte, ist hier nicht zu klären und mag letztlich auch nur eine Frage der Semantik sein. Der zentrale Unterschied besteht für mich in seiner Weigerung, die konstitutiven »Pfahlwurzeln« des Liberalismus anzuerkennen und damit die

3 Ich habe hier vor allem Stefano Guzzini für eine Reihe interessanter Unterhaltungen zu danken, in denen er diesen Punkt vertreten hat.

jeweiligen politischen und moralischen Kriterien als unpolitisch oder *common sensical* zu würdigen. Nimmt man seine Ausführungen zum agonistischen Respekt ernst, und reduziert sie nicht auf ihre oberflächlichen Ähnlichkeiten mit liberalen Tugenden, so fallen sowohl Walzer wie Habermas diesem Ansatz zum Opfer. Wie Flügel/Geis selbst zugestehen, sind damit der Begriff sowie die Praxis der Toleranz problematisch geworden, »weil sie z. B. Herrschaftsinteressen spiegel[n]« (Flügel/Geis 2005: 400). Und was Habermas' Diskursprozess angeht, so sei darauf hingewiesen, dass Connolly gegen diesen den »Wahrheitsfindungsprozess« als agonistisch und damit konfliktartig sieht. Das Ziel ist dabei nicht das Verschmelzen der jeweiligen Erkenntnishorizonte. Ein Pathos der Distanz und gegenseitiger Respekt für das Anderssein arbeiten gegen die Konsolidierung einer »majority identity around which a set of minorities is tolerated as satellites« (Connolly 2002: xxvii). Dass liberale Praxis den Anderen nicht immer »einbeziehen« kann und damit *volens volens* seine Existenz tolerieren muss, sollte nicht davon ablenken, dass diese Einbeziehung dennoch liberales Programm bleibt (Habermas 1996).

Connolly selbst sieht damit das Politische in der Auseinandersetzung zwischen ontologisch und normativ Ebenbürtigen. Für Liberale, und hier sei noch einmal auf Flügel/Geis' Verteidigung Lockes, Kants und Rawls verwiesen, geht es dagegen um die Begrenzung des Andersseins und um seine Disziplinierung im Namen vorgeblich transzendenter normativer Kriterien. Diese Unterschiede sollten nicht durch eine oberflächliche Betrachtung, wie man sie in Flügel/Geis' Artikel findet, überdeckt werden.

4. *Das Systematische gegen das Politische*

Schließlich, so Flügel/Geis, bleiben gar zu viele Fragen offen in meinem Versuch, eine alternative Haltung gegenüber dem Anderen zu skizzieren. Dies ist sicherlich richtig, und ich bin mir der Unvollständigkeit dieses Entwurfs völlig bewusst. Zum einen war er tatsächlich als Diskussionsvorschlag gedacht, denn ich kann nicht behaupten, dass ich hier alle relevanten Probleme zufrieden stellend beantworten kann. Zum anderen allerdings führt die Unmöglichkeit, alle Fragen, die Flügel/Geis stellen, beantworten zu können, nicht zu dem vernichtenden Urteil, das sie über mein Vorhaben fällen. Im Gegenteil. Und in Erwiderung auf ihre Unterstellung, es mit der Behauptung, keine abschließenden Antworten finden zu wollen, nicht ernst zu meinen (Flügel/Geis 2005: 394f), kann ich nur noch einmal auf dieser Begrenzung insistieren und sie im Folgenden als aus der Absicht meiner Kritik des Liberalismus notwendig folgend verteidigen.

Flügel/Geis verlangen Antworten auf eine Reihe von Fragen:

- Wie wird eine Interaktion zwischen Akteuren, die sich im wechselseitigen Respekt, aber im vollen Bewusstsein ihrer Differenzen begegnen, aussehen?
- Was, wenn der Andere nicht bereit ist, sich auf einen solchen Dialog einzulassen?
- Was soll durch einen solchen Dialog eigentlich erreicht werden?
- Was, wenn der Andere mir seinen Respekt verweigert?

Dies sind offensichtlich interessante Fragen. Das Problem ist, dass Flügel/Geis verlangen, dass sie *a priori* unter Rückgriff auf ein theoretisches System beantwortet werden müssen. Doch wenn Connollys Vorstellung eines agonistischen Verhältnisses zwischen den Interaktionspartnern ernst genommen wird, so ist zu akzeptieren, dass die Antworten auf diese Fragen in der Interaktion selbst produziert werden müssen. Wie eine solche Interaktion dann abläuft, bleibt abzuwarten. Wir müssen sie ohne Garantiezusage, ohne Erfolgsaussicht beginnen, denn ob und wie der Andere auf uns reagiert ist ungewiss. Ebenso ungewiss ist es, ob wir etwas von dem Anderen lernen können oder er willens ist, von uns zu lernen. Ein Pathos der Distanz wird dies nie verlangen können. Zudem verlangt eine solche agonistische Interaktion unsere Akzeptanz, dass unsere Identität, unser Wissen und unsere Wahrheiten durch die Interaktion verändert werden können, und dass damit unsere ursprünglichen Absichten und Einstellungen und Strategien einer konstanten Neuverhandlung ausgesetzt sind. Dabei können wir nicht einmal das Gleiche von dem Anderen verlangen. Mit anderen Worten, die Antworten auf obige Fragen können nur innerhalb der sich kontingent entwickelnden Interaktion, und damit letztlich nur durch eine Entscheidung gegeben werden.

Dies, so vermute ich, verbleibt für Liberale eine schwer zu akzeptierende Antwort. Der beeindruckende Anspruch ihrer Theoretiker ist es schließlich, ein theoretisches System zu entwickeln, das die Kontingenz solcher Entscheidungen vermeiden kann und sie durch *a priori* moralisch begründete Antworten ersetzen kann. Doch weder Herborth noch Flügel/Geis haben mich von meinem Misstrauen gegenüber diesen Systematikern erlösen können.

Wiewohl alle Verfasser ihre Missbilligung gegenüber meinen Argumenten deutlich ausdrücken, so schulde ich ihnen dennoch Dank für ihre Auseinandersetzung mit diesen Ideen. Schließlich war es meine Absicht, eine solche hervorzurufen.

Literatur

- Bolz, Norbert* 2002: Die Furie des Zerstörens. Wie Terroristen die Kritik der liberalen Vernunft schreiben, in: Baecker, Dirk/Krieg, Peter/Simon, Fritz B. (Hrsg.): Terror im System. Der 11. September und die Folgen, Heidelberg, 84-99.
- Borradori, Giovanna* (Hrsg.) 2003: Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida, Chicago, IL.
- Connolly, William E.* 1995: The Ethos of Pluralization, Minneapolis, MN.
- Connolly, William E.* 2002: Identity\Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox, 2. und erweiterte Aufl., Minneapolis, MN.
- Derrida, Jacques* 1997: Politics of Friendship, London.
- Derrida, Jacques* 2003: Autoimmunity: Real and Symbolic Suicides, in Borradori 2003: 85-136.
- Flügel, Oliver/Geis, Anna* 2005: Begrenzte Grenzüberschreitung – Ein Replik auf Andreas Behnke, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 2, 391-405.
- Habermas, Jürgen* 1996: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 2001: Glaube, Wissen – Öffnung. Zum Friedenspreis des deutschen Buchhandels: Eine Dankrede, in: Süddeutsche Zeitung, 15.10.2001, 17.
- Habermas, Jürgen* 2003: Fundamentalism and Terror, in: Borradori 2003, 25-43.
- Herborth, Benjamin* 2005: Zur Politik der Grenzziehung. Eine Replik auf Andreas Behnke, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 2, 383-390.
- Honig, Bonnie* 1993: Political Theory and the Displacement of Politics, Ithaca, NY.
- Moran, Dominic* 2002: Decisions, Decisions: Derrida on Kierkegaard and Abraham, in: Telos 123, 107-130.
- Nietzsche, Friedrich* 1988: Götzen-Dämmerung. Sprüche und Pfeile, Nr. 26 (Kritische Studienausgabe, Band 6, hrsg. von Giorgio Colli und Mazzino Montinari), München, 55-161.
- Prozorov, Sergei* 2005: X/Xs: Towards a General Theory of the Exception, in: Alternatives 30: 1, 81-112.
- Rieff, David* 2005: Their Hearts and Minds, in: <http://www.nytimes.com/2005/09/04/magazine/04WWLN.html>; 6.9.2005.
- Wæver, Ole* 1998: Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community, in: Adler, Emmanuel/Barnett, Michael (Hrsg.): Security Communities, Cambridge, 69-118.

Intersubjektivität und internationale Politik

Ein Tagungsbericht

1. Einleitung

Versucht man das Verhältnis zwischen Internationalen Beziehungen und Politischer Theorie zu bestimmen, bietet sich das Werk von Jürgen Habermas als ein offensichtlicher Ausgangspunkt an. In beiden Teildisziplinen breit rezipiert, haben seine Arbeiten von der Positivismuskritik über die Handlungs- und Argumentationstheorie bis zur Diskurstheorie des Rechts und der Politik zahlreichen Debatten als Bezugspunkt und Inspirationsquelle gedient. Dabei sind die Rezeptionslinien in den Internationalen Beziehungen einerseits und der Politischen Theorie andererseits bestenfalls parallel, zumeist aber ohne Berührungspunkte verlaufen. Dieser Zustand einer friedlichen Koexistenz bei weitgehender Dialogvermeidung wird allerdings zunehmend als Defizit wahrgenommen. Sofern dieses Bedürfnis nach einer grundbegrifflichen Öffnung eine Reaktion auf das Scheitern der Vorstellung darstellt, dass sich internationale Politik allein als strategische Interaktion territorial voneinander abgegrenzter Nationalstaaten vollzieht, gilt es allerdings für die Internationalen Beziehungen und die Politische Theorie gleichermaßen. Sowohl die Internationalen Beziehungen als auch die Politische Theorie sehen sich mit konzeptionellen Herausforderungen konfrontiert, aus denen heraus ein verstärkter Dialog nicht nur prinzipiell wünschenswert, sondern unmittelbar angebracht erscheint.

Die Konferenz »Intersubjektivität und internationale Politik. Motive aus dem Werk von Jürgen Habermas in Internationalen Beziehungen und Politischer Theorie«¹ nahm diese Konstellation zum Anlass, anhand der unterschiedlichen Rezeptionslinien nach Berührungspunkten beider Teildisziplinen zu fragen. Dabei kristallisierten sich ein handlungstheoretischer und ein institutionentheoretischer Schwerpunkt heraus.

Der Begriff »Intersubjektivität« signalisiert, dass mit dem Bemühen um eine Überwindung subjektphilosophischer Positionen eine die verhandelten Themen übergreifende Klammer bezeichnet ist. Auf der handlungstheoretischen Ebene geht es dabei zunächst um den Nachweis, dass sich subjektive Handlungspotenziale erst in und durch intersubjektive Prozesse konstituieren, dass also Lern- oder Sozialisationsprozesse weder auf vorgelagerte subjektive Akteursdispositionen noch auf

1 Die von Peter Niesem und Benjamin Herborth organisierte Tagung wurde vom 16.-18. Juni 2005 vom Institut für Politikwissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt durchgeführt. Für die finanzielle Unterstützung bedanken sich die Veranstalter bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie der Vereinigung der Freunde und Förderer der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

objektive Umwelteinflüsse reduziert werden können, sondern eben intersubjektiv beschaffen sind. Der Übergang zu stärker institutionentheoretischen Fragestellungen der Politischen Theorie lässt sich dann daran ablesen, dass Habermas den Vernunftbegriff selbst auf eine intersubjektivistische Weise verwendet; er erläutert ihn über das voraussetzungslose Nehmen und Geben von Gründen. Dieser spezielle Modus von Intersubjektivität scheint auf in der Herausbildung der Kategorie des kommunikativen Handelns, das jederzeit für Einwände und Problematisierungen offen ist, in der Herausbildung der Diskurstheorie der Moral, schließlich in der Herausbildung einer Theorie deliberativer Politik. Es ist dieser Sinn von Intersubjektivität, an den angeknüpft wird, um politische Phänomene zu identifizieren, die einen noch näher zu bestimmenden vernünftigen Beitrag zu sozialer Koordination und Integration leisten.

Die institutionentheoretischen Begriffe aus »Faktizität und Geltung« (Habermas 1992) lassen sich auf inter-, trans- und supranationale Problemstellungen allerdings nicht ohne weiteres übertragen, denn Demokratie und Deliberation treten in internationalen Kontexten für gewöhnlich auseinander. Es besteht daher die Gefahr, dass die deliberative Qualität von Aushandlungsprozessen nur um den Preis der Absenkung demokratischer Standards erkaufte werden kann. Eine Theorie politischer Institutionen, die für derartige Probleme nicht sensibel ist, fiele hinter die in »Faktizität und Geltung« erreichte Verschränkung von Demokratie und Deliberation zurück. Die rechts- und demokratietheoretische Diskussion jenseits des Nationalstaats geht daher aus guten Gründen vorwiegend induktiv, experimentell und inkrementalistisch vor. Dabei kristallisiert sich allerdings als übergreifende Fragestellung heraus, wie im Rahmen einer »politischen Verfassung der Weltgesellschaft« (Habermas) inklusive rechtsförmige Entscheidungsverfahren möglich werden können.

2. *Handlungstheorie*

Weit unterhalb der Schwelle einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts stand in den Internationalen Beziehungen zunächst die Frage im Mittelpunkt, ob sich zwischen Staaten überhaupt Kooperationsformen entwickeln können, die über die spontane Bildung von Allianzen auf der Grundlage eines machtstrategischen Kalküls hinausgehen. An der empirischen Beobachtung solcher Kooperationsformen scheitern, so Harald Müllers (1994) Ausgangsthese, rationalistische Ansätze sowohl realistischer als auch institutionalistischer Provenienz. Denn während die neorealistische Variante des rationalistischen Paradigmas derartige Befunde schlicht nicht darstellen kann, erkaufte sich das institutionalistische Gegenmodell seine höhere empirische Treffsicherheit mit einer logischen Lücke. Innerhalb einer rationalistischen Handlungskonzeption lasse es sich nämlich nicht darstellen, warum Staaten unter den widrigen Bedingungen einer anarchisch strukturierten Staatenwelt von einer rational begründeten Kooperationsbereitschaft zu tatsächlichem Kooperationsverhalten übergehen sollten. Dieser Übergang lasse sich nur erklären, wenn den beteiligten Akteuren wenigstens intuitiv klar sei, dass »überhaupt ein anderer Handlungsmodus –

Verständigungshandeln – zur Verfügung steht« (Müller 1994: 28). Die Ausdifferenzierung dieser handlungstheoretischen Alternative stand folglich im Mittelpunkt der anschließenden Debatte.

Gegen den Versuch, die »Theorie des kommunikativen Handelns« (Habermas 1981) für eine handlungstheoretische Alternative zur rationalistischen Konzeption fruchtbar zu machen, sind insbesondere drei Einwände vorgebracht worden: Erstens sei die empirische Anwendung einer normativen Theorie methodisch unzulässig; zweitens sei schon der Versuch zum Scheitern verurteilt, da in der internationalen Politik strategische Handlungskalküle deutlich dominierten; drittens sei kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen ohnehin unmöglich, da von einer geteilten Lebenswelt jenseits des Nationalstaats nicht die Rede sein könne. Harald Müller verteidigte sein ursprüngliches Programm gegen diese Einwände, wies aber zugleich auf Modifikationen und Weiterentwicklungen im Lichte empirischer Befunde hin. In jeder normativen Konstruktion sei ein »hypothetischer Kausalpfad« angelegt, der in einen Idealtypus übersetzt und daher empirisch überprüft werden könne. Inwiefern Verständigung auf der Grundlage der theoretisch spezifizierten Ausgangsbedingungen möglich sei, werde dabei zu einer legitimen, weil offenen Frage empirischer Forschung. Selbst wenn sich dort, gegen die Erwartungen der Vertreter rein strategischer Handlungskonzeptionen, *arguing* und *bargaining* als unterschiedliche Kommunikationsmodi identifizieren ließen, blieben Handlungsorientierungen als intramentale Vorgänge praktisch unzugänglich. Denn auf den Austausch von Argumenten können sich Akteure sowohl aus erfolgsorientierten als auch aus verständigungsorientierten Motiven einlassen. Der Forschungsschwerpunkt verschiebt sich damit allerdings von unterschiedlichen Handlungsorientierungen zu den spezifischen Kontextbedingungen gelingenden Argumentierens. Dabei kommen dann auch die teils völkerrechtlich kodifizierten, teils in der Diplomatengemeinschaft eingespielten Angemessenheitsregeln als funktionales Äquivalent einer internationalen Lebenswelt in den Blick.

Wenn auch strategisch eingesetzte Argumente, wie Thomas Risse betonte, Akteure auf eine spezifische Art und Weise binden, ist der empirische Nachweis unterschiedlicher Handlungsorientierungen zudem nicht mehr erforderlich. *Arguing* ließe sich dann als Mikro-Mechanismus konzipieren, über den neue empirische Erkenntnisse und normative Prinzipien vermittelt werden können. In Prozessen »argumentativer Selbstverstrickung« könnten selbst eindeutig strategisch motivierte Akteure unter Konsistenzdruck gesetzt werden, da sie nur um den Preis sozialer Isolierung hinter einmal gemachte Konzessionen zurückgehen oder allgemein akzeptierten Begründungszusammenhängen ausweichen könnten. Auch ohne die Bedingung einer vorab gegebenen Verständigungsorientierung sei es also möglich, dass sich die Situationseinschätzungen, damit die Interessen und teilweise auch die Identitäten von Akteuren in argumentativ strukturierten Zusammenhängen verändern können.

Wenn die Unterscheidung zwischen *arguing* und *bargaining* nicht analog zu jener zwischen kommunikativem und strategischem Handeln verläuft, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien sich diese Kommunikationsmodi unterscheiden las-

sen. Thomas Saretzki schlug eine Differenzierung anhand von funktionalen, strukturellen und prozessualen Unterschieden vor. Zunächst müsse die Unterscheidung zwischen verschiedenen Kommunikationsmodi allerdings selbst modal gefasst werden. Entscheidend sei damit nicht die Frage nach spezifischen Kontextbedingungen oder beteiligten Akteuren, sondern allein die spezifische Form der Kommunikation selbst. Während im Modus des Argumentierens auf der Grundlage guter Gründe Ansprüche auf empirische oder normative Gültigkeit erhoben werden, werden im Modus des Verhandels materielle Ressourcen sowie Sanktionsdrohungen möglichst glaubwürdig zugunsten einer spezifischen Verhandlungsposition eingesetzt. Argumentieren diene damit primär der Bearbeitung kognitiver Probleme und erfordere die Bezugnahme auf eine der Kommunikationssituation äußerliche Instanz – etwa etablierte Methoden der empirischen Geltungsüberprüfung oder akzeptierte Werte und Prinzipien, wenn es sich um normative Geltungsansprüche handelt. Verhandeln sei demgegenüber auf distributive Fragen beschränkt und dyadisch strukturiert, da sich die Sprecher nur auf die in der Kommunikationssituation selbst geäußerten Verhandlungsangebote beziehen. Schließlich verliefen Prozesse des Verhandels sequenziell, da Offerten sich sukzessive aufeinander beziehen müssen, während Argumentationsprozesse reflexiv organisiert seien, da einmal bezogene Positionen jederzeit revidierbar bleiben müssen. Damit wäre ein Begriff des Argumentierens gewonnen, der in der empirischen Forschung fruchtbar gemacht werden kann, sich vom Ausgangspunkt des kommunikativen Handelns aber doch deutlich unterscheidet.

Wie es dennoch möglich sein könnte, »Inseln der Überzeugung im vermachteten Alltagsgeschäft des internationalen Regierens« durchaus im Sinne des kommunikativen Handelns nachzuweisen, zeigte Nicole Deitelhoff am Beispiel ihrer Analyse der Verhandlungen zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Authentische Überzeugungsprozesse seien hier gerade nicht primär bei den oft beschworenen Normunternehmern selbst zu lokalisieren. Das unternehmerische Handeln dieser zweckrationalen Akteure diene vielmehr der Öffnung kommunikativer Räume, in denen Überzeugungsprozesse zwischen Staaten erst möglich werden. Indem diese dabei auf existierende Normen zurückgreifen, bieten sie ein Reservoir akzeptablen Hintergrundwissens an, das das Fehlen einer internationalen Lebenswelt kompensieren kann. Zugleich leisten sie einen Beitrag zur Schaffung von Öffentlichkeit und speisen überzeugende Argumente unmittelbar in den Verhandlungsprozess ein. Wenngleich also bestenfalls von fragilen »Inseln der Überzeugung« die Rede sein könne, könnten Normunternehmer, gerade weil ihnen auch alle manipulativen Möglichkeiten strategischen Handelns offen stehen, doch eine Lotsenfunktion übernehmen, die es zumindest wahrscheinlicher macht, dass diese Inseln angesteuert werden.

An diese handlungstheoretischen Differenzierungen anschließend, warf Benjamin Herboth die Frage auf, inwiefern die Einsicht, dass unter bestimmten Bedingungen ein »paradoxe[r] Zwang zur Authentizität« entstehen kann, noch mit den anspruchsvollen Voraussetzungen des kommunikativen Handelns vereinbar sei. Der Versuch, kommunikative Rationalität gewissermaßen als Transmissionsriemen für den Über-

gang von zweckrationalem zu normgeleitetem Handeln zu konzeptualisieren (so etwa Risse et al. 2002), laufe Gefahr, den Begriff des kommunikativen Handelns funktionalistisch zu verkürzen. Die für diesen Begriff konstitutive Offenheit sei nicht mehr darstellbar, wenn Argumentationsprozesse von vornherein funktional auf die Durchsetzung inhaltlich vorab bestimmter Normen bezogen seien. Argumentieren und Verhandeln als Kommunikationsmodi auf eine dahinter liegende Angemessenheitslogik zurückzuführen (so etwa Müller 2004) sei zwar konsequent, werfe aber die Frage nach einer handlungstheoretischen Alternative jenseits von Rationalismus und Logik der Angemessenheit erneut auf.

Dass mit einer »Logik der Angefochtenheit« (*logic of contestedness*) eine solche prinzipielle Alternative zur Verfügung stehen könnte, deutete Antje Wiener mit Blick auf die »doppelte Qualität von Normen« an. Normen seien immer zugleich flexibel *und* stabil, umstritten in Bezug auf ihre Geltungsdimension und Verhalten strukturierend in Bezug auf ihre Faktizität. Das Prinzip der Angefochtenheit könne vor diesem Hintergrund zum einen die dynamische Qualität von Normen gegen ihre »Ontologisierung als soziale Fakten« zur Geltung bringen, zum anderen der komplexen Verknüpfung von Recht und Politik jenseits des Nationalstaats Rechnung tragen. Während sich die Handlungslogiken der Angemessenheit und der Kosequenzialität paradoxerweise als strukturdeterministisch erweisen, weil sie normativen Wandel nicht fassen können oder die Handlungsmotivation einfach als in einer exogenen Präferenzordnung gegeben voraussetzen, erlaube es der Fokus auf soziale Praktiken der Normanfechtung, Dynamiken normativen Wandels ebenso in den Blick zu nehmen wie, anhand der Zugangsbedingungen zu solchen Anfechtungsprozessen, Fragen demokratischer Legitimität.

3. *Institutionentheorie*

Wie eng eine institutionentheoretische Perspektive an handlungstheoretisch inspirierte Modellierungen anschließen kann, zeigte sich anhand einer paradoxen Konsequenz der Eigenarten internationaler Verhandlungen, auf die Peter Niesen bereits in seiner Einleitung hinwies. Solche Verhandlungen werden in aller Regel von staatlichen Akteuren geführt, die in irgendeinem Sinn beauftragt sind. Die Ermächtigung in Form einer Kompetenz erfolgt, in der Sprache von »Faktizität und Geltung«, indem der ermächtigte Akteur zum Gebrauch eines wohl umschriebenen Gründerservoirs berechtigt wird. Dabei erfordert die demokratische Bändigung staatlicher Gewalt, dass Akteure nur selektiv und differenziell auf Argumentationsressourcen zurückgreifen dürfen. »Argumentationslogisch betrachtet, ergibt sich die Kompetenztrennung zwischen [verschiedenen Typen politischer Akteure] aus der Verteilung von Zugriffsmöglichkeiten auf verschiedene Sorten von Gründen und aus der Zuordnung entsprechender Kommunikationsformen, die die Art des Umgangs mit diesen Gründen festlegen« (Habermas 1992: 235f, vgl. auch Schmalz-Bruns 1995: 365). »Uneingeschränkter Zugriff« aber auf alle zur Verfügung stehenden Gründe hat »allein der politische Gesetzgeber« (Habermas 1992: 236). Im kommunikativen

Handeln dagegen, und in den daraus resultierenden praktischen Diskursen, stehen notwendigerweise *alle* Begründungsressourcen zur Verfügung. Anders wäre die Offenheit und Vorbehaltlosigkeit, mit denen sie problemlösend tätig werden können, nicht zu gewährleisten. Welche grundsätzlichen Überlegungen schließen dann aber eigentlich aus, dass es sich bei der Deliberation hinter verschlossenen Türen internationaler Verhandlungen um einen besonders perfiden Fall von »neuer Staatsräson« handelt, wie Klaus Dieter Wolf (2000) den Vorgang genannt hat, dass sich Akteure in der internationalen Arena die Hände binden lassen, um dadurch stärkere Handlungsermächtigungen im Inneren zu erzielen? Es wird Fälle geben, in denen sich kommunikativ verstandene und demokratisch verstandene Legitimität nicht gleichzeitig maximieren lassen. Die »kommunikative« Legitimitätserwartung steigt, die »demokratische« Legitimitätserwartung jedoch sinkt, je weniger die Teilnehmer an internationalen Verhandlungen an einseitige Vorverständnisse, Erwartungen und demokratische Direktiven gebunden sind.

Der Ausweg aus solchen Paradoxien könnte im Entwurf einer »politischen Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft« liegen, zu der Jürgen Habermas (2005) zum Auftakt der Tagung einen Vorschlag präsentierte. Eine solche Verfassung gehe aus vom Kantischen Programm rechtlicher Friedenssicherung, das, so Habermas, die »Implikation gesetzmäßiger Freiheit« mit sich trage. Damit ist der Übergang vom staatenzentrierten Völkerrecht zum Weltbürgerrecht gedacht. Individuen genießen demnach nicht mehr nur als Bürger eines Nationalstaats, sondern ebenso als Mitglieder einer politisch verfassten Weltgesellschaft den Status von Rechtssubjekten. Die Aufgabe einer weltgesellschaftlichen Verfassung besteht dabei nicht in der Konstitution von Herrschaft, sondern in der Begrenzung von Macht durch die »Herrschaft der Gesetze«. Dieser Blickwinkel öffnet die Möglichkeit einer politisch verfassten Weltgesellschaft ohne Weltregierung. Für Habermas verbindet sich mit dieser politisch möglichen und normativ gebotenen Entwicklung die Frage, »ob wir von der Vorstellungswelt eines politisch verfassten *demokratischen* Gemeinwesens überhaupt Abschied nehmen müssen, oder ob sich diese auf nationalstaatlicher Ebene vergehende Welt in die postnationale Konstellation hinüberretten lässt«.

Dass eine gerechtigkeits-theoretische Konkretisierung eines solchen Programms nicht zwangsläufig mit einer die Offenheit demokratischer Prozeduren verletzenden Substanzialisierung einhergehen muss, zeigten Nancy Fraser und Rainer Forst in ihren Vorträgen. Wenn Gerechtigkeit als Verpflichtung derjenigen, die von Ungerechtigkeit profitieren, unterschieden werden soll von humanitärer Hilfe, die als Gegenleistung für die Unterstützung Dank einfordert, werden, so Forst, Fragen der Macht, genauer: der Unterwerfung unter die ungerechtfertigte Ausübung von Macht, zur ersten Frage der Gerechtigkeit. Gerechtigkeit begründe sich dann nicht im Rekurs auf eine äußerliche normative Instanz; sie liege vielmehr allein in einem Prozess der Rechtfertigung, in dem die Institutionalisierung des »Zwangs *zum* besseren Argument« zur Begründung bestehender Machtasymmetrien zwingt. Ein grundlegendes Recht auf Rechtfertigung wird damit zum Dreh- und Angelpunkt einer diskursiven Konstruktion von Menschenrechten und politischer Herrschaft.

Eine politische Konzeption transnationaler Gerechtigkeit wird dabei in dem Maße nötig, in dem der »Keynesian-Westphalian frame«, der, so Fraser, Fragen der Gerechtigkeitstheorie auf den modernen Territorialstaat beschränkt hatte, an Plausibilität verliert. Erst auf der Grundlage einer politischen Konzeption von Gerechtigkeit stelle sich die Frage, in welchem Rahmen, unter Beteiligung welcher Akteure und in welchen Verfahren gerechtigkeitstheoretische Fragen überhaupt thematisiert werden sollten. Fraser plädierte für eine »transformative politics of framing« als Alternative zur affirmativen Bezugnahme auf den Territorialstaat. Die politische Frage nach angemessener Repräsentation auf transnationaler Ebene sei dabei eine notwendige Bedingung, um ökonomische Fragen der Umverteilung und kulturelle Fragen der Anerkennung überhaupt gerechtigkeitstheoretisch thematisieren zu können.

Die Frage nach der demokratischen Qualität politischer Institutionen stellt sich auch im Zusammenhang des europäischen Integrationsprozesses. Rainer Schmalz-Bruns wies darauf hin, dass die Verknüpfung von Deliberativität und (demokratischer) Staatlichkeit, wie sie etwa in »Faktizität und Geltung« (Habermas 1992) für Rechtssetzungsprozesse auf nationaler Ebene entwickelt ist, nicht ohne weiteres auf ein supranationales Integrationsprojekt übertragen werden könne. Nur unter den Bedingungen hierarchischer Selbsteinwirkung sei es möglich, einem anspruchsvollen deliberativen Demokratieverständnis gerecht zu werden, indem Rechtssetzungsakte auch jenseits des Nationalstaats an die autonome Willensäußerung eines demokratischen Souveräns rückgebunden werden. Gerade in supranationalen Kontexten stellt sich dann allerdings die Frage, inwieweit eine Annäherung an die Voraussetzungen eines rationalen Einverständnisses überhaupt möglich ist. Erik Eriksen plädierte dafür, das komplexe Spektrum an Möglichkeiten jenseits eines solchen rationalen Einverständnisses nicht vollständig in den Geltungsbereich spieltheoretisch modellierbarer Kompromissbildung fallen zu lassen. Auf der Grundlage eines partizipatorischen Verständnisses von Deliberation sei es dann möglich, einen Begriff des *working agreement* zu gewinnen, der das Ergebnis eines Austauschs von intersubjektiv anerkannten Argumenten auch dann als legitim auszeichne, wenn die Übereinkunft je unterschiedlich begründet wird.

Den Anspruch, empirischen Entwicklungen mit dem Projekt einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts oder auf den europäischen Integrationsprozess zugeschnittenen Legitimationsmodellen demokratiethoretisch Rechnung zu tragen, konfrontierte Ingeborg Maus mit dem rechtstheoretischen Friedensentwurf Immanuel Kants. Dieser sehe aus demokratiethoretischen Gründen keine globale Verfassung vor, weil Verfassung das Organisationsgefüge der Unterwerfung der Staatsapparate unter die demokratische Willensbildung des Volkes bezeichne. Demokratische Verfassungen reagieren nicht nachträglich begrenzend auf naturwüchsig entstandene Macht, sondern legitimieren umgekehrt Macht im Akt der demokratischen Verfassungsgebung, indem sie Herrschaftsausübung nur im Rahmen demokratisch gesetzten Rechts gestatten. Wenn dagegen Konstitutionalisierung eine »Begrenzung der Macht« und nicht mehr ihre demokratische Gründung vorsieht, entferne sich Theorie in trans- und supranationalen Kontexten von den einmal erreichten demokratie-

theoretischen Standards. Die Institutionalisierung demokratischer Rechtssetzungsverfahren auf weltbürgerlicher Basis erscheint auf globaler Ebene aufgrund der gewaltigen Heterogenität an Rechtsmaterien und Rechtskulturen kaum herstellbar. Wegen der ungleich höheren Möglichkeit, die Rückbindung an demokratische Entscheidungen in bereits existierenden Staatsordnungen zu institutionalisieren, verspreche der von Kant vorgeschlagene Völkerbund auf vertraglicher Basis mehr Demokratie als eine bloße Verrechtlichung supranationaler Macht.

Dann stellt sich allerdings die Frage nach der Eigenlogik supranationaler Rechtsordnungen. Vor dem Hintergrund der von Maus formulierten demokratietheoretischen Kritik wäre der von Michael Zürn beschriebene »parasitäre« Charakter eines postnationalen Rechts, das an die politischen Systeme nationaler Demokratien rückgebunden bleibt, gleichwohl aber hohe Befolungsraten aufweist, normativ zumindest ambivalent. Denn während einerseits eigenständige Legitimationsressourcen bislang nicht ausgebildet worden sind, zeigt sich doch andererseits die Möglichkeit stabiler Rechtsbefolgung auch ohne den Rückgriff auf eine den Volkssouveränen übergeordnete Instanz.

Die Möglichkeit einer konsequent jenseits des Nationalstaats ansetzenden »Diskurstheorie des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen« prüfte dagegen Christoph Humrich. Die kommunikative Evolution des Völkerrechts lasse sich als Lernprozess deuten, in dem Staaten wechselseitig ein zunehmendes Maß an diskursiven Pflichten anerkennen. Auf dieser Grundlage werde ein diskurstheoretisches Verständnis auch supranationaler Prozesse möglich, das in Habermas' Mehrebenenmodell einer konstitutionalisierten Völkerrechtsordnung bislang nicht eingelöst sei. In Ermangelung einer eigenständigen Theorie zwischenstaatlicher Kooperation stehe dieses Modell letztlich auf der Grundlage quasi-realistischer Prämissen, die nicht nur im Hinblick auf ihre Legitimation und Problemlösungsfähigkeit problematisch seien, sondern zudem einer Erklärung der historischen Entwicklung einer solchen Völkerrechtsordnung im Wege stünden.

Ein global ausdifferenziertes Recht ließe sich, so Philip Liste, politisch allerdings nicht mehr einholen. Eine Rekonstruktion globaler Politik in Begriffen des Rechts und der Verrechtlichung sei allerdings ebenso wenig denkbar. Nur eine Perspektive, die den jeweiligen Eigenlogiken von Recht und Politik Rechnung trage, könne daher ihre wechselseitige Verschränkung auf den Begriff bringen. Das Ergebnis dieser Verschränkung sei eine Völkerrechtspolitik,² die nicht an staatliche Implementationsbereitschaft gebunden, sondern ihrerseits in rechtliche und politische Dimensionen ausdifferenziert sei.

Wie sich auch unter den Bedingungen einer sowohl funktionalen als auch institutionellen Ausdifferenzierung demokratietheoretische Standards zur Geltung bringen lassen könnten, betonten sowohl Hauke Brunkhorst als auch Patrizia Nanz und Jens Steffek. Einer Legitimität schaffenden Politik komme vor diesem Hintergrund die Aufgabe zu, die ausdifferenzierten Spezialgewalten den für Legislativ-, Exekutiv- oder Judikativfunktionen jeweils üblichen Kriterien demokratischer Repräsentation

2 Vgl. den Aufsatz von Andreas Fischer-Lescano und Philip Liste in diesem Heft.

zu unterwerfen. Ein »Moment der Hoffnung« liege dabei vor allem in einer stärker werdenden globalen Öffentlichkeit. Zivilgesellschaftlichen Akteuren komme dabei nicht nur die Funktion zu, die von politischen Vertretern eingebrachten Beschlussvorschläge einer öffentlichen Prüfung und Debatte zu unterziehen, sie könnten zudem gleichsam als Vermittler zwischen den Ebenen drängende Probleme aus lokalen Zusammenhängen überhaupt erst auf die globale Ebene transportieren. Die Entstehung einer globalen Öffentlichkeit durch zivilgesellschaftliche Skandalisierungsprozesse liefert damit einen weiteren Beleg für den internen Zusammenhang zwischen handlungs- und institutionentheoretischer Perspektive.

4. Schlussbemerkung

Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Überlegungen für die eingangs erwähnte Frage nach Berührungspunkten zwischen Internationalen Beziehungen und Politischer Theorie? Wenngleich empirische und normative Aspekte internationaler Politik untrennbar verwoben sind, lassen sich doch erfahrungswissenschaftliche und normative Fragestellungen klar unterscheiden. Wer auf der Suche nach der Antwort auf eine erfahrungswissenschaftliche Fragestellung durch ein normativ-theoretisches Paradies wandelt, ist empirisch schnell verloren (Deitelhoff/Müller 2005). Umgekehrt wäre eine Politische Theorie, die ihre Kategorien unmittelbar der politischen Wirklichkeit entnehmen wollte, bloß affirmativ. Die Internationalen Beziehungen können sich also von der Politischen Theorie ebenso wenig eine normative Sanktionierung empirischer Forschungsergebnisse versprechen wie die Politische Theorie von den Internationalen Beziehungen Vorschläge zur Implementierung ihrer Entwürfe erwarten kann. Beides, Sanktionierung und Implementierung, wären auch in differenzierteren Varianten lediglich Versuche, eine Fragestellung der anderen nachzuordnen.

Ein erhebliches Anregungspotenzial scheint allerdings dort zu bestehen, wo Internationale Beziehungen und Politische Theorie sich wechselseitig als kritische Gesprächspartner begreifen, die aus unterschiedlichen Perspektiven auf denselben Gegenstand blicken. Die Politische Theorie kann dann die Internationalen Beziehungen auf normativ problematische Implikationen ihrer begrifflichen Entscheidungen hinweisen, ebenso wie die Internationalen Beziehungen der Politischen Theorie Hinweise geben könnten, an welchen Stellen sie an empirischen Problemen vorbei argumentiert. Das oben erwähnte Paradox, dass in internationalen Verhandlungen demokratische und deliberative Anforderungen sich nicht nur auseinander entwickeln, sondern sogar im Widerspruch stehen können, wäre dafür nur ein Beispiel.

Tagungspapiere³

- Brunkhorst, Hauke* (Universität Flensburg): Politische Alternativen in der globalen Rechtsgeossenschaft. Hegemonie, Konstitutionalismus und Demokratie.
- Deitelhoff, Nicole* (HSFK, Frankfurt): Was vom Tage übrig blieb – Inseln der Überzeugung im vermachteten Alltagsgeschäft internationalen Regierens.
- Eriksen, Erik* (Universität Oslo): Deliberation and the Problem of Democratic Legitimacy in the EU.
- Forst, Rainer* (Universität Frankfurt): Zu einer politischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit.
- Fraser, Nancy* (New School of Social Research, New York): Re-Framing Justice in a Globalizing World.
- Habermas, Jürgen* (Starnberg): Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?
- Herborth, Benjamin* (Universität Frankfurt): Verständigung verstehen. Methodologische Anmerkungen zur ZIB-Debatte.
- Humrich, Christoph* (Universität Mannheim): Faktizität ohne Geltung? Zur Möglichkeit einer Diskurstheorie des Völkerrechts.
- Liste, Philip* (HSFK, Frankfurt): Völkerrechtspolitik: »International Law, I Better Call my Lawyer«.
- Maus, Ingeborg* (Frankfurt): Verfassung oder Vertrag – Zur Verrechtlichung transnationaler Politik.
- Müller, Harald* (HSFK, Frankfurt): Internationale Verhandlungen, Argumente und Verständigungshandeln.
- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens* (Universität Bremen): Transnationale Öffentlichkeit.
- Niesen, Peter* (Universität Frankfurt): Intersubjektivität und internationale Politik – ein Problemaufriss.
- Risse, Thomas/Ulbert, Cornelia* (Freie Universität Berlin): Habermas' Argumentationstheorie und internationale Verhandlungen: Ergebnisse empirischer Forschung.
- Saretzki, Thomas* (Universität Lüneburg): Argumentieren, Verhandeln und Strategie. Begriffliche Unterscheidungen, Motive der Theorie kommunikativen Handelns und Intersubjektivität in der Politik.
- Schmalz-Bruns, Rainer* (Universität Hannover): Reflexive Integration in der Europäischen Union.
- Wiener, Antje* (Universität Belfast): The Dual Quality of Norms.
- Zürn, Michael* (Hertie School of Governance, Berlin): Zur Rolle des Rechts in postnationalen Kontexten.

3 Einige Beiträge sind unter http://www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de/index.pl/konferenz_intersubjektivitaet_programm verfügbar.

Literatur

- Deitelhoff, Nicole/Müller, Harald* 2005: Theoretical Paradise – Empirically Lost? Arguing with Habermas, in: *Review of International Studies* 31: 1, 167-179.
- Habermas, Jürgen* 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bände, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen* 2005: Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, in Habermas, Jürgen: *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt a. M., 324-365.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 1, 15-44.
- Müller, Harald* 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations, in: *European Journal of International Relations* 10: 3, 395-435.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter* 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1995: Die Theorie kommunikativen Handelns – eine Flaschenpost? Anmerkungen zur jüngsten Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 2, 347-370.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.

Zum Verhältnis Wissenschaft, Gesellschaft und Politik

Die neuen (I)nternationalen Beziehungen an der Schnittstelle eines alten Problems. Bericht von der Sektionstagung 2005

1. Die (Wieder-)Belebung eines Forschungsfeldes¹

Eine »Neubestimmung« des Verhältnisses der Politikwissenschaft zur politischen Praxis forderte bereits 1978 der damalige Vorsitzende der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), Udo Bernbach, in seiner Eröffnungsrede anlässlich des wissenschaftlichen Kongresses der DVPW (Bernbach 1978: 12). Mit seinem Aufruf zur Fortführung der Fachdiskussion knüpfte er an die intensive Beschäftigung der Sozialwissenschaften mit diesem Thema während der späten 1960er und 1970er Jahre an. Dennoch kam, wie jüngst unabhängig voneinander sowohl der Bielefelder Soziologe Peter Weingart (2003) wie auch Michael Greven (2003) feststellten, in den nachfolgenden Jahrzehnten die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit dieser Problemstellung praktisch zum Erliegen. Vor dem Hintergrund dieser Defizitanalyse und der mit dem Feld verbundenen Forschungsperspektiven lud der Vorstand der DVPW-Sektion Internationale Politik vom 17. bis zum 19. März 2005 bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin zu einer Autorentagung ein, die die Perspektiven der universitären Forschung und der aktiven Politikberatung hinsichtlich dieser Thematik zu verbinden suchte.

Gerade aus dem Blickwinkel der Internationalen Beziehungen (IB) erscheint die Belebung der Forschung zum Verhältnis von Politikwissenschaft und politischer Praxis aus vier Gründen gleichermaßen überfällig wie vielversprechend. Erstens bereiten kritische Reflexionen über unser Selbstverständnis als Disziplin und die Fundamente unseres Wissens bzw. den Status gängiger Theorien durch konstruktivistische bzw. post-positivistische Ansätze seit den 1990er Jahren das Feld für die heutige Wiederaufnahme dieser Thematik. Diese innerdisziplinäre Entwicklung vollzieht sich im breiteren sozialen Kontext der Entstehung einer »Wissengesellschaft«, mit der sich, zweitens, eine zunehmende »Entzauberung« von Wissenschaft verbindet, in deren Folge wissenschaftlich produziertes Wissen und Wahrheit nicht mehr in gewohnter Weise gleich gesetzt werden (können). Hiermit geht für die Politikwissenschaft, drittens, nicht nur eine Statusveränderung, sondern zunehmend auch ein steigender Erwartungsdruck einher, der der Forschung wie auch der Lehre ein Mehr an »praktischer Relevanz« abverlangt. Gleichzeitig entsteht, viertens, aufseiten der Praxis aufgrund der zunehmenden Komplexität politischer Prozesse ein erhöhter Beratungsbedarf, den – neben praxisnahen Beratungsinstanzen – nun

1 Wir danken Benjamin Herboth für konstruktive Kritik und hilfreiche Ergänzungen.

zunehmend auch Forscher aus dem wissenschaftlichen Establishment mit »praxis-tauglichen« Analysen zu befriedigen suchen.

2. Ausgangspunkt: Zum Umgang mit »Wissen« in Wissenschaft und Praxis

Mit seinem *Call for Papers* lud der Sektionsvorstand zu einem ersten »Vermessungsversuch« des Forschungsfeldes »Wissenschaft und Praxis der IB« ein. Wissensproduktion sowie Wissenskommunikation und -transformation bildeten hierbei zwei nahe liegende Fixpunkte. Zwar finden sich in den IB bereits aus der Wissenschaftsforschung angeleitete Arbeiten zur Wissensproduktion in Form der Literatur zu *epistemic communities*. Es mangelt jedoch nach wie vor an theoretisch fundierter und vor allem an empirischer Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen, etwa nach den Kriterien, die wissenschaftliches von nicht-wissenschaftlichem Wissen trennen, danach, wie die Disziplin IB praktischen Wissensbedarf verarbeitet – also auch dem Ruf nach mehr »praktischer Relevanz« begegnet – und ob und inwieweit Einigkeit darüber besteht, was überhaupt als »praktisch relevant« gelten darf und was nicht. Gemäß der obigen Ausführungen gilt es dabei, nicht nur die Universitäten als tradierte Domänen der Wissensproduktion, sondern in verstärktem Maße auch die neuen »Spieler« – wie *Think Tanks* und NGOs, aber auch Nachrichtendienste oder Diplomaten – in den Fokus zu rücken. Im Austausch zwischen diesen Instanzen haben sich Wissenskommunikation und -transformation in den Arbeiten der Wissenschaftsforschung als bei weitem komplexer erwiesen, als das simple Zwei-Wege-Modell »Wissenschaft produziert Wissen für die Praxis« und »Praxis stellt Fragen an und Ressourcen für die Wissenschaft« zunächst vermuten ließe. Insbesondere zeigt sich zunehmend, dass das vielfältige »IB-Wissen« in verschiedensten Kommunikationsformen – vom vertraulichen Beratungsgespräch über internationale Konferenzen bis zu Meinungsseiten in Tageszeitungen – »praktische« Anwendung findet. Dennoch ist vonseiten vieler Praktiker nach wie vor Kritik an den von der IB-Grundlagenforschung produzierten, »praktisch irrelevanten« Wissensangeboten zu vernehmen. Dagegen wird angeführt, dass sich die schnelllebige Praxis ihrerseits komplexeren wissenschaftlichen Erkenntnissen verschließe.

3. Im Spannungsfeld zwischen Politikwissenschaft, politischer Praxis und Politikberatung: Die Kernthemen der Konferenz

Im Zentrum der Tagung stand die grundlegende Frage, wie das Verhältnis von Wissenschaft und Politik überhaupt angemessen gefasst werden könne. Die meisten Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) unterstrichen, dass es sich hierbei um zwei getrennte Sphären handele, die nach ganz eigenen Logiken funktionierten und in denen sich unterschiedliche Sprachspiele entwickelt hätten (u. a. Josef Braml). Dies stellte eine überraschende Parallele zu der auf der Konferenz vorgetragenen systemtheoretischen Konzeption von Wissenschaft und Politik

dar, welche von voneinander unabhängigen und operativ geschlossenen Teilsystemen ausgeht, zwischen denen nur mithilfe erheblicher Übersetzungsleistungen (und -verlusten) vermittelt werden kann und die nicht steuernd, sondern nur »irritierend« aufeinander einwirken können. Von *unüberwindbaren* strukturellen Grenzen mochte jedoch niemand sprechen – vielmehr entwickelte sich eine kontroverse Diskussion darüber, *wie* jene »Kluft« zwischen Wissenschaft und Praxis zu überwinden sei. Aus Sicht der meisten Tagungsteilnehmer könnten individuelle Grenzgänger, die die Sprachspiele *beider* Systeme beherrschen, als »Übersetzer« zur Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Diskurse der Praxis beitragen. Beim Erlernen solcher Übersetzungsfähigkeiten käme insbesondere den (wenigen) großen *Think Tanks* und den im Entstehen begriffenen *Public Policy Schools* in Deutschland eine wichtige Rolle zu (Harald Müller). Zudem könnten solche Institutionen auch selbst als »Transmitter« in Erscheinung treten, da sie für den Antwortbedarf der Praktiker stärker sensibilisiert seien. Der Versuchung, sich hierbei (unbewusst) durch die Nähe zur Macht korrumpieren zu lassen, müsse jedoch auch in diesem Modell immer der Riegel der Selbstreflexion und der kritischen Überprüfung des weitergegebenen Wissens vorgeschoben werden (Christoph Weller). Gegen die Differenz zwischen Wissenschaft und Politik könnte durch effektive Politikberatung und »Grenzgängertum« überbrückt werden, sprach sich unter anderem Renate Martinsen aus. Nur eine weniger in der Spätmoderne verhaftete konstruktivistische Konzeption von Politikberatung könne den teilsystemspezifischen Rationalitäten Rechnung tragen und zugleich, etwa im Modus »produktiver Irritation« sowie durch das Aufzeigen von Kontingenzen und Alternativen, zu einem höheren Maß an Reflexivität auf beiden Seiten beitragen. Umstritten war allerdings, ob die politische Praxis für produktive Irritation seitens der Wissenschaft wirklich empfänglich sei oder ob sie von (bereits bestehenden) irritierenden Momenten nicht vielmehr erlöst zu werden wünsche.

Gegen das Insistieren auf Systemdifferenzen schlugen Christian Büger und Frank Gadinger vor, den Fokus auf die Praktiken der Wissensproduktion und die Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Wissensproduzenten zu richten. Anhand der vielfältigen Verflechtungszusammenhänge von internationalen Beziehungen und der Disziplin IB, und gerade auch in deren oft konflikthafter Abgrenzungsbemühungen, werde die Fragilität der Grenzziehungen zwischen unterschiedlichen Kontexten der Wissensgenerierung deutlich. Ein letztes debattiertes Modell für das Verhältnis von Wissenschaft und praktischer Politik, nach dem diese beiden Systeme einem alles überwölbenden Markt untergeordnet seien, der für ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage Sorge und so von selbst einen verstärkten Austausch in Gang setzen würde, ging den meisten Teilnehmern dagegen zu weit.

Die Frage, was genau ein »System Praxis« von einem »System Wissenschaft« verlangen und was die Politikwissenschaft auf die an sie gerichteten Anforderungen antworten könnte und sollte, stellte einen zweiten Schwerpunkt der Diskussion dar. In den Antworten hierauf spiegelten sich auch unterschiedliche Verständnisse der eigenen Disziplin, die nicht durchgängig mit der Zugehörigkeit zu einer rein auf Forschung ausgerichteten oder primär beratenden Institution einhergingen. So

äußerten neben Mitarbeitern der SWP auch Vertreter der universitären Forschung (u. a. Ernst-Otto Czempel) Verständnis für das allgemein als zu gering eingeschätzte Interesse der Praxis an den Forschungsleistungen der Internationalen Beziehungen und kritisierten, die IB hätte es bislang ihrerseits versäumt, das bestehende politikwissenschaftliche Wissen zusammenzutragen und für die Praxis aufzubereiten.² Demgegenüber wies Jörg Meyer auf die performative Qualität wissenschaftlichen Wissens hin und vertrat die Ansicht, dass wissenschaftliche Aussagen sich ohnehin stets in Handlungsregeln übersetzen ließen und folglich die Berücksichtigung der performativen Konsequenzen wissenschaftlicher Erkenntnisproduktion von vorrangiger Bedeutung sei. Eine Mehrheit der Universitätsangehörigen betonte die Notwendigkeit einer sowohl finanziell als auch von Erwägungen der Praxistauglichkeit ihrer Resultate unabhängigen politikwissenschaftlichen *Grundlagenforschung*. Die unterschiedlichen Verständnisse bezüglich des Verhältnisses der Disziplin zur Praxis (*auch* der eigenen) gipfelten in der Frage, ob im Falle erheblicher Ungewissheiten innerhalb der Disziplin (z. B. in weltpolitischen Krisensituationen) trotzdem Politikberatung stattfinden oder ob es die Wissenschaft hier vorziehen sollte zu schweigen (Andreas Hasenclever vs. Harald Müller). Dass dieser Abwägungsprozess gerade nicht das zentrale Problem der Politikberatung sei, zeigte Ulrich Schneekener am Beispiel des/der »Terrorexperten bzw. -expertin«. Nach einem Terrorangriff zu schweigen, würde seiner/ihrer Rollenbeschreibung im Kern zuwiderlaufen. Allerdings müssten Expertinnen und Experten, um dem »Ad hoc-ismus« in Medien und Politik Einhalt zu gebieten, stets gezielt auf eine Versachlichung der Auseinandersetzung hinarbeiten.

Im Anschluss daran wurde der Umgang mit Politikberatung im Detail anhand der Frage diskutiert, ob »weitergegebenes Wissen« stets auch bewusst normativ aufgeladen oder mit dem Angebot der Beratungsleistungen lediglich auf eine bestimmte Nachfrage der Praxis reagiert werden sollte. Die Tagungsteilnehmer richteten ihr Augemerkt dabei u. a. auf die von Klaus Schlichte aufgeworfene Frage, inwieweit die Politikwissenschaft noch dem alten Anspruch einer kritischen Wissenschaft gerecht werde bzw. gerecht werden sollte. Am Beispiel der für Wissenschaftler wie Praktiker gleichermaßen bedeutenden *global governance*-Debatte wurde plausibilisiert, dass die IB kaum (noch) eigene normative Maßstäbe im Umgang mit ihren zentralen Problemen entwickle, obwohl dies – ausdrücklich auch vonseiten der Praxis – als wichtige Aufgabe gesellschaftswissenschaftlicher Forschung verstanden würde (Klaus-Dieter Wolf). Der oftmals gezogene Vergleich zur teils weit kritischeren Forschungslandschaft der IB in den USA, in der beispielsweise eine rege Debatte auf akademischem Niveau um außenpolitische *grand strategies* geführt werde, gehe allerdings aus dem einfachen Grund fehl, dass es in Deutschland lange Zeit einen außenpolitischen Konsens gegeben habe und eine solche Debatte mithin auch in der politischen Sphäre kaum geführt worden sei (Harald Müller). Dieter Kerwer wies darauf hin, dass durch die Einrichtung von *revolving*

2 Wie etwa in Form eines Handbuchs zur deutschen Außenpolitik oder Studien zur Wirksamkeit von Embargos.

doors und der stärkeren Orientierung politikwissenschaftlicher Forschung an »Nützlichkeitskriterien« in Zukunft diese Debatte in Deutschland belebt und die *Verwendung* wissenschaftlichen Wissens in der politischen Praxis durch Betrachtung des jeweiligen Verwendungskontexts effektiver gestaltet werden könnte.

Dem Vorwurf, die IB zeige sich nicht nur nach außen (bei Beratungsleistungen), sondern auch nach innen (gegenüber den Mechanismen der eigenen Wissensproduktion) zu unkritisch (Christian Bürger/Frank Gadinger), wurde die Befürchtung entgegengestellt, die Disziplin könnte mit einem allzu großen Fokus auf Selbstvergewisserung und Betrachtung eigener Wissensproduktionsprozesse in eben jene »Irrelevanz-Falle« tappen, die sie eigentlich zu untersuchen gedachte (Peter Rudolf). So stünde zu befürchten, dass aus der Praxis kommende Forschungsfragen (noch weiter) vernachlässigt würden. Breite Zustimmung fand in diesem Zusammenhang die gegen einen allzu scharfen Theorie/Praxis-Dualismus gerichtete These von Christopher Daase, nach der Politikberatung *nie* theorielos sei und sich der Beratende die theoretischen Hintergründe der von ihm weitergegebenen »praxisrelevanten« Erkenntnisse *immer* bewusst machen müsse. Um sowohl praktischen Erfordernissen wie auch den Anforderungen seriöser Wissenschaft Rechnung zu tragen, warb Daase für eine reflexive Politikberatung, die jenseits der Unterscheidung zwischen Wissen und Nichtwissen über bestimmte Gegenstände die epistemologische Dimension dieser Unterscheidung beachte. Wissen, dessen wir uns bewusst sind, wäre ebenso kontrollierbar wie bekannte Wissenslücken, die als Risiken in Entscheidungskalküle einbezogen werden könnten. Wissenslücken, von denen wir jedoch nicht einmal wissen, seien hingegen nicht mehr kontrollierbar. Besonders problematisch sei, wie Daase am Beispiel der systematischen Ausblendung von eigentlich verfügbaren Wissensbeständen im Vorfeld des jüngsten Irak-Kriegs zeigte, die Kombination verfügbaren Wissens mit der epistemologischen Verweigerungshaltung des Nichtwissenwollens.

Inwieweit für eine reflexive Politikberatung eine eigenständige, wenn auch weniger stark gewichtete Grundlagenforschung der Politikberatungsinstitute erforderlich sei – auch um die Distanz zur universitären Forschung (weiter) zu verringern –, blieb umstritten (Sebastian Enskat, Ulrich Schneckener). Weitgehende Einigkeit herrschte jedoch sowohl aufseiten der stärker in der institutionellen Politikberatung wie auch der in der universitären Forschung verorteten Teilnehmer darüber, dass eine mögliche »zweite Kluft« zwischen eben diesen beiden Institutionen – soweit diese überhaupt als existent angesehen wurde – ebenfalls nicht unüberbrückbar, sondern vielmehr nur so groß sei, wie die beiden Seiten sie machten. Auch im Zuge eines möglichen verstärkten Konkurrenzkampfes um sich verknappende Finanzmittel und Aufträge wurde eine zunehmende Annäherung der beiden Seiten als nicht unwahrscheinlich angesehen.

4. Schlussbemerkung

Letztlich, so ein erstes Fazit der Tagung, könnten von einer Annäherung alle – Politikwissenschaft, Politikberatung *und* politische Praxis – profitieren: die universitäre Forschung, indem sie stärker für die Bedürfnisse und Sprachspiele der Praktiker sensibilisiert wird, und die Politikberatung, indem sie sich den theoretischen Grundlagen ihrer Arbeit und vielleicht auch deren Grenzen bewusster wird. Vermittels stärkerem Kontakt – sei es durch häufigeren Austausch von Personal, engere Zusammenarbeit in der Ausbildung oder mehr gemeinsame Konferenzen – könnte das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen spezifischen Leistungen politikberatender und universitärer Forschung gefördert werden. Von deren Seiten könnte so zukünftig ein Mehr an fruchtbaren – theoretisch fundierten und kritischen – Impulsen für die politische Praxis, sei es durch einzelne Grenzgänger oder ganze »Transmitter«-Institutionen, ausgehen.

Für die IB soll dies weder heißen, dass sie sich jedem Aufruf nach Praxisrelevanz beugen, noch dass sie sich alle Vorwürfe der »metatheoretischen Esoterisierung« gefallen lassen muss. Sie darf allerdings über Grundlagenforschung und Reflexion ihrer eigenen »Praktiken der Wissensproduktion« nicht zur reinen »Wissenswissenschaft« werden, würde sie doch damit letztendlich ihren ureigenen Anspruch gefährden, Praxis und Politikberatung auch in Zukunft guten Rat – und sei es auch nur der Hinweis auf reflektierten Umgang mit Nichtwissen – geben zu können.

Tagungspapiere

Büger, Christian/Gadinger, Frank (Institut für Sozialforschung, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M./Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Politikwissenschaft und die (Außen-)Politik (in) der Wissensgesellschaft.

Daase, Christopher (Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München): Die Grenzen des Wissens und die Konstruktion von Gefahr in der internationalen Politik: Ein Plädoyer für eine reflexive Politikberatung.

Enskat, Sebastian (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.): Die SWP: Politikberatung im Spannungsfeld von Wissenschaft und Praxis.

Kerwer, Dieter (Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, Technische Universität München): Revolving doors: Perspektiven für eine nützliche Politikwissenschaft.

Kessler, Oliver (Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld): Performanz von Risiko und die Politische Ökonomie der internationalen Finanzmärkte.

Martinsen, Renate (Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig): Politikberatung als Netzwerkkonfiguration – ein konstruktivistischer Ansatz.

Meyer, Jörg (Universität Magdeburg): (IB-)Theorie als Praxis: Begründung und Performanz.

Müller, Harald (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.; Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung): Politikberatung in unterschiedlichen Kontexten.

Schlichte, Klaus (Humboldt-Universität Berlin): Ist Kritik noch möglich? Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft.

Schneckener, Ulrich (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin): Die soziale Konstruktion des »Terrorexperten«: Gewaltforschung zwischen Sozialwissenschaft, Medien und Politikberatung.

Literatur

- Bermbach, Udo* 1978: Rede zur Eröffnung des wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, in: Bermbach, Udo (Hrsg.): Politische Wissenschaft und politische Praxis (PVS-Sonderheft 9/1978), 9-13.
- Greven, Michael Th.* 2003: Politikwissenschaft und Politik. Theoretische Annäherungen an eine unerforschte Beziehung mit fließenden Übergängen (Vortrag auf dem Kongress der DVPW vom 22. bis zum 25. September 2003 in Mainz zum Thema »Politik – Wissenschaft – Öffentlichkeit«), in: <http://www.dvpw.de/dummy/fileadmin/docs/SKTheorie.pdf>; 15.9.2005.
- Weingart, Peter* 2003: Wissenschaftssoziologie, Bielefeld.

New European Security Theory

Zur Emergenz eines neuen europäischen Forschungsprogramms

1. *New European Security Theory und die deutsche IB*

Mit der Frage nach der Bedeutung des Konzepts »Sicherheit« setzt sich seit Mitte der 1990er Jahre eine wachsende Bandbreite von jüngeren Sicherheitstheorien in Europa auseinander, die sich wohl am besten mit der Bezeichnung *New European Security Theory (NEST)* greifen lassen. Dieser Terminus erscheint insofern treffend, als sich diese junge Bewegung (1) von den traditionellen, realistisch geprägten *Security* und *Strategic Studies* abgrenzt, (2) sie ein über die Addition von Begrifflichkeiten zum (erweiterten) Sicherheitsbegriff hinausgehendes Wissen anstrebt, (3) zur Theoriebildung über Sicherheit beitragen will und (4) weitgehend von europäischen Forschern getragen wird. In diesem Tagungsbericht möchten wir für eine verstärkte Aufmerksamkeit für diese Entwicklungen werben und die Ergebnisse einer europäischen Tagung zusammenfassen, die unter dem Titel *Critical Approaches to Security in Europe* vom 16. bis zum 18. Juni in Paris stattfand.¹

NEST fühlt sich konsequent einer interpretativen Wissenschaftsauffassung und Methodik verpflichtet. In ihrer Ablehnung eines substanziellen Sicherheitsbegriffs zugunsten akteursorientierter, situativer und diskursiver Beobachtungen der Sicherheitspolitik setzen sie sich deutlicher als viele konstruktivistische Ansätze in den IB von traditionellen neorealistischen Positionen oder den im angelsächsischen Raum dominanten *Strategic Studies* ab. Gleichwohl kommen viele Vertreter der *NEST* biographisch-intellektuell aus dem Realismus, was sich an Selbstzuschreibungen wie *poststructuralist realist* (Ole Wæver) oder *fallen realist* (Kenneth Booth) zeigt. Andere haben in der Vergangenheit selbst realistische Theorieansätze entwickelt (Barry Buzan) oder sich dem Realismus als Theorieschule historisch-rekonstruktiv genähert (Michael Williams). In einem gewissen Sinne hebt also *NEST* die traditionelle Forschung dialektisch auf, re-interpretiert sie und integriert dabei zentrale Themen und Fragestellungen der Friedensforschung.

In Deutschland sind diese Ansätze bislang noch kaum rezipiert worden. Nach zarten Versuchen Anfang der 1990er Jahre, Erkenntnisse des rationalistischen Institutionalismus auf Sicherheitsinstitutionen anzuwenden, hat sich die Theoriebildung mit sicherheitspolitischem Bezug eher auf Fragen der Außenpolitikanalyse konzentriert.

1 Die Tagung wurde vom *European Co-operation in the Field of Scientific and Technical Research (COST)* Programm *Action A24: The evolving social construction of threats* am *Institut d'Etudes Politiques de Paris*, Frankreich, veranstaltet. Eine Veröffentlichung einiger Tagungsbeiträge ist in Vorbereitung.

Im Rahmen der Erforschung von Ideen, Identitäten und Kultur scheint in Deutschland noch immer der 1996 verfasste Sammelband *The Culture of National Security* von Peter Katzenstein oder die von Emanuel Adler und Michael Barnett (1998) herausgegebenen Studien zu *Security Communities* autoritativ. Während diese US-amerikanischen Beiträge zum Konstruktivismus in der Sicherheitspolitik dem interpretativen Forschungsprogramm in den letzten Jahren nur noch wenige neue Impulse zu geben vermochten, scheint die eigentliche Theoriebildung der *New Security Theory* in Europa gerade erst zu beginnen.

Ein Bericht über eine europäische Tagung (in der ZIB bislang eher nicht üblich) erscheint uns insbesondere dahingehend angemessen, als der deutsche Beitrag zu dieser »europäischen Bewegung« bis dato eher gering ausgefallen ist, gleichwohl aber einige der Initialzündungen für die neuen Debatten von Deutschland ausgingen (insbes. Haftendorn 1991). Auf einer forschungsstrategischen Ebene wirft der Auftritt der *NEST* auf der Bühne der europäischen Forschungslandschaft die Frage auf, wie sich die deutsche IB- und Friedensforschungs-*community* in Europa und gegenüber den USA angesichts dieser Entwicklung positionieren will,² wenn weiter an einer eigenständigen Profilbildung der deutschen Disziplin gearbeitet werden soll, wie dies von Michael Zürn (2003) sowie Gunther Hellmann und Klaus Dieter Wolf (2003) eingefordert wird. Auf einer konzeptionellen Ebene ist bedeutsam, welche Inspirationen, Anschlussmöglichkeiten und Innovationen *NEST* auch für die deutsche IB- und Friedensforschung bietet, sind die Grenzen zwischen den um den Friedens- bzw. Sicherheitsbegriff kreisenden Forschungsbemühungen doch fließend geworden, und liegen die wesentlichen Wurzeln der *NEST* gerade auch in der Friedensforschung europäischer Tradition.

Stand die Sicherheitsforschung früher nicht ganz zu Unrecht im Ruf, Hort eines eher theoriefernen Traditionalismus zu sein, so hat sich dies mit der Emergenz von *NEST* grundlegend geändert (vgl. Wæver 2004; Williams 2003). Aus einem störrischen Esel, der nur langsam Theorieinnovationen aufgreift, könnte ein Zugpferd für konstruktivistische Arbeiten in den IB werden: Zahlreiche Theoriesegmente der *Security Studies* lohnen sich, aufgegriffen zu werden, werden doch allgemeine Fragen behandelt, die auch außerhalb eines eng definierten sicherheitspolitischen Themengebietes relevant sind. So bieten die sprechakttheoretischen, diskurstheoretischen und vom Begriff der Emanzipation geleiteten Arbeiten der *NEST* interessante Anschlussmöglichkeiten zur Theoretisierung internationaler Politik.

2. Die drei Schulen der *NEST*

Wie Ole Wæver (2004) deutlich gemacht hat, lässt sich Orientierung im intellektuellen Feld der *NEST* am ehesten durch eine Strukturierung in drei Schulen finden. Die

2 Der deutsche Beitrag zur Theoriebildung der Friedensforschung ist sicherlich unbestritten, auf dem Feld der Sicherheitstheorie fällt eine Bilanz jedoch vergleichsweise nüchtern aus (siehe aber Daase 1993, Daase et al. 2002).

gegenwärtigen Auseinandersetzungen kreisen um drei Gravitationszentren: (1) die *Kopenhagener Schule* und ihre Idee der Versicherheitlichung, verbunden mit Namen wie Ole Wæver und Barry Buzan, (2) die *Waliser Schule* oder die sogenannten *Critical Security Studies* um Ken Booth, Richard Wynn Jones und Michael Williams sowie (3) die *Pariser Schule* im Anschluss an die Arbeiten des Foucault-Schülers Didier Bigo.

Mit Ole Wæver, Didier Bigo, Michael Williams und Jef Huysmans waren führende Vertreter der *NEST* auf der Tagung anwesend, um als Diskutanten Anregungen zu geben oder ihre eigene Position in kontroversen Debatten zu behaupten. Den Zugängen gemeinsam ist eine Unzufriedenheit mit traditionellen Ansätzen und der Vernachlässigung einer kritischen Reflexion des Politischen und seiner ideellen Konstitutionsbedingungen. Im Gegensatz zu den Konstruktivismen amerikanischen Typs werden bei *NEST* materielle Macht und seine ideellen Konstitutionsbedingungen allerdings nicht als Gegensatz, sondern gerade in ihren dynamischen Wechselwirkungen analysier- und kritisierbar.

Vor allem die *Waliser Schule* um Ken Booth hat sich dabei dem Primat einer kritikfähigen und Kritik praktisch ermöglichenden Theorie unter Rückgriff auf die Frankfurter Schule verschrieben. Anders als die *Kopenhagener* und die *Pariser Schule* versteht sich diese Richtung ausdrücklich als eine Theorie, die politisch Partei ergreift. Booth zufolge solle sich denn auch Sicherheitspolitik von klassischen Referenzobjekten wie dem Staat und der nationalen Sicherheit lösen und stattdessen das Individuum als Referenzsubjekt in den Vordergrund politischen Denkens stellen. Gerade der geistigen und sozialen Befreiung des Individuums als Subjekt müsse sich Wissenschaft widmen. Dass sich die *Waliser Schule* mit dieser Position in neue moralische Dilemmata begibt, darauf verwies der Beitrag von Claudia Aradau. Es sei jedoch möglich, so Aradau, mit einem anspruchsvolleren Konzept von Emanzipation die oft als naiv kritisierte Position der *Waliser Schule* zu überwinden. Eine Möglichkeit der Verbindung von *Waliser* und *Kopenhagener Schule* diskutierte der Beitrag von Rita Taureck. Mit dem Konzept der *positive securitisation* könne, so Taureck, eine Brücke zwischen den Konzepten Emanzipation und Versicherheitlichung geschlagen werden. Damit werde nicht nur eine Tür zur Integration normativer Aspekte in die Versicherheitlichungstheorie geöffnet, sondern auch die unterschiedlichen Strömungen innerhalb von *NEST* würden näher zusammengebracht.

Die Diskussion um den Theoriebeitrag der *Kopenhagener Schule* konzentrierte sich auf der Tagung auf die von Ole Wæver entwickelte Versicherheitlichungstheorie, die im Kern Sicherheit als (illokutionären) Sprechakt begreift. Folgt man Wæver, so wird eine Thematik erst durch den erfolgreichen sprachlichen Akt eines Versicherheitlichungsakteurs zu einem Problem, das mit sicherheitspolitischen Methoden bearbeitet wird. Erst wenn eine Thematik gegenüber einer relevanten Zuhörerschaft (»audience«) in der Darstellung als Sicherheitsproblem überzeugt, wird sie Bestandteil eines spezifischen (sicherheitspolitischen) Diskurs- und Praxisfeldes.

Die Tagungsbeiträge zur Versicherheitlichungstheorie konzentrierten sich auf eine Erweiterung der bisherigen Theorie. So schlug Holger Stritzel in seinem Bei-

trag eine stärkere Einbettung der sprechakttheoretischen Fixierung der *Kopenhagener Schule* in sozio-linguistische und sozio-politische Artikulationskontexte vor. Auf diese Weise könnten sowohl bislang vernachlässigte Machtaspekte wie auch die jüngst von Michael Williams (2003) angemahnte Analyse von Elementen des Bildhaften in der Sicherheitspolitik analysierbar werden. Auch Thierry Balzacq verwies auf den zu engen Fokus der *Kopenhagener Schule*, der, so Balzacq, mithilfe der linguistischen Soziopragmatik überwunden werden könne. Einigkeit bestand dahingehend, dass das bisherige theoretische Vokabular der *Kopenhagener Schule* komplexere Sprachkonfigurationen wie etwa Bedrohungsbilder oder die sequenziell-prozesshafte Intensivierung von Versicherheitlichungsprozessen bislang nicht voll reflektiert. Umstritten war jedoch, ob eine Erweiterung der bisherigen Überlegungen mit dem Vokabular der Sprechakttheorie, d. h. innerhalb der *Kopenhagener Schule* erfolgen könne.

Die Tagungsbeiträge zur *Pariser Schule* Didier Bigos konzentrierten sich demgegenüber auf Anwendungen. Dies verwundert nicht, vertritt Bigo doch durch den Rückgriff auf Pierre Bourdieu eine theoretisch relativ konsolidierte Position. Im Zentrum seines Denkens steht die Rolle von *security professionals*, die Bigo bewusst sowohl bei Fragen »innerer« wie »äußerer« Sicherheit untersucht. Die Vermengung der traditionell separat behandelten Politikfelder ermöglicht es ihm, Verschiebungen des Praxisfeldes innere/äußere Sicherheit systematisch zu analysieren und die Rolle von Bürokratien bei diesen Verschiebungen zu berücksichtigen. Anders als der sprechakttheoretische Fokus der *Kopenhagener Schule* ist der Begriff der Versicherheitlichung bei Bigo stärker soziologisch eingebettet. Sprechakte sind für Bigo als Teil der Praxis eines Feldes zu begreifen, es steht also nicht der einzelne Sprechakt als solcher im Vordergrund, sondern eine komplexere soziale Praxis. Dies hat zur Folge, dass einerseits auch nicht-diskursiven Praktiken Beachtung geschenkt wird, und andererseits unterschiedliche Machtverteilungen innerhalb des Praxisfeldes Sicherheit betrachtet werden können. Die Beiträge von Basaran Tugba und Takayuki Yamamura versuchten die Empirie des Pariser Programms, in der bis dato Sicherheitskräfte wie die Polizei im Mittelpunkt standen, auch auf andere Akteure auszudehnen, wie die europäische Bürokratie und Außenministerien.

Neben der konzeptionellen Weiterentwicklung der Theoriestränge der *NEST* stand stets auch deren Konfrontation mit neuem empirischem Material im Vordergrund der Tagung. Aus dieser Perspektive zeigte sich, dass es vorrangig zwei thematische Brennpunkte sind, die den Mittelpunkt der immanenten Debatte formen: (1) der Zusammenhang von Sicherheit und Identität und damit die Auseinandersetzung um die unterschiedlichen Dimensionen von »societal security« und (2) die Rolle von Sicherheitsexperten in Gestalt von Technokraten und von Vertretern der *NEST* selbst.

3. *Sicherheit und Identität*

Dass der Zusammenhang von Sicherheit und Identität nach wie vor eine der Schlüsseldebatten in den *Security Studies* ist, zeigte sich in einem Tagungsdisput in Form einer Neuauflage der sogenannten McSweeny-Debatte.³ McSweenys Kritik an der *Kopenhagener Schule*, dass diese Identität als ein zu statisches Element konzeptualisiere, wurde zunächst von Francesco Ragazzi neu formuliert. Identität sei dynamisch und kontingent, da sie als Ergebnis der fortwährenden sozialen Produktion und Reproduktion einer *imagined community* zu verstehen wäre. Dem entgegnete Wæver, dass es der *Kopenhagener Schule* gerade um die Analysierbarkeit einer Einfrierung von Identität im Versicherheitslichungsakt gehe. Nicht die *Kopenhagener Schule* selbst fixiere Identität, sondern sie mache die künstliche Fixierung von Identität in Versicherheitslichungsprozessen sichtbar. Wæver gestand jedoch ein, dass die *Kopenhagener Schule* kein Vokabular bereitstellt, um den (wechselseitigen) Einfluss von Versicherheitslichungsprozessen auf Identitätsbildungen zu untersuchen. Wenngleich die *Kopenhagener Schule* selbst kein statisches Identitätskonzept reifiziert, bleibt ihr Blick doch auf eine statische Situation des Verhältnisses von Sicherheit und Identität im Versicherheitslichungsprozess gerichtet.

Gerade für ein relationales und prozesshaftes Konzept von Identität und Sicherheit plädierten demgegenüber Francesco Ragazzi und Xavier Guillaume. Während Ragazzi auf transnationale Prozesse von Identitätsbildung im Rahmen von »Diaspora Politik« verwies, erweiterte Guillaume die Diskussion mit der Einführung des Konzepts der *symbolic citizenship*. Identität lässt sich in einem dynamischen Konzept als strukturierter und strukturierender sozialer Prozess begreifen, als ein kontinuierlicher Prozess des Aushandelns zwischen Bevölkerung und Interessengruppen, und damit eher als ein Konstitutionsprozess denn als eine Konstitutionsbedingung. Bei Bourdieu hingegen wird ein dynamischeres Verständnis von Identität mit der Verinnerlichung des Habitus theoretisch erfasst. Entsprechend verwies Ragazzi auf die Arbeiten von Bigo zum Verhältnis von Sicherheit und Identität. Ein relationales Verständnis von Identität hat wichtige Implikationen für ein kritisches Verständnis von Sicherheit. Erstens werden Versicherheitslichungsprozesse im Hinblick auf ihre Auswirkungen für Veränderungen im Verständnis von Nationalität, Bürgerrechten und dem Konzept von Staatsbürgerschaft insgesamt analysierbar. Zweitens gelangen machtstrategische und akteursbezogene Aspekte wieder stärker ins Blickfeld, da gezielte Veränderungen von Identität durch Dramatisierungsbestrebungen von Akteuren erfasst werden. Drittens schließlich trägt eine relationale Reinterpretation der auf den Versicherheitslichungsakt fokussierten *Kopenhagener Schule* dazu bei, dass die Sequenzialität von Sicherheit analytisch wichtiger wird.

Andere Tagungsbeiträge machten die normative Dimension des Verhältnisses von Identität und Sicherheit deutlich: Was sind die Konsequenzen von Versicherheitslichungsprozessen? Welches Verständnis von »uns« und dem »Anderen« wird produ-

3 Vgl. McSweeny (1996) und die darauf folgenden Antworten in *Review of International Studies*.

ziert? Wie lassen sich Fragen von Sicherheit und Identität als Dialog konzeptualisieren? So diskutierte der Beitrag von Susanne Tönsmann Prozesse der Ausgrenzung der russischen Minderheit in Lettland. Markus Mervola konzentrierte sich unter Rückgriff auf Arbeiten von Bigo sowie der Foucaultschen Metapher der *technologies of government* auf die Technologisierung von Identität im Rahmen von Datenbanken. Normative Fragen wurden von den Tagungsteilnehmern denn auch fast einmütig als ein fruchtbares künftiges Forschungsgebiet von *NEST* herausgestellt.

4. Sicherheit und Expertise

Auch in dem anderen übergreifenden thematischen Brennpunkt, dem Zusammenhang von Sicherheit und Expertise, wurden normative Fragestellungen kontinuierlich gestreift. Kern der Auseinandersetzung ist die Frage, welche Rolle Expertise in der Versicherheitlichung von Gegenständen spielt. Expertise wirft einerseits die Frage nach der Reichweite der Demokratie und der Begegnung von Technokratie in der Sicherheitspolitik auf, andererseits aber auch die ethische Verantwortung der Sicherheitstheoretiker selbst, können diese sich doch ihrer politischen Rolle nicht entziehen. Grundkonsens besteht zunächst dahingehend, dass Experten versicherheitlichende Akteure sind und damit neben den eigentlichen Regierungsverantwortlichen einen zentralen Platz in der Analyse von Sicherheitspolitik einnehmen (Eriksson 1999; Huysmans 2002). Experten identifizieren Bedrohungen und Risiken, entwickeln Strategien zu deren Bearbeitung und leisten so einen wesentlichen Beitrag zur Versicherheitlichung und zur Setzung sicherheitspolitischer Agenden. Zwei unterschiedliche Dimensionen um den Zusammenhang von Expertise und Sicherheit lassen sich dabei festmachen.

(1) Im Anschluss an die Arbeiten von Bigo stehen diejenigen Experten im Vordergrund, die in routinisierten Prozessen an der Ausarbeitung und Umsetzung von sicherheitspolitischen Programmen beteiligt sind. Mit Experten sind also hier Spezialisten, Bürokraten und Technokraten im Regierungsapparat sowie Vertreter von *think tanks* gemeint. Entsprechende Analysen konzentrieren sich darauf, wer die Autorität in einem Feld hat und als Experte anerkannt wird. Stephan Davidshöfer machte in seinem Beitrag deutlich, dass gerade Krisenmanager bei gewaltsamen Konflikten in ihrer alltäglichen Praxis ein bestimmtes Sicherheitsverständnis (re-)produzieren, das politische Alternativen ausgrenzt. Verwirft man zudem die traditionelle Theorie-Praxis-Unterscheidung und begreift Theoriearbeit im Anschluss an Praxistheorien ebenfalls als eine Praxis auf dem Feld der Sicherheit, wie dies von Trine Villumsen angeregt wurde, so ist Theorie und damit die *NEST* selbst Ausdruck von Sicherheitspolitik, also ein wichtiger Gegenstand ihrer eigenen Untersuchung.

(2) Diese Selbstreflexion auf die politische Rolle der Theorien und Theoretiker der *NEST* selbst bildete die zweite Dimension in der Auseinandersetzung um Sicherheit und Expertise. Ursprung dieser Debatte der *NEST* war die Frage nach der politischen und ethischen Vertretbarkeit eines erweiterten und multidimensionalen Sicherheits-

begriffs (vgl. Eriksson 1999) und die Schlussfolgerung, dass jede Äußerung von und über Sicherheit potenziell versicherheitlichend ist und damit jeder Analyst und Theoretiker vor einem normativen Dilemma steht (vgl. Huysmans 2002): Wie lässt sich über den Zusammenhang zwischen Gegenständen (wie etwa Umwelt oder Migration) und Sicherheit sprechen, wenn man vermeiden will, dass dieser Zusammenhang auch in der sicherheitspolitischen Debatte hergestellt wird und ein Gegenstand versicherheitlicht wird? Im Blickpunkt steht daher die Frage welche Konsequenzen und Effekte für den sicherheitspolitischen Diskurs sich (a) in welchen Situationen (b) aus welchen Äußerungen (c) von welchen Experten ergeben.

Zur Fortführung dieser Debatte schlug Jef Huysmans die Unterscheidung zweier Modi von Politik vor: Einerseits die Vorstellung, Sicherheit und Sicherheitspolitik sei ein technokratisches Gewerbe, in dem Versicherheitlichung vorrangig von Sicherheitsexperten betrieben werde, andererseits die Idee, Versicherheitlichung sei Konsequenz der Dramatisierung durch Politiker. Je nachdem, welchem Verständnis von Politik (»technokratische Politik« oder »politische Politik«) man sich zuwendet, fallen die Antworten auf Fragen nach der Verantwortung und Positionierung des Theoretikers unterschiedlich aus. Christian Büger erörterte, dass eine Abwägung der möglichen Strategien der *NEST* gegenüber der Gesellschaft notwendig sei. In der Diskussion der unterschiedlichen Praktiken der *NEST* folgerte er, dass ein Ansatz, der politisches Lernen zweiter Ordnung (also Lernen zu Lernen) initiiere – eine Strategie, die sich am ehesten in der *Kopenhagener Schule* findet – am besten geeignet sei, um gleichzeitig negative Effekte zu vermeiden und einen »nützlichen« Beitrag im politischen Prozess zu leisten. Andere Teilnehmer schlossen hingegen an die Debatte über die Chancen, einen Gegenstand zu »entsicherheitlichen«, an. Strittig ist, ob die von Jef Huysmans (2002) vorgeschlagene de-konstruktivistische Strategie, innerhalb derer versucht wird, ein alternatives Narrativ zu erzählen, in welchem der Gegenstand nicht Teil eines Sicherheitsdramas ist, auch bei Phänomenen möglich ist, bei denen Identität und Sicherheit eng miteinander verwoben sind (wie z. B. Migration).

Auch an dieser Diskussion zeigt sich, dass *NEST* einen anderen Weg als die Disziplin insgesamt eingeschlagen hat: Während man sich in der Disziplin eher fragt, was sich gegen eine diagnostizierte Irrelevanz des disziplinären Wissens unternehmen lässt, ist für die *NEST* Theoretiker die Frage nach den (unvermeidlichen) Effekten des (unvermeidlichen) politischen Engagements von Theoretikern die prioritär zu bearbeitende. Stehen die Folgen der wissenschaftlichen Praxis im Zentrum, wird die ethische Verantwortung des Forschers nicht – wie im dezisionistischen Wissenschaftsverständnis üblich – auf einen gelungenen Wahrheitstransport in die operative Politik verkürzt, sondern auf ihre gesellschaftlichen Auswirkungen erweitert.

5. *Ausblick*

Die deutsche IB ist einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsbegriff bisher weitgehend aus dem Weg gegangen. Doch auch die deutsche IB darf diese Reflexion

nicht der »politiknahen« Forschung überlassen. Gerade für die kritische Friedensforschung ergibt sich im Rahmen des *NEST* Programms die Möglichkeit, nicht im Normalisierungstrend der deutschen IB (vgl. Humrich 2005) unterzugehen, sondern die doppelte Zielsetzung von Kritik und Praxisrelevanz wieder aufzugreifen, normative Fragen neu zu stellen und eine kritische Beobachterperspektive zu rehabilitieren. Stimmt die Diagnose, dass es sich bei *NEST* um ein Zugpferd für die zukünftige Entwicklung der IB handelt, so erscheint uns für Deutschland die Frage nach einer *Bremer, Tübinger, Hamburger, Frankfurter* oder *Berliner Schule* der *NEST* angebracht.

Tagungspapiere

- Aradau, Claudia* (Open University/King's College London): Copenhagen, Paris, Aberystwyth – Three Schools, One Politics?
- Balzacq, Thierry* (Centre for European Policy Studies): Security Relations and IR Theory: The Problematic Boundaries between Neorealism and Constructivism.
- Basaran, Tugba* (Cambridge University): European Security Discourses: The Role of Expert Knowledge.
- Büger, Christian* (Universität Frankfurt): The Devil and the Deep Blue Sea: How Security Experts Securitize and How They Might Avoid it.
- Davidshofer, Stephan* (Sciences Po): Crisis Management as the EU »Added Value«: A Politics of the Non-Political.
- Guillaume, Xavier* (University of Geneva): Securitizing Identity: Citizenship and Contemporary European Politics of Alterity.
- Hovdal, Moan Marit* (Norwegian University of Science and Technology): Irregular Migration and the Ethics of Internal Control Mechanisms.
- Jakniunaite, Dovile* (Vilnius University): Constructing the Neighbouring Space.
- Jeandesboz, Julien* (Sciences Po): The European Neighbourhood Policy: Analysing the Securitisation(s) of the Union's »External Border«.
- Jutila, Matti* (University of Helsinki): Desecuritizing Minority Rights: Against Determinism.
- Loisel, Sébastien* (Sciences Po): Securitisation Processes in the Formulation of European Foreign and Security Policy in Sub-Saharan Africa.
- Mervola, Markus* (Tampere University): Production of Illegal Immigration: On Political Rationalities of Migration Control.
- Olsson, Christian* (Sciences Po): External Interventions, Securitization, and the Concept of the Political: Conceptualising Interactions between the Military and Local Societies.
- Ragazzi, Francesco* (Sciences Po): Diaspora Politics: The Other Side of The Securitization of Citizenship.
- Stritzel, Holger* (London School of Economics): Securitisation Theory and the Politics of Threat Images: A Critical Appraisal.
- Taureck, Rita* (University of Birmingham): Positive and Negative Securitisation – Bringing Together Securitisation Theory and Welsh School Critical Security Studies.
- Tönsmann, Susanne* (University of Hannover): Securitizing Citizenship: the Construction of Non-citizens as a Threat to Security in Latvia.
- Villemsen, Trine* (University of Copenhagen): A European Field of Security Practice.
- Yamamura, Takayuki* (University of Helsinki): One Problem, Many Institutions: Japan's Security Institutions Fight against North Korea.

Literatur

- Adler, Emanuel/Barnett, Michael* (Hrsg.) 1998: *Security Communities*, Cambridge, MA.
- Daase, Christopher* 1993: Sicherheitspolitik und Vergesellschaftung. Ideen zur theoretischen Orientierung der sicherheitspolitischen Forschung, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Moltmann, Bernhard/Schmidt, Claudia (Hrsg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden, 39-63.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo* (Hrsg.) 2002: *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Eriksson, Johan* 1999: Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts, in: *Cooperation and Conflict* 34: 3, 311-330.
- Haftendorn, Helga* 1991: The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security, in: *International Studies Quarterly* 35: 1, 3-17.
- Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter* 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, 577-604.
- Humrich, Christoph* 2005: German IR in the Berlin Republic: New Normality in a Postcritical Discipline?, in: Jörgensen, Knud Erik/Knudsen, Tonny Brems (Hrsg.): *European International Relations: Traditions and Schools*, London, i. E.
- Huysmans, Jef* 2002: Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security, in: *Alternatives: Global, Local, Political* 27: 1, 41-62.
- Katzenstein, Peter* (Hrsg.) 1996: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, NY.
- McSweeney, Bill* 1996: Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School, in: *Review of International Studies* 22: 1, 81-93.
- Wæver, Ole* 2004: Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New »Schools« in Security Theory and their Origins between Core and Periphery (Paper for Presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, 17. - 20.3.2004), unv. Ms.
- Williams, Michael C.* 2003: Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics, in: *International Studies Quarterly* 47: 4, 511-531.
- Zürn, Michael* 2003: Die Entwicklung der Internationalen Beziehungen im deutschsprachigen Raum nach 1989, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden Baden, 21-46.

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.

1. *Theorien der Internationalen Beziehungen / Allgemeine Publikationen*

Behrens, Maria (Hrsg.): *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

Chambers, Simone: *Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation*, in: *Journal of Political Philosophy* 12 (2004): 4, 389-410.

Davis, James W.: *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press 2005.

George, Alexander L./Bennett, Andrew: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press 2005.

Goldsmith, Benjamin E.: *Imitation in International Relations: Observational Learning, Analogies and Foreign Policy in Russia and Ukraine*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2005.

Masala, Carlo: *Kenneth N. Waltz. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern*, Baden-Baden: Nomos 2005.

Paul, T. V./Ikenberry, G. John/Hall, John A. (Hrsg.): *The Nation-State in Question*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2003.

Paye, Olivier: *La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politique*, in: *Études internationales* 36 (2005): 1, 13-40.

2. *Außenpolitikanalyse / Deutsche Außenpolitik*

Aspinall, Edward: *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*, Stanford, CA: Stanford University Press 2005.

Debiel, Tobias: *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools*, in: *Die Friedens-Warte* 79 (2004): 3-4, 253-298.

Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.): *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press 2005.

Jacobs, Lawrence R./Page, Benjamin I.: Who Influences U.S. Foreign Policy?, in: *American Political Science Review* 99 (2005): 1, 107-123.

Jervis, Robert: *American Foreign Policy in a New Era*, New York, NY: Routledge 2005.

Wallace, William: The Collapse of British Foreign Policy, in: *International Affairs* 82 (2005): 1, 53-68.

3. *Internationale Institutionen*

Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

Fehl, Caroline: Explaining the International Criminal Court: A »Practice Test« for Rationalist and Constructivist Approaches, in: *European Journal of International Relations* 10 (2004): 3, 357-394.

Meißner, Philipp: The International Criminal Court Controversy: An Analysis of the United States' Major Objections Against the Rome Statute (Forschungsberichte Internationale Politik, Band 33), Münster: LIT Verlag 2005.

Ruggie, John Gerard: Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices, in: *European Journal of International Relations* 10 (2004): 4, 499-531.

Thakur, Ramesh/Cooper, Andrew F./English, John (Hrsg.): *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo: United Nations University Press 2005.

Weiss, Thomas G./Carayannis, Tatiana/Emmerij, Louis/Jolly, Richard: *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington, IN: Indiana University Press 2005.

4. *Europäische Integration*

Ehrhart, Hans-Georg: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Integration* 28 (2005): 3, 217-232.

Eriksen, Erik O. (Hrsg.): *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, London: Routledge 2005.

Fehl, Caroline: Europäische Identitätsbildung in Abgrenzung von den USA? Eine Untersuchung des deutschen und britischen Mediendiskurses über das transatlantische Verhältnis (Forschungsberichte Internationale Politik, Band 32), Münster: LIT Verlag 2005.

- Kleine, Mareike*: Die Reaktion der EU auf den 11. September. Zu Kooperation und Nicht-Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit (Forschungsberichte Internationale Politik, Band 31), Münster: LIT Verlag 2004.
- Majone, Giandomenico*: Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford: Oxford University Press 2005.
- Mansfeldová, Zdenka/Sparschuh, Vera/Wenninger, Agnieszka* (Hrsg.): Patterns of Europeanisation in Central and Eastern Europe (Beiträge zur Osteuropafor- schung, Band 10), Hamburg: Krämer 2005.
- Olsen, Johan P.*: Survey Article: Unity, Diversity and Democratic Institutions: Les- sons from the European Union, in: Journal of Political Philosophy 12 (2004): 4, 461-495.
- Rittberger, Berthold*: Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State, Oxford: Oxford University Press 2005.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich* (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca, NY: Cornell University Press 2005.
- Schmidt, Susanne K.*: Notwendigerweise unvollkommen. Strukturprobleme des Europäischen Binnenmarktes, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissen- schaften 3 (2005): 2, 185-210.
- Vachudova, Milada A.*: Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism, Oxford: Oxford University Press 2005.
- von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia* (Hrsg.): Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

5. Sicherheit und Frieden

- Dauderstädt, Michael/Lerch, Marika*: Internationale Demokratieförderung: Mit begrenzter Macht zur Machtbegrenzung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2005.
- Frech, Siegfried/Trummer, Peter I.* (Hrsg.): Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie, Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag 2005.
- Guzzini, Stefano/Jung, Dietrich* (Hrsg.): Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research, London: Routledge 2003.
- Halliday, Fred*: The Middle East in International Relations, Cambridge: Cambridge University Press 2005.
- Jaberg, Sabine/Schlotter, Peter* (Hrsg.): Imperiale Weltordnung – Trend des 21. Jahrhunderts? (AFK-Friedensschriften, Band 32), Baden-Baden: Nomos 2005.
- Junne, Gerd/Verkoren, Willemijn* (Hrsg.): Postconflict Development: Meeting New Challenges, Boulder, CO: Lynne Rienner 2005.
- Mann, Michael*: The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing, Cam- bridge: Cambridge University Press 2005.
- Rousseau, David L.*: Democracy and War: Institutions, Norms, and the Evolution of International Conflict, Stanford, CA: Stanford University Press 2005.

Tannenwald, Nina: Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo, International Security 29 (2005): 4, 5-49.

Wulf, Herbert: Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden (BICC/DCAF Schriften zu Sicherheitssektor und Konversion, Band 11), Baden-Baden: Nomos 2005.

6. Internationale Politische Ökonomie

Aglietta, Michel/Reberiou, Antoine: Corporate Governance Adrift: A Critique of Shareholder Value (Saint-Gobain Centre for Economic Studies Series), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2005.

Beerhorst, Joachim/Demirović, Alex/Guggemos, Michael (Hrsg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2004.

Burchardt, Hans-Jürgen: Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus, Stuttgart: Schmetterling 2004.

Chesnais, François (Hrsg.): La finance mondialisée: racines sociales et politiques, configuration, conséquences, Paris: La Découverte 2004.

Dieter, Heribert: Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung, Baden-Baden: Nomos 2005.

Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (Hrsg.): Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

Drainville, André C.: Contesting Globalization: Space and Place in the World Economy (RIPE Studies in Global Political Economy), London: Routledge 2004.

Held, David/Koenig-Archibugi, Mathias (Hrsg.): Global Governance and Public Accountability, Oxford: Blackwell 2004.

Robinson, William I.: A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press 2004.

7. Nord-Süd-Beziehungen / Entwicklungspolitik

Nölke, Andreas: Transnationale Politiknetzwerke in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Nord-Süd aktuell 19 (2005): 1, 67-85.

Nuscheler, Franz: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt, 5. völlig neu bearbeitete Auflage, Bonn: Dietz-Verlag 2004.

Tetzlaff, Rainer/Jakobeit, Cord: Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft (Grundwissen Politik, Band 35), Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

Worldwatch Institute (Hrsg.): *Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken* (herausgegeben in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und Germanwatch), Münster: Westfälisches Dampfboot 2005.

8. *Internationales Problemfeld: Kulturbeziehungen*

Hildebrandt, Mathias/Brocker, Manfred (Hrsg.): *Unfriedliche Religionen? Das politische Gewalt- und Konfliktpotenzial von Religionen*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2005.

Maß, Kurt-Jürgen (Hrsg.): *Kultur und Außenpolitik. Handbuch für Studium und Praxis*, Baden-Baden: Nomos 2005.

Mitteilungen der Sektion

1. *Neue Schriftenreihe der Sektion beim Nomos-Verlag*

In Zusammenarbeit mit dem Nomos-Verlag gibt die Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) eine neue Schriftenreihe heraus. Anders als die ebenfalls von der Sektion editierten Bände der »Weltpolitik im 21. Jahrhundert« ist die neue Reihe »Internationale Politik« in erster Linie für die Veröffentlichung herausragender Dissertationen im Bereich der Internationalen Beziehungen gedacht. Das Herausbergergremium besteht aus Mathias Albert, Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Gunther Hellmann und Frank Schimmelfennig (geschäftsführend).

Für die Veröffentlichung wird ein Druckkostenzuschuss in Höhe von 7,50 Euro pro Druckseite (plus Mehrwertsteuer) verlangt. Die Autorinnen und Autoren erhalten 20 Freixemplare und ein Honorar in Höhe von 10% des Nettoladenverkaufspreises ab dem 101. frei verkauften Exemplar.

Ab sofort können mindestens mit »sehr gut« (magna cum laude) bewertete Dissertationen eingereicht werden. Bei Interesse senden Sie bitte zunächst ein Inhaltsverzeichnis und alle Gutachten an:

Frank Schimmelfennig
Center for Comparative and International Studies
ETH Zentrum SEI
Seilergraben 49
CH-8092 Zürich
E-Mail: frank.schimmelfennig@ep.gess.ethz.ch

2. *Call for Papers – DVPW-Kongress 2006 in Münster*

Im Rahmen des DVPW-Kongresses 2006 zum Thema »Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?« an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster organisiert die Sektion Internationale Politik zwei Panels, eines davon gemeinsam mit der Sektion Politik und Ökonomie. Für beide bitten wir um die Einreichung von Vorschlägen.

2.1. Globalisierung und Reform (mit der Sektion Politik und Ökonomie), 26.9.2006, 14-17 Uhr

In der globalisierten Welt wirken internationale Einflüsse sowohl als Anstoß als auch als Restriktion staatlicher Reformpolitik. Der internationale Wettbewerb übt Anpassungsdruck auf die Staaten aus, beschränkt aber gleichzeitig die staatlichen Reformoptionen. In Anlehnung an das zentrale Thema des DVPW-Kongresses 2006 soll es in dieser Veranstaltung sowohl um staatliche Reformpolitik als auch um Reformen und Veränderungen des Staates selbst gehen. Wie groß ist der Handlungsspielraum staatlicher Reformpolitik unter den Bedingungen globalisierter Märkte? Wie wirken internationale ökonomische Einflüsse auf wohlfahrtsstaatliche Reformen? Wie spielen dabei ökonomische Einflüsse, Institutionen und Ideen zusammen? Was bedingt Erfolg und Scheitern des Staates im Weltmarkt?

Zur Analyse dieser und ähnlicher Fragen bitten wir bis zum 15.2.2006 um Vorschläge für Papiere mit einem Abstract von ca. 200 Worten. Bitte senden Sie diese an folgende E-Mail-Adresse: frank.schimmelfennig@ep.gess.ethz.ch.

2.2. Reform der Außenpolitik, 27.9.2006, 14-16 Uhr

Normative Fragen spielen im gesellschaftlichen Diskurs über deutsche Außenpolitik zwar eine beträchtliche Rolle; doch diese Debatten werden vor allem von Völkerrechtlern, Philosophen und Publizisten geführt. Die deutsche IB beteiligt sich nur am Rande an solchen Diskursen. Politikwissenschaftliche Arbeiten zu normativ-ethischen Fragen sind in der deutschen IB-Forschung kaum zu finden. Dieses Defizit wird inzwischen vermehrt wahrgenommen. Was aber kann die deutsche IB zu einer ethisch reflektierten und in diesem Sinne »reformierten« Außenpolitik substantiell beitragen?

In dem Panel sollen konkrete Beiträge der IB-Forschung zu grundlegenden normativ-ethischen Fragen – sei es der Einsatz militärischer Macht, sei es die Frage internationaler Gerechtigkeit – vorgestellt werden. Wer sich daran beteiligen möchte, sende bitte ein Abstract seines Vorschlags bis zum 31.1.2006 an peter.rudolf@swp-berlin.org.

3. Mitgliederversammlung der Sektion Internationale Politik

Auf dem DVPW-Kongress 2006 in Münster laden wir zur Mitgliederversammlung der DVPW-Sektion Internationale Politik ein. Diese wird am 27.9.2006 von 16:30 Uhr bis 17:30 Uhr im Anschluss an das Panel »Reform der Außenpolitik« stattfinden.

4. *Offene Sektionstagung an der Universität Mannheim, 6. und 7.10.2005*

Die Papiere der einzelnen Panels können noch bis Ende Dezember von der offiziellen Webseite der Tagung heruntergeladen werden: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/konf/dvpw2005/Homepage.html>. In dieser Ausgabe sind die Beiträge des ZIB-Symposiums »Europäische Integrationstheorie – wieder obsolet?« veröffentlicht.

Für Rückfragen stehen die Sprecher der Sektion unter folgenden Adressen zur Verfügung:

Prof. Dr. Gunther Hellmann
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.
Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und internationale Beziehungen
Robert-Mayer-Straße 5, Fach 102
60054 Frankfurt a. M.
Tel.: 069/798-25191 oder -22667
E-Mail: g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de
<http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/start.htm>

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig
ETH Zentrum SEI
Center for Comparative and International Studies
Seilergraben 49 (SEI G 12)
CH-8092 Zürich
Tel.: 00 41 44/63 280 62
E-Mail: frank.schimmelfennig@ep.gess.ethz.ch
<http://www.cis.ethz.ch/>

PD Dr. Peter Rudolf (Geschäftsführung 1.10.2005 - 30.9.2006)
Stiftung Wissenschaft und Politik
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Tel.: 0 30/8 80 07-2 42
E-Mail: peter.rudolf@swp-berlin.org
<http://www.swp-berlin.org/mitarb/rdf.html>

Abstracts

Andreas Fischer-Lescano/Philip Liste

Völkerrechtspolitik

On Differentiation and Coupling of Politics and Law in World Society
ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 209-249

Although IR scholars are increasingly focusing on the topic of international law, the interdisciplinary relations are, however, dominated by mutual misunderstanding. The phantasmagoria of unlimited political scope for social design stands vis-à-vis the legal utopianism arguing that only law is an appropriate means to realize the values of peace and humanity on the international level. Since the seminal works of E. H. Carr and Hans J. Morgenthau on the one hand and Hans Kelsen and George Scelle on the other, IR as well as Legal Scholarship has regularly reproduced these dichotomies. In the course of a reformulation of the concepts of Völkerrechtspolitik (politics of international law and international law of politics) the article aims to transcend mono-dimensional observations of law and politics. The authors argue that an integration of actors of a global civil society into the concept of Völkerrechtspolitik opens up the chance to break with the conventional etatist dichotomies of dogmatic and political conceptions of law.

Martin Höpner

Parties or Nations?

The Two Cleavages in the Field of European Financial Market Integration
ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 251-273

The integration of European financial markets lags behind the integration of product and service markets with their quicker removal of trade barriers, and has suffered another setback with the adoption of the takeover directive in 2003/2004. The following analysis demonstrates that the removal of integration barriers is based on two cleavages: a party political conflict along the left-right axis and a distributional conflict between different national varieties of capitalism. The conflict between varieties of capitalism has greater explanatory power than the left-right conflict. The empirical chapter concentrates on the crucial vote on a comparatively liberal version of the takeover directive that took place in the European Parliament on July 4, 2001. It is argued that the creation of a single European financial market is unlikely – at least in the short or mid term perspective.

Jochen Walter

Politics as System?

System-Terms and System-Metaphors in Political Science and International Relations
ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 275-300

In observing the semantics of IR theory, the omnipresence of the term »system« seems striking: it is possible to find concepts of a political, an international, a global or a world system. While the appropriateness of these attributes of systemness are widely debated, only scant attention has been paid to the content and meaning of the term »system« itself. The contribution observes the problematic consequences for political science and IR which result from the adoption of the system-term from General Systems Theory and Cybernetics. While the introduction of technical metaphors evokes the picture of a technical or mechanical political system on the one hand, the definition of a political system leads the theories of IR to conceive the international system as a non-political system on the other. In order to avoid the analyzed problems, a communications-based alternative theoretical re-reading of the notion of »system« will be provided.

Olivier Minkwitz

Democracies and Military Effectiveness

Why Democracies Tend to Perform Better
ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 301-336

Are democracies more likely to win their wars and do they operate more effectively on the battlefield than non-democracies? A controversy over these questions has emerged, which in light of current wars involving democracies not only has consequences for policy but also touches on core questions of IR. The debate has been sparked by the dataset and the explanation of the phenomena. Two explanations have been put forward. On the one hand democracies select their wars more carefully and on the other they fight more effectively on the battlefield. Critics counter that the data is inherently flawed and that the causal mechanism is unsound. The debate is far from being resolved. As a provisional result the debate points to a under-determination of the concept of military power in IR. Regime type as well as material factors are necessary to determine military effectiveness.

Benjamin Herboth

On the Politics of Demarcation

A Reply to Andreas Behnke

ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 383-390

Andreas Behnke's attempt to provide a deconstructivist reading of the responses liberal theorists have given to the events of 9/11 sheds light on the important question of whether phenomena of exclusion and cultural difference are themselves systematically excluded in liberal accounts. However, by drawing conclusions about both the theoretical position of the respective authors and »liberalism« in general on the basis of a set of polemically arranged quotations from rather miscellaneous writings and policy interventions, Behnke fails to realize the creative potential of his project. Instead of actually breaking up the distinctions at work in the criticized texts, he stages a paradigmatic confrontation, which merely reproduces the patterns of engagement common to the supposedly attacked »mainstream«. Moreover, a conception of the political inspired by Carl Schmitt, which Behnke finally subscribes to, implies a strategy of re-substantialization, which dogmatically insists on an ontologization of political boundaries. The political theories of Derrida and Habermas can be sharply distinguished from such a strategy as they represent different attempts to counter substantializing tendencies in political thought.

Oliver Flügel/Anna Geis

A Limited Transgression of Boundaries

A Reply to Andreas Behnke

ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 391-405

In his essay (ZIB 1/2005) Andreas Behnke claimed that in particular the terror acts of 9/11 and their consequences had evinced the inaptness of liberal theories to develop an adequate understanding of the »new« international relations. He concluded that we were in need of a new understanding of the character and the boundaries of the political which could account for these new conflict scenarios. In this response it is argued that this kind of critique of liberalism on the one hand misconceives central features of the project of political liberalism but on the other rests itself upon several premises of liberal political thought. Furthermore, the Schmittian concept of the political, which underlies Behnke's attempt to »deconstruct« liberal positions, is problematized. Finally, it is criticized that institutional perspectives were strongly neglected in the essay although they deserve special attention when dealing with the question of the political.

Andreas Behnke

»I Mistrust all Systematizers and Avoid Them«

A Response to my Critics

ZIB, Vol. 12, No. 2, pp. 407-415

The response to Herborth's and Flügel/Geis' critiques of my forum contribution on »9/11 and the Limits of the Political« focuses above all on their problematic interpretations of central elements in Derrida's, Schmitt's, and Connolly's work. Against Herborth, I assert the irrelevance of a Derridean deconstruction of identity as a critique of the Schmittean decision about the friend/enemy distinction. In Flügel/Geis' critique I find fault with their uncritical re-iteration of an essentialist reading of Schmitt, and a trivializing rendition of Connolly's concept of agonistic respect. Both errors lead the authors to a theoretical position in which they raise only questions about my project that it is trying to transcend. Both critiques remain therefore stuck in the worldview of the Liberal systematizer, which cannot adequately conceptualize the encounter with the Other.

Autorinnen und Autoren dieses Heftes

- Andreas Behnke* Lecturer am Political Science Department der Towson University, Towson, MD 21252, USA,
E-Mail: abehnke@towson.edu
- Tanja A. Börzel* Dr., Professorin für Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Ihnestr. 22, 14195 Berlin,
E-Mail: boerzel@zedat.fu-berlin.de
- Christian Büger* Dipl. Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialforschung der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Heidestr. 73, 60385 Frankfurt a. M.,
E-Mail: cbueger@gmx.de
- Christopher Daase* Dr., Professor für Internationale Politik am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München,
E-Mail: Christopher.Daase@lrz.uni-muenchen.de
- Oliver Eberl* M. A., Doktorand an der Graduate School of Social Sciences (GSSS) der Universität Bremen, Postfach 330440, Wiener Str. / FVG West, 28334 Bremen,
E-Mail: oeberl@gsss.uni-bremen.de
- Anne Faber* Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln,
E-Mail: afaber@uni-koeln.de

Autoren

- Andreas Fischer-Lescano* Dr. jur., LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Mitglied der Forschungsgruppe II der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Senckenberganlage 31, 60325 Frankfurt a. M., E-Mail: fischer-lescano@jur.uni-frankfurt.de
- Oliver Flügel* M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, E-Mail: o.fluegel@ipw.uni-hannover.de
- Anna Geis* Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt a. M., E-Mail: geis@hsfk.de
- Gunther Hellmann* Dr., Professor für Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Robert-Mayer-Str. 5, Fach 102, 60054 Frankfurt a. M., E-Mail: g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de
- Benjamin Herborth* M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Robert-Mayer-Str. 5, Fach 102, 60054 Frankfurt a. M., E-Mail: herborth@soz.uni-frankfurt.de
- Martin Höpner* Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, E-Mail: hoepner@mpifg.de
- Thomas König* Dr., Professor für Politikwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer, E-Mail: tkoenig@dhv-speyer.de

Autoren

- Philip Liste* Dipl. Pol., Doktorand an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt a. M.,
E-Mail: liste@hsfk.de
- Olivier Minkwitz* Dipl. Pol., Doktorand an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt a. M.,
E-Mail: olivier@zedat.fu-berlin.de
- Jürgen Neyer* Dr., Professur für Europäische Politik an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina, Große Scharrnstr. 59, 15230 Frankfurt (Oder)
E-Mail: neyer@euv-frankfurt-o.de
- Frank Sauer* Student an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Ginnheimer Landstr. 40/001, 60487 Frankfurt a. M.,
E-Mail: fsauer@stud.uni-frankfurt.de
- Frank Schimmelfennig* Dr., Professor für Europäische Politik am Center for Comparative and International Studies, ETH Zentrum SEI, Seilergraben 49, CH-8092 Zürich,
E-Mail: frank.schimmelfennig@ep.gess.ethz.ch
- Sonja Schirmbeck* Studentin an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Cronstettenstr. 38, 60322 Frankfurt a. M.,
E-Mail: sonja.schirmbeck@t-online.de
- René Steenbock* Diplomand an der Universität Oldenburg, Lothringer Str. 8, 26121 Oldenburg,
E-Mail: post@rene-steenbock.de
- Holger Stritzel* Dipl. Pol., MSc., Doktorand am Department of International Relations der London School of Economics, Houghton Street, WC2A 2AE London, England,
E-Mail: stritzel@gmx.at

Autoren

Jochen Walter

Dipl. Soz., wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich »Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte« der Fakultät für Geschichtswissenschaft, Philosophie und Theologie der Universität Bielefeld, Mitglied des Bielefelder Instituts für Weltgesellschaft der Fakultät für Soziologie, Postfach 100131, 33501 Bielefeld,
E-Mail: jochen.walter@uni-bielefeld.de

Wolfgang Wessels

Dr., Jean Monnet Professor am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln,
E-Mail: w.wessels@uni-koeln.de

Antje Wiener

Ph. D., Professor of International Relations, School of Politics, International Studies and Philosophy, Queen's University, 21 University Square, Belfast BT7 1NN, Northern Ireland,
E-Mail: a.wiener@qub.ac.uk

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)

Herausgegeben im Auftrag der Sektion Internationale Politik
der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) von:
Christopher Daase (geschäftsf.), Gunther Hellmann, Reinhard Meyers,
Harald Müller, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn
Redaktion: Stefan Engert, Anna E. Frazier, Alexander Heppt, Rainer Hülse,
Dieter Kerwer, Sebastian Schindler

INHALTSVERZEICHNIS

12. Jahrgang (2005)

<i>Andreas Behnke</i> 9/11 und die Grenzen des Politischen	117
<i>Andreas Behnke</i> »Ich misstraue allen Systematikern und gehe ihnen aus dem Weg« Eine Erwiderung auf meine Kritiker	407
<i>Tanja A. Börzel</i> Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, aber reformbedürftig	345
<i>Christian Büger/Holger Stritzel</i> New European Security Theory Zur Emergenz eines neuen europäischen Forschungsprogramms	437
<i>Oliver Eberl/Benjamin Herborth/René Steenbock</i> Intersubjektivität und internationale Politik Ein Tagungsbericht	417
<i>Anne Faber/Wolfgang Wessels</i> Die Verfassungskrise der EU als Krise »der« Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte	353
<i>Andreas Fischer-Lescano/Philip Liste</i> Völkerrechtspolitik Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft	209
<i>Oliver Flügel/Anna Geis</i> Begrenzte Grenzüberschreitung Eine Replik auf Andreas Behnke	391

Steffen Ganghof

Konditionale Konvergenz

Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik

von EU- und OECD-Ländern 7

Gunther Hellmann/Frank Sauer/Sonja Schirmbeck

Zum Verhältnis Wissenschaft, Gesellschaft und Politik

Die neuen (I)nternationalen Beziehungen an der Schnittstelle

eines alten Problems. Bericht von der Sektionstagung 2005 429

Benjamin Herborth

Zur Politik der Grenzziehung

Eine Replik auf Andreas Behnke 383

Martin Höpner

Parteien oder Nationen?

Die zwei Konfliktlinien der europäischen Finanzmarktintegration 251

Ingo Juchler

Politikdidaktische Überlegungen zur Lehre im Bereich der

Internationalen Beziehungen an Schulen und Universitäten 171

Thomas König

Die Europäische Republik – so nah und wohl doch so fern? 361

Gerhard Kümmel

Die Privatisierung der Sicherheit

Private Sicherheits- und Militärunternehmen

in den internationalen Beziehungen 141

Olivier Minkwitz

Demokratien und militärische Effektivität

Warum sich Demokratien tendenziell besser schlagen 301

Jürgen Neyer

Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie 377

Solveig Richter

Frieden schaffen mit den Waffen der Demokratie?

Theorie und Praxis von Demokratisierung als Friedensstrategie 77

Frank Schimmelfennig

Obsolete Theorie oder obsoletes Referendum? 339

Jochen Walter

Politik als System?

Systembegriffe und Systemmetaphern in der Politikwissenschaft
und in den Internationalen Beziehungen 275

Antje Wiener

Umstrittenheit im Integrationsprozess: Widerstand = Scheitern? 369

Reimut Zohlnhöfer

**Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche
Anpassungsreaktionen**

Theoretische Überlegungen 41

Editorial

(1/2005) 3

(2/2005) 207

Aufsätze

(1/2005) 7

(2/2005) 209

Forum

(1/2005) 117

(2/2005) 383

Symposium

(2/2005) 337

Literaturberichte

(1/2005) 141

(2/2005) 301

Curriculares

(1/2005) 171

Tagungsberichte

(2/2005) 417

Neuerscheinungen

(1/2005) 193

(2/2005) 447

Mitteilungen der Sektion

(1/2005) 197

(2/2005) 453

Abstracts

(1/2005)	201
(2/2005)	457

Autorinnen und Autoren

(1/2005)	205
(2/2005)	461