ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zürn, Michael; Binder, Martin; Ecker-Ehrhardt, Matthias; Radtke, Katrin

**Working Paper**

# Politische Ordnungsbildung wider Willen: Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen

WZB Discussion Paper, No. SP IV 2006-301

**Provided in Cooperation with:**
WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Zürn, Michael; Binder, Martin; Ecker-Ehrhardt, Matthias; Radtke, Katrin (2006) : Politische Ordnungsbildung wider Willen: Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen, WZB Discussion Paper, No. SP IV 2006-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/49590

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# DISCUSSION PAPER

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

**SP IV 2006-301**

# Politische Ordnungsbildung wider Willen — Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen

Michael Zürn[1], Martin Binder[2], Matthias Ecker-Ehrhardt[3], Katrin Radtke[4]

1 *E-Mail:* **zuern@wz-berlin.de**
2 *E-Mail:* **mbinder@wz-berlin.de**
3 *E-Mail:* **ecker@wz-berlin.de**
4 *E-Mail:* **radtke@wz-berlin.de**

**ZITIERWEISE ● CITATION**

Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke

Politische Ordnungsbildung wider Willen - Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen

Discussion Paper SP IV 2006-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2006

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Federal Republic of Germany

*Tel.:* +49/30/25491-0 ● *Fax:* +49/30/25491-684
*E-mail:* wzb@wz-berlin.de ● *Internet:* http://www.wz-berlin.de

## Abstract

This discussion paper introduces the new program of the research unit, “Transnational Conflicts and International Institutions” (TKI) at the Social Science Research Center Berlin (WZB). The research program focuses on the developmental dynamics that were initiated with the creation of international institutions following the Second World War and which may lead to the establishment of a new, normatively significant political order beyond the nation-state. The first part of the paper considers the successes and failures of post-World-War-II institutions and, based on these results, develops the two core theses of the program. The first thesis is that the shift of governance and governing to international institutions results in a trend toward the transnationalization or supranationalization of policies, as an unintended side-effect. The second thesis is that the increasing depth of intervention, and the steady accumulation and concentration of power by supranational organizations will, over time, result in the politicizing of society and subsequent problems of legitimacy for forms of governance beyond the nation-state. The final part of the paper discusses the projects that have been initiated in the research unit, or are in the planning stages, each of which analyzes a different aspect of this problem in order to test our main hypotheses. The cumulative research will provide sufficient collective empirical evidence to probe our core theses.

## Zusammenfassung

In diesem Discussion-paper wird das Forschungsprogramm der Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“ (TKI) vorgestellt. Das Forschungsprogramm richtet den Blick auf eine Entwicklungsdynamik, die durch die Errichtung der internationalen Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst wurde und im Ergebnis zu einer politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates in einer normativ gehaltvollen Bedeutung führen kann.
Im ersten Teil des Papiers werden zunächst die Erfolge und Misserfolge internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg in den Blick genommen. Darauf aufbauend werden die beiden zentralen Forschungsthesen des Programms entwickelt. Der ersten These zufolge hat die Verlagerung des Regierens auf internationale Institutionen einen nicht intendierten Trend zur Supra- und Transnationalisierung der politischen Steuerung zur Folge. Die zweite These geht davon aus, dass die zunehmende Eingriffstiefe und der Bedeutungszuwachs von trans- und supranationalen Organisationen im Laufe der Zeit zu einer gesellschaftlichen Politisierung und zu Legitimationsproblemen politischer Steuerung jenseits des Nationalstaats führen. Im letzten Teil des Papiers werden schließlich die geplanten und bereits begonnenen Forschungsprojekte vorgestellt, die die beiden Thesen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung überprüfen. Dabei erheben die einzelnen Projekte nicht den Anspruch, das vorliegende Forschungsprogramm als Ganzes abzubilden. Vielmehr konzentrieren sie sich auf einzelne Aspekte, die jedoch in der Summe empirisch abgestützte Aussagen zu den Kernthesen ermöglichen.

# Inhalt


Abstract . . . . . iii

Zusammenfassung . . . . . iv

Einleitung . . . . . 1

1. Erfolge und Misserfolge internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg . . . . 2

2. Auf dem Weg zu einer globalen politischen Ordnung wider Willen und gegen Widerstand? . . . . . 9

3. These 1: Die Transformation intergouvernementaler Institutionen: Der Trend zur Supra- und Transnationalisierung . . . . . 15

   3.1 Trends . . . . . 16

   3.2 Mechanismen . . . . . 20

   3.3 Weichen . . . . . 22

4. These 2: Gesellschaftliche Politisierung als nichtintendierte Nebenfolge und Motor institutionellen Wandels . . . . . 25

   4.1 Gesellschaftliche Wahrnehmung der Relevanz internationaler Institutionen . . . . . 26

   4.2 Neue Macht, neue Ansprüche . . . . . 28

   4.3 Mechanismen . . . . . 30

   4.4 Andere Erklärungen . . . . . 34

5. Forschungsthemen . . . . . 36

   5.1 Forschungsschwerpunkt 1: Humanitäre Krisen und Sicherheit . . . . . 37

      5.1.1 Selektivität von Interventionen . . . . . 38

      5.1.2 Transnationale Solidarität im Angesicht von humanitären Krisen und das Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe . . . . . 40

      5.1.3 Gesellschaftliche Selbstverständigungsdiskurse angesichts humanitärer Krisen . . . . . 41

   5.2 Forschungsschwerpunkt 2: Transnationales Regieren in den Bereichen Kommunikation und Umwelt . . . . . 43

      5.2.1 Transnationale Governance durch Multistakeholder-Kooperation im Bergbausektor . . . . . 44

      5.2.2 Regulation des Internet . . . . . 45

   5.3 Weitere Forschungsperspektiven: Gesellschaftlicher Widerstand und institutioneller Wandel . . . . . 46

      5.3.1 Transnationaler Widerstand . . . . . 47

      5.3.2 Nationale Widerstände . . . . . 48

      5.3.3 Die Verrechtlichung internationaler Streitbeilegung . . . . . 50

   5.4 Synthese . . . . . 51

## Einleitung[1]

Das vorliegende Forschungsprogramm der neuen WZB-Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ beruht auf theoretischen Überlegungen zum Wandel der Weltpolitik, die skizzenhaft dargelegt werden, bevor im zweiten Teil dieses Papiers konkrete Forschungsprojekte vorgestellt werden. Das Forschungsprogramm verfolgt drei theoretisch-konzeptionelle Ziele. Zum einen soll der Blick auf eine Entwicklungsdynamik freigelegt werden, die mit der Schaffung der internationalen Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst wurde und im Ergebnis zu einer politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates in einer normativ gehaltvollen Bedeutung des Wortes führen kann. Der Fokus auf institutionell angelegte *Entwicklungsdynamiken* bringt eine Nähe des Forschungsprogramms zum historischen Institutionalismus zum Ausdruck, ohne dabei andere Entwicklungstraditionen der Internationen Beziehungen zu verwerfen. Damit eng verbunden ist zweitens eine geplante Konzentration auf die Bedeutung von *nichtintendierten Nebenfolgen* im Rahmen des umfassenderen Erklärungsmodells. Dieser Fokus bringt unsere Überzeugung zum Ausdruck, dass auf den Wirkungsmechanismus der nichtintendierten Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen (und möglicherweise in den Sozialwissenschaften generell) zwar häufig verwiesen wird, er aber unterkonzeptualisiert erscheint und einer systematischen Erschließung bedarf. Zum Dritten soll das hier vorgestellte Forschungsprogramm eine Perspektive ermöglichen, die die leider allzu oft getrennt diskutierten und analysierten Wandlungsprozesse im weltgesellschaftlichen Bereich (Stichwort: Globalisierung) und im Bereich der Gewaltanwendung (Stichwörter: humanitäre Interventionen, Neue Kriege, Terrorismus) als eng miteinander verwoben, gleichsam als Ausdruck *eines* Prozesses zu verstehen sucht.

Im Rahmen dieses umfassenderen Forschungsprogramms sollen zunächst zwei Leitthesen im Vordergrund stehen. Die *erste Kernthese* lautet, dass die (welt-)gesellschaftlichen Dynamiken, die durch die internationale Nachkriegsinstitutionen angestoßen

1 Die in diesem Papier zusammengefassten Überlegungen wurden zu verschiedenen Gelegenheiten innerhalb und außerhalb des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung zur Diskussion gestellt. Profitiert haben wir ganz besonders von unseren Kollegen in der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ am WZB Helmut Weidner und Susanne Fuchs. Unser Dank gilt zudem Zeljko Branovic, Kristina Hartwig, Manuela Ludwig, Johannes Schwehm sowie Scott Siegel. Für hilfreiche Anregungen und Kritik danken möchten wir darüber hinaus Marianne Beisheim, Kathrin Böhling, Dieter Gosewinkel, Sonja Grimm, Jeanette Hofmann, Peter Mayer, Wolfgang Merkel, Dieter Rucht und Folke Schuppert, sowie den Teilnehmern des Forschungskolloquiums „Internationale Beziehungen“ an der Freien Universität Berlin, insbesondere Tanja Börzel und Thomas Risse.

wurden, zu einer nichtintendierten Transformation dieser Institutionen geführt hat und mithin zunehmend Prozesse der politischen Trans- und Supranationalisierung sowohl innerhalb der so genannten OECD[2]-Welt als auch im Beziehungsverhältnis zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt zu beobachten sind.

Der *zweiten Kernthese* des Forschungsprogramms zufolge führt diese Trans- und Supranationalisierung zu einer ungekannten Politisierung der internationalen Sphäre, die ein Widerstandspotential gegen die gesellschaftliche und politische Denationalisierung zum Ausdruck bringen, zugleich aber in erheblichem Maße der Logik von Konflikten innerhalb einer politischen Ordnung entsprechen: statt politischer Klugheit und Effektivität gewinnen Bewertungskategorien wie Fairness und Legitimität zunehmend an Bedeutung.

## 1. Erfolge und Misserfolge internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg

Die internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg waren insbesondere durch zwei Prozesse geprägt. Auf der einen Seite gelang es erstmals, die ökonomische Interdependenz zwischen den entwickelten Industrieländern im Rahmen der Bretton-Woods-Institutionen nutzbringend zu managen. Auf der anderen Seite wurde in der Charta der Vereinten Nationen (VN) ein vollständiges Verbot zwischenstaatlicher Gewaltanwendung festgelegt, das eine ungestörte innerstaatliche Entwicklung ermöglichen sollte. Die internationalen Organisationen, die für die Regelung der ökonomischen Inderdependenz zuständig sind, stießen eine Dynamik von sich vertiefender Liberalisierung und beschleunigter technologischer Entwicklung an, deren Folge ein weit reichender Denationalisierungsschub ist. Im Bereich der Sicherheit zeigt sich diese Dynamik in einer Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen, die beginnen, das zwischenstaatliche Gewalt- und Interventionsverbot ins Leere laufen zu lassen. Diese Entwicklung wurde durch die westliche Strategie der Betonung der Menschenrechte im Ost-West-Gegensatz bestärkt.

### *(a) Die Bretton-Woods-Institutionen und das Prinzip des „embedded liberalism"*

Entscheidend für das ökonomische Interdependenzmanagement in der OECD-Welt waren das internationale Handelsregime (GATT) und die Regime zur Regelung von

2 OECD steht für „Organisation for Economic Co-operation and Development"; die OECD besteht heute aus 30 (meist Industrie-)Ländern.

Währungs- und Finanzangelegenheiten. Diese unter amerikanischer Führung etablierten Bretton-Woods-Institutionen waren lange Zeit extrem erfolgreich. Sie unterstützten fast 30 Jahre lang das stabile Wachstum in den westlichen Industriestaaten, sie förderten die Integration der Weltwirtschaft und stärkten damit die Rolle der exportorientierten Industriezweige innerhalb der nationalen politischen Systeme. Insbesondere trugen sie dazu bei, eine Spirale von Protektionismus und Abwertung während wirtschaftlicher Rezessionen zu verhindern. Darüber hinaus erleichterten diese Institutionen die Entwicklung von demokratischen Wohlfahrtsstaaten, die teilweise über bis zu 50 Prozent des Bruttosozialprodukts verfügten. Aus der Sicht der Theorie der Internationalen Beziehungen sind dies Erfolge von historischem Maßstab. Internationale Kooperation, Wohlstand und Demokratie stärkten sich in diesem Arrangement gegenseitig und mündeten in einen äußerst stabilen Frieden zwischen den demokratischen Wohlfahrtsstaaten.[3]

Das diesen internationalen Institutionen zugrunde liegende Prinzip wurde im Begriff des *embedded liberalism* zusammengefasst. Unter embedded liberalism wird eine freihändlerische und grenzöffnende Grundorientierung verstanden, die allerdings konkret in nationale politische Systeme eingebettet ist, welche durch den Weltmarkt verursachte Schocks und Ungleichheiten abfedern können.[4] Die auf dem Prinzip des embedded liberalism erschaffenen internationalen Institutionen ermöglichten einen relativ unbeschränkten Handel zwischen allen Industriestaaten und ließen gleichzeitig Raum für erhebliche Differenzen in den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Nationalstaaten. Der Begriff embedded liberalism verweist auf eine bestimmte Kombination von liberalisierten internationalen Märkten und nationalstaatlichen Marktinterventionen.[5] Er beleuchtet somit das substantielle Prinzip des lange Zeit erfolgreichen institutionellen Arrangements.

---

3 Vgl. Russett, Bruce und John R. Oneal, 2001: *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organization*, New York: W. W. Norton.

4 Vgl. hierzu vor allem Ruggie, John Gerard 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press, S. 195-231.

5 Die gesamte Literatur zu den „varieties of capitalism" hat diese Hintergrundbedingung – gleiche Probleme, unterschiedliche Antworten – gleichsam stillschweigend angenommen. Vgl. hierzu derzeit insbes. Hall, Peter und David Soskice (Hrsg.) 2001: *Varieties of Capitalism. The Challenges Facing Contemporary Political Economy*, Oxford: Oxford University Press; Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks und John D. Stephens (Hrsg.) 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press; Yamamura, Kozo und Wolfgang Streeck (Hrsg.) 2003: *The End of Diversity. Prospects for German and Japanese Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Einen großen Anteil am Erfolg des embedded liberalism hatten seine sicherheitspolitischen Auswirkungen. Im Zuge des durch die Bretton-Woods-Institutionen ermöglichten Prozesses der Globalisierung, oder besser: *gesellschaftlichen Denationalisierung* – hier verstanden als ein Prozess, bei dem soziale Handlungszusammenhänge mehr und mehr nationale Grenzen überschreiten[6] – konnte innerhalb der OECD-Welt erstmals eine transatlantische und partiell auch transpazifische Sicherheitsgemeinschaft[7] aufgebaut werden. Dieser wesentliche Erfolg kann somit gerade auch auf jene internationalen Institutionen zurückgeführt werden, die nach dem Zweiten Weltkrieg unter Führung der USA entstanden und eine ökonomische Liberalisierung und Intensivierung transnationaler Handlungszusammenhänge beförderten. Abgestützt wurde diese Entwicklung durch entsprechende Sicherheitsinstitutionen wie die North Atlantic Treaty Organization (NATO).

Allerdings waren die Bretton-Woods-Institutionen in mancher Hinsicht zu erfolgreich. Der embedded liberalism entfaltete eine fortlaufende Dynamik von sich vertiefender Liberalisierung und beschleunigter technologischer Entwicklung, die im Zusammenspiel den jüngsten Denationalisierungsschub[8] verursachten und damit die nationalstaatliche Säule des Arrangements unterminierten. Der Prozess der *gesellschaftlichen Denationalisierung* hat nämlich dazu geführt, dass *nationale Politiken* immer weniger in der Lage sind, die gewünschten sozialen Ergebnisse zu erreichen. Die Effektivität staatlicher Politiken wird in jenen Politikfeldern in Frage gestellt, in denen die räumliche Reichweite nationaler Regelungen sich nicht mehr bis zu den realen Grenzen der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge erstreckt. Die Möglichkeiten wirkungsvoller nationaler Marktinterventionen und sozialer Schutzprogramme wurden insbe-

6 Das Konzept der gesellschaftlichen Denationalisierung baut insofern unmittelbar auf der Konzeptualisierung von Nationalismus bei Karl Deutsch auf. Siehe Deutsch, Karl W. 1969, *Nationalism and Its Alternatives*, New York: Knopf.

7 Klassisch hierzu: Deutsch, Karl W., Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenhein und Richard W. van Wagenen 1957: *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ: Princeton University Press. Die Bedeutung der Arbeiten von Karl W. Deutsch für das hier skizzierte Forschungsprogramm verweist auf eine gewisse Kontinuität zwischen den zukünftigen Arbeiten am WZB zu den transnationalen und internationalen Beziehungen und der Frühphase des WZB. Vgl. Hauff, Volker, Dieter Senghaas und Charles Lewis Taylor, (Hrsg.) 2003: Politik mit wachen Sinnen betreiben. Zur Erinnerung an Karl W. Deutsch, WZB Vorlesungen 4, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, <http://www.wz-berlin.de/publikation/pdf/pdfs%20vorlesungen/les4_kwdeutsch.pdf>, Stand 25.05.2006. Die Bedeutung von K. W. Deutsch zeigt sich auch bei Eberwein, Wolf-Dieter und Matthias Ecker-Ehrhardt 2001: *Deutschland und Polen: Eine Werte- und Interessengemeinschaft? Die Elitenperspektive*. Opladen: Leske + Budrich.

8 Beisheim, Marianne, Sabine Dreher, Gregor Walter, Bernhard Zangl und Michael Zürn 1999: *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden: Nomos.

sondere durch die schnelle Erhöhung der Direktinvestitionen und die hochsensiblen Finanzmärkte merklich eingeschränkt. Das augenfällige Paradox des Nachkriegsliberalismus liegt somit darin, dass er seine eigenen nationalen Abfederungsmechanismen angegriffen hat.[9]

Dies ist nicht zuletzt daher bemerkenswert, weil der embedded liberalism wie auch sein sicherheitspolitischer Rahmen durch eine besondere Methode der internationalen Entscheidungsfindung erzeugt wurde, die durch den Begriff des *exekutiven Multilateralismus* gekennzeichnet werden kann. Unter exekutivem Multilateralismus soll ein Entscheidungsmodell verstanden werden, in dem Regierungsvertreter parlaments- und öffentlichkeitsfern ihre Politiken international koordinieren. Einerseits bezieht sich dieser exekutive Multilateralismus also auf ein System der Entscheidungsfindung, das für alle betroffenen Staaten offen ist, ein verallgemeinertes Verhaltensprinzip beinhaltet, Erwartungen einer diffusen Reziprozität schafft und als unteilbar angesehen wird.[10] Andererseits – und dieser Aspekt wurde lange ignoriert – war der Multilateralismus nach dem Zweiten Weltkrieg stark regierungszentriert und öffentlichkeitsfeindlich. Denn die Regeln des embedded liberalism wurden international verhandelt und national ausgeführt, ohne dass eine umfassende Beteiligung der Legislativen oder gar die systematische Einbeziehung nationaler oder transnationaler gesellschaftlicher Akteure stattgefunden hätte. Der embedded liberalism schwebte weitgehend über den bekannten demokratischen Einflusskanälen des demokratischen Wohlfahrtsstaates. Freilich hatte der embedded liberalism auch eine innenpolitische Seite, die jedoch eindeutig von ökonomischen Interessengruppen dominiert war und weitgehend außerhalb des Gesichtsfeldes nationaler Öffentlichkeiten blieb.[11]

9 Es gibt inzwischen große Mengen an Literatur zu der Frage, ob die Globalisierung tatsächlich zu einer Konvergenz der Politiken in der OECD-Welt führt. Obgleich die Ausgangshypothese von einem *race to the bottom* bei marktregulierenden Eingriffen sich im Zuge von empirischen Untersuchungen als kaum tragfähig erwies, kann doch festgehalten werden, dass die Globalisierung durchweg als Herausforderung für die alte Wohlfahrtsstaatlichkeit gesehen wird. Vgl. jetzt als kritischen Überblick Genschel, Philipp 2003: Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage, in: Hellmann, Gunther, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Hrsg.) 2003: *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 429-464.

10 Ruggie, John G. 1994: Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism, *Journal of International Affairs*, *48* (1), 1-12.

11 Vgl. auch Keohane, Robert O. und Joseph S. Nye 2000: Introduction, in: Nye Jr., Joseph S. und John D. Donahue (Hrsg.) 2000: *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC: Brookings Institution Press, S. 1-41, die in diesem Zusammenhang von einem Klubmodell internationaler Politik sprechen.

*(b) Die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen und das zwischenstaatliche Gewaltverbot*

Die territoriale Integrität eines Staates hing vor dem 19. Jahrhundert exklusiv von der eigenen Verteidigungs- und Leistungsfähigkeit ab, was den Krieg zur vorherrschenden Form des Konfliktmanagements zwischen Staaten im 17. und 18. Jahrhundert machte.[12] Es gelang also lange Zeit nicht, ein erfolgreiches Interdependenzmanagement im Sicherheitsbereich zu etablieren. Erst nach den Napoleonischen Kriegen erlangte die Norm der Nichtintervention in innere Angelegenheiten und der Gewaltfreiheit sukzessive eine gewisse Wirkungskraft. Die Etablierung und die allmähliche Stärkung der Norm des Gewaltverbots in zwischenstaatlichen Angelegenheiten durchzieht seitdem die Geschichte der internationalen Politik wie ein roter Faden. Diese Norm verbunden mit ihrem Pendant der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates stellte das grundlegende Prinzip des westfälischen Systems dar, das sich im Lauf der Zeit immer fester etabliert hat. Die wichtigsten Etappen dieser Entwicklung waren der Wiener Kongress von 1815, die Gründung des Völkerbundes und der Kellogg-Briand-Pakt von 1928 sowie die Gründung der United Nations Organisation.[13] Im Zuge der Festigung dieses Prinzips erweiterte sich auch seine Gültigkeitsreichweite. Es galt ursprünglich nur für die Beziehungen innerhalb des europäischen Staatensystems und war mithin mit der kolonialen Expansion Europas kompatibel. Es weitete sich aber im Laufe des 19. Jahrhunderts zunächst auf Amerika aus und wurde im Zuge der Dekolonisierungswelle in der Tendenz global.

Die Charta der Vereinten Nationen schrieb im Jahr 1945 erstmals ein vollständiges Verbot von zwischenstaatlicher Gewaltanwendung fest. Von diesem Verbot sollte es nur zwei Ausnahmen geben: die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung im Falle des Angriffs sowie ein Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, der den Einsatz von Gewalt zum Zwecke der Sicherung des internationalen Friedens vorsieht. Obgleich sich die Norm des Gewaltverbots in zwischenstaatlichen Angelegenheiten weiterentwickelte, blieb aufgrund des Ost-West-Gegensatzes der Mechanismus der Durchsetzung von Sanktionen durch Beschlüsse des Sicherheitsrates blo-

12 Vgl. z. B. Holsti, Kalevi J. 1991: *Peace and War: Armed Conflicts and International Order*, Cambridge: Cambridge University Press.

13 Diese Entwicklung lässt sich auch quantitativ in Form von Inhaltsanalysen offizieller Verlautbarungen nachweisen. Abgesehen von Einbrüchen direkt vor und während der beiden Weltkriege lässt sich eine vergleichsweise kontinuierliche Stärkung der Norm beobachten. Vgl. Kegley, Charles W. und Eugene R. Wittkopf 1989: *World Politics. Trend and Transformations*, New York: St. Martin's Press, S. 471.

ckiert.[14] Ein entsprechender Beschluss des Sicherheitsrates kam erst nach 1989 zustande, als der Irak 1991 als Aggressor gebrandmarkt und aus Kuwait zurückgeschlagen werden sollte. Mit dem Erfolg der Aktion schien das System zu funktionieren und der letzte Schritt in der Etablierung und institutionellen Absicherung des Gewalt- und Interventionsverbotes in der internationalen Politik gegangen worden zu sein. Im Ergebnis sollte der stabile Frieden im Innern der OECD-Welt um VN-gestützte Institutionen ergänzt werden, die die Sicherheitsbeziehungen außerhalb der OECD-Welt und insbesondere zwischen der OECD-Welt und dem Rest der Welt durch das Verbot der Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen regelten. Der Kern dieser Minimalordnung war die *Anerkennung des internationalen Status quo,* der die Möglichkeit des politischen Wandels exklusiv auf den innenpolitischen Bereich beschränkte. Ähnlich wie im Falle des embedded liberalism zielte sie auf einen internationalen Rahmen, der eine ungestörte innere Entwicklung ermöglichen sollte. Zwar war der Grad der Institutionalisierung des Prinzips der Anerkennung des internationalen Status quo ungleich geringer als das Prinzip des embedded liberalism innerhalb der OECD-Welt, die Methode der Entscheidungsfindung und mithin die prozessuale Komponente des Arrangements ähnelten sich jedoch sehr. Auch in diesem Beziehungsverhältnis dominierte der exekutive Multilateralismus, allerdings mit einer besonders ausgeprägten Dominanz der Veto-Mächte im VN-Sicherheitsrat.

Diese normativ wenig gehaltvolle Minimalordnung blieb jedoch eine Momentaufnahme. Im Schatten dieser Entwicklungen haben sich nämlich auch im Sicherheitsbereich Veränderungen ergeben, die zu einer grundlegenden Herausforderung für das gewachsene institutionelle Arrangement führen. Die durch den embedded liberalism ermöglichten ökonomischen, ökologischen und kulturellen Denationalisierungsprozesse einerseits[15] und die Ausgrenzung von revisionistischen Bemühungen durch die Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems andererseits[16] führte zu einem seit gut zwei Jahrzehnten langsam fortschreitenden Prozess der *Denationalisierung der*

14 Vgl. den Überblick bei Rittberger, Volker und Bernhard Zangl 2003: *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen: Leske + Budrich (3. überarbeitete Auflage), S. 188-209.

15 Die Zunahme grenzüberschreitender Handlungszusammenhänge im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung heißt auch Zunahme von (illegalen und legalen) Waffenexporten, Wachstum transnational organisierter Kriminalität, das Entstehen globaler Umweltprobleme, kurz: die Zunahme globaler Risiken, die ihren Ursprung in der Weltgesellschaft und nicht in der Staatenwelt haben. Vgl. z. B. Beck, Ulrich 1999: *World Risk Society*, Cambridge, UK: Polity Press.

16 In dem Maße, in dem das Gewalt- und Nichtinterventionsgebot festgeschrieben und durch eine erhebliche militärische Überlegenheit der Status quo Kräfte abgestützt wurde, entsteht für alle revisionistischen Kräfte ein Anreiz nach neuen Formen der Gewaltanwendung zu suchen. Vgl. hierzu z. B. Münkler, Herfried 2002: *Die neuen Kriege*, Reinbek: Rowohlt, Kap. 3 und 4.

*Sicherheitsbedrohungen.*[17] Im Zuge dieses Prozesses nimmt die Bedeutung der klassischen zwischenstaatlichen Kriege relativ zu den anderen Sicherheitsbedrohungen weiter ab. Dabei hat sich nicht nur die Zahl zwischenstaatlicher Kriege deutlich verringert, auch die Zahl von Bürgerkriegen ist eher rückläufig. Solche innerstaatlichen Konflikte, insbesondere die „neuen Kriege", bei denen sich Bürgerkrieg, Staatsterror, organisierte Gewaltkriminalität und Terrorismus in einer transnationalen Gemengelage verbinden, bleiben nichtsdestotrotz auf einem sehr viel höheren Niveau als die Kriege, die zwischen Staaten geführt werden.[18] Die Kriegsparteien finanzieren sich dabei weltweit durch ihre enge Verbindung zur transnational organisierten Kriminalität. Die Kriege finden zudem vor den Augen der so genannten Weltöffentlichkeit statt und zwar auch in der Form, dass Gräueltaten an der eigenen Bevölkerung zumindest nicht verhindert werden, um die internationale Staatengemeinschaft zur Intervention anzuhalten. Idealtypisch für den Prozess der Denationalisierung der Sicherheitsprobleme ist allerdings der neue Terrorismus: Während im Falle der RAF deutsche Terroristen gegen deutsche Führungskräfte Gewalt anwandten, um die deutsche Bevölkerung dazu zu bringen, den deutschen Staat zu ändern, stellt sich die Lage im Fall Al Kaida anders dar. In Afghanistan werden arabische Terroristen ausgebildet, die auf amerikanischem Boden Gewalt (primär) gegen Amerikaner anwenden, um die islamische Bevölkerung im Kampf gegen den westlichen Imperialismus zu mobilisieren.

Parallel zur Denationalisierung der Sicherheitsprobleme hat sich im Schatten der durch den Ost-West-Gegensatz eingefrorenen institutionellen Ordnung eine normative Dynamik entfaltet, die gleichfalls zur Unterminierung des Nichtinterventionsangebotes führt. Die durch die demokratischen Staaten im Ost-West-Konflikt lautstark vertretene Forderung nach der Universalität der Menschenrechte hat ihre Wirkung nicht verfehlt. Menschenrechte gelten heute als universell und massive Menschenrechtsverletzungen – ganz gleich wo sie auftreten – rufen einen Handlungsbedarf hervor. Insofern hat die Menschenrechtsrhetorik des Kalten Krieges eine Art Bumerangeffekt erzeugt. Massive Menschenrechtsverletzungen in weit entfernten Teilen der Welt erzeugen für die etablierten westlichen politischen Systeme heute auch dann einen Handlungsdruck, wenn Eingriffe zur Verhinderung der Menschenrechtsverletzungen äußerst kostenintensiv sind und schwerlich mit den unmittelbaren Interessen zu vereinbaren sind.[19]

---

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

18 Vgl. jetzt insbesondere <http://www.humansecurityreport.info/>, Stand 25.04.2006 für eine umfassende empirische Aufarbeitung dieser Trends in der Gewaltanwendung.

19 Vgl. zu einem ähnlichen Bumerangseffekt in einem anderen Kontext Risse, Thomas R., Stephen Ropp und Kathryn Sikkink 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic*

In der Folge dieser Entwicklungen greift das Status-quo-orientierte zwischenstaatliche Gewalt- und Interventionsverbot ins Leere. Dieses doppelte Verbot sollte in Verbindung mit der Errichtung rechtsstaatlicher Strukturen im Innern den Frieden sichern.[20] Die neuen transnationalen Sicherheitsherausforderungen liegen aber quer dazu. Ehemals normalerweise nur separat auftretende Formen der Gewaltanwendung gehen in den neuen Kriegen in einer diffusen transnationalisierten Gewaltgemengelage ineinander über. Zudem behindert die Logik des zwischenstaatlichen Gewaltverbots die Intervention in solche Kriege und die damit häufig verbundenen humanitären Katastrophen. Die Beendigung neuer Kriege von außen erfordert normativ betrachtet nicht selten die Verletzung des Interventionsverbotes. Gleichzeitig haben diese neuen sicherheitspolitischen Problemlagen dazu geführt, dass die Probleme der Armut und der ökonomischen Fehlentwicklung eine verstärkte Aufmerksamkeit in internationalen Institutionen erfahren. Die Weltbank, der IWF und auch internationale Umweltinstitutionen bearbeiten nun ihrerseits mit mehr Nachdruck und gewachsener Interventionsbereitschaft die ökonomischen Problemlagen. Die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen sowie die beschriebene normative Eigendynamik haben also im Ergebnis zur Herausforderung der Institutionen geführt, die die Denationalisierung erst ermöglicht haben.

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

Die Entwicklungen innerhalb der OECD-Welt sowie zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt weisen eine erstaunliche Parallelität auf. In beiden Fällen haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg institutionelle Arrangements durchgesetzt, die eine für das internationale System bis dahin nicht gekannte Verregelung erbracht haben. Gleichzeitig haben die internationalen Institutionen gesellschaftliche Entwicklungen angestoßen, die das bewährte Nachkriegsarrangement zunehmend unterlaufen. Was folgt dann? An dieser Stelle setzt die Arbeit des Forschungsprogramms an. Dabei geht es zum einen um Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung und die Frage ob diese zur Errichtung weiterer internationaler Normen und Regeln und damit zur Supra- und Transnationalisierung der politischen Regelungen führt. Mit der Ablö-

---

*Change*, Cambridge: Cambridge University Press und generell zu der genannten Dynamik Schimmelfennig, Frank 2004: The EU, Nato and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge: Cambridge University Press.

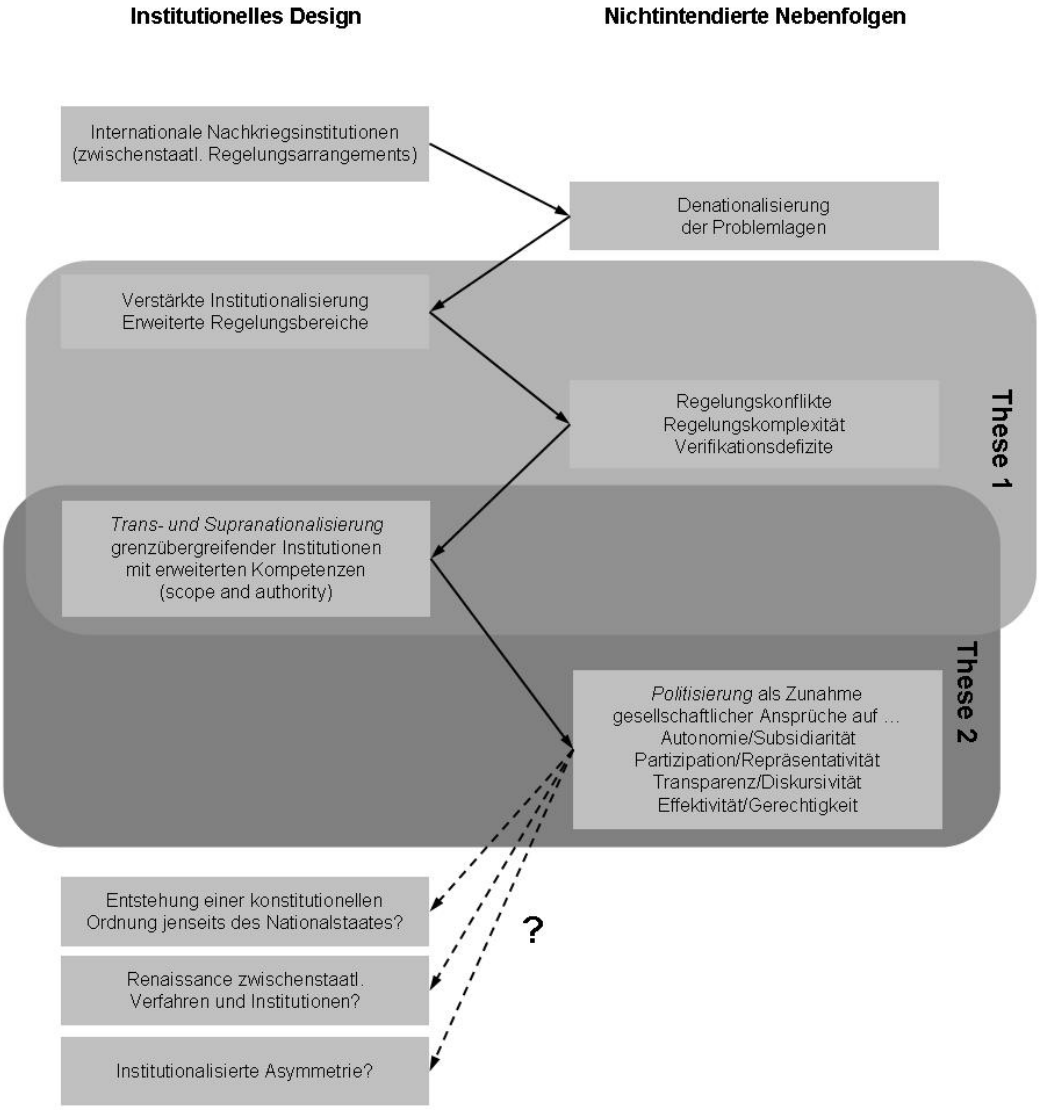
20 Vgl. die Überlegungen zum zivilisatorischen Hexagon in Senghaas, Dieter 1994: *Wohin driftet die Welt*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

sung primär intergouvernementaler bzw. zwischenstaatlicher Kooperationsformen durch supranationale und transnationale Regelungsarrangements wird im Ergebnis als nichtintendierte Nebenfolge das Konsensprinzip internationaler Beziehungen ausgehebelt. Die damit gewachsene Bedeutung internationaler Institutionen macht es zum anderen wiederum notwendig, ihre Transparenz zu erhöhen und systematisch Expertise einzubinden. Gewachsene Bedeutung, die Unterminierung des Konsensprinzips und verstärkte Transparenz führen zusammen zu einer weiteren nichtintendierten Nebenfolge: der Zunahme des gesellschaftlichen Widerstands gegen internationale Institutionen und die Bemessung der neuen internationalen Institutionen anhand der Kriterien einer normativ anspruchsvollen politischen Ordnung. Die vermutete gesamte Entwicklungsdynamik ist in Schaubild I als Modell schematisch dargestellt.

Der in Abschnitt 1 skizzierte erste Teil der gesamten Entwicklungsdynamik, der zur Denationalisierung der Problemlagen geführt hat und auf die mit dem intensivierten Wachstum internationaler Institutionen reagiert worden ist, liegt außerhalb des Forschungsprogramms. Die Ergebnisse der umfassenden Forschungen zu den Entstehungsbedingungen, den Effekten und Wachstumsprozessen internationaler Institutionen fließen gleichsam als Prämisse in das Forschungsprogramm ein. Im Mittelpunkt des Forschungsprogramms stehen die beiden Leitthesen über die Entwicklungsdynamik *nach* der Unterminierung jener Minimalordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden war.

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

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




dabei als mehr oder weniger *unbeabsichtigtes, indirektes Ergebnis* einer Vielzahl gewollter politischer Reaktionen auf wahrgenommene funktionale Anforderungen an internationale Institutionen. In dem Maße – so die These – wie internationale Institutionen neue weltgesellschaftliche Problemlagen bearbeiten, erhöht sich die Nachfrage nach supranationalen und transnationalen institutionellen Komponenten.[21]

21 Diese funktionalistisch anmutende Hypothese bedarf der Erläuterung. Funktionalistische Erklärungen leiden nämlich im Allgemeinen unter gewichtigen Defiziten und stoßen daher nicht selten und

Die zweite These lautet, dass der Trend zur Supra- und Transnationalisierung der Regelungen in dem Maße zum Widerstand gegen solche Regelungen und zur Politisierung internationaler Institutionen führt, in dem diese für gesellschaftliche Gruppen und Akteure erkennbar zu zentralen Bestandteilen einer neuen Weltordnung aufgewertet werden. Die internationalen Institutionen geraten mithin unter Legitimationsdruck. In dem Maße, wie die Gesellschaft und die politischen Akteure beginnen, die skizzierten Veränderungen zu begreifen, werden sie Fragen nach der richtigen, guten politischen Ordnung jenseits der Grenzen des Nationalstaates transportieren und die skizzierten Veränderungen in Frage stellen bzw. neue und normativ gehaltvolle Forderungen an eine entstehende politische Ordnung stellen. Derartige Forderungen und Widerstände können die skizzierte Entwicklung brechen. Die gebrochen linierten Pfeile verweisen auf denkbare Entwicklungsrichtungen als Reaktion auf gewachsene Widerstände. Ob das Ergebnis des Prozesses aber eine Rückkehr zur zwischenstaatlichen Ordnung oder zur Institutionalisierung von Ungleichheit in den Internationalen Beziehungen oder zu einer tatsächlich konstitutionell und normativ fundierten Ordnung jenseits des Nationalstaates führt, ist ergebnisoffen und zunächst auch nicht unsere vorrangige Problemstellung.

---

nicht zu Unrecht auf Skepsis. Insbesondere die Kritik am Funktionalismus von Elster hat dazu beigetragen. Siehe Elster, Jon 1987: *Subversion der Rationalität*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 59-65. Vgl. auch zusammenfassend und mit Blick auf die internationale Politik Zürn, Michael 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Eine Grundlegung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske + Budrich, S. 40-62. Vor diesem Hintergrund muss zunächst festgehalten werden, dass die vorgetragene Hypothese keine Erklärung für die Entwicklung einer Institution im Einzelfall darstellt. Die Hypothese verweist vielmehr auf einen Trend, wonach eine wachsende Nachfrage erwartungsgemäß manchmal erfüllt werden sollte, ohne dass damit ein Automatismus zwischen Nachfrage und Bereitstellung des nachgefragten Gutes (Angebot) angenommen zu werden braucht. Vielmehr muss die Erklärung der Entwicklung einer Institution im Einzelfall auch die Interessen, die Ideen und die Machtressourcen der beteiligten Akteure berücksichtigen. Zudem beruht die hier vorgetragene Hypothese nicht auf einem systemtheoretischen Funktionalismus, der sich an Bedürfnissen eines sich selbst reproduzierenden Systems festmacht. Vielmehr verweist unsere Hypothese explizit auf Mikro- bzw. Kausalmechanismen, die die Verbindung von Nachfrage und Angebot herstellen, ohne Systemstabilität als Handlungsimperativ zu postulieren. Dabei sind verschiedene Wahlmöglichkeiten – Supra- oder Transnationalisierung – gegeben. Schließlich geht unser Modell explizit davon aus, dass die neu entstandenen Institutionen mit sozialem Widerstand rechnen müssen und von daher auch scheitern können. Die hier formulierte Hypothese ist in diesem Sinne vergleichbar mit der Erwartung, dass bei starkem Schneefall im November mit einer verstärkten Nachfrage nach Winterreifen von Autofahrern zu rechnen ist, ohne dass wir Prognosen über die bevorzugte Marke machen. Die These beruht auf der Annahme des Eigeninteresses der Akteure (und nicht den Systemerfordernissen des Straßenverkehrs) und beansprucht nicht eine komplette Erklärung zu sein. Sie erkennt also an, dass der Kauf der Winterreifen auch ausreichende finanzielle Ressourcen, die Erwartung weiterer Schneefälle in der Zukunft etc. voraussetzt. Zudem gehen wir auch davon aus, dass die Nachteile von Winterreifen (wie etwa erhöhter Benzinverbrauch) zu Widerständen gegen den weiteren Gebrauch führen. Es wird somit auch keinerlei Teleologie behauptet.

Welche theoretischen Überlegungen stehen hinter einem solchen Modell? Zunächst einmal beruhen unsere Überlegungen auf der Überzeugung, dass sich aus vorhandenen Theorien der internationalen Politik nicht unmittelbar eine Erklärung der skizzierten Entwicklungsdynamik ableiten lässt, obwohl es Anknüpfungspunkte gibt.[22] Der (Neo-)Realismus mit seinem Fokus auf die Machtverteilung zwischen Staaten im internationalen System verweist auf die entscheidende Rolle der USA sowohl bei der Schaffung der Nachkriegsordnung als auch auf die äußerst ambivalente amerikanische Politik mit Blick auf Supra- und Transnationalisierung. Er übersieht aber die gewachsene Wirkungskraft internationaler Normen und nichtsstaatlicher Akteure im Zeitalter der Globalisierung, etwa im Vorfeld humanitärer Interventionen.[23] Der rationale Institutionalismus weist hingegen internationalen Institutionen eine eigenständige Bedeutung zu. Allerdings bleibt aus einer solchen theoretischen Perspektive die Dynamik einmal geschaffener Normen ebenso ungeklärt wie die Relevanz gesellschaftlicher Akteure. Ähnlich verhält es sich mit der liberalen Theorie internationaler Beziehungen, die das komplexe Wirkungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen Akteuren (sowie deren Anforderungen) und staatlichen Akteuren (sowie deren außenpolitischem Verhalten) thematisiert. Gleichwohl betrachtet sie supranationale Institutionen als letztlich staatlich kontrolliert und gewollt. Auch die Rolle transnationaler Akteursnetzwerke und Bewegungen werden meist nicht systematisch berücksichtigt. Aus der Sicht neorealistischer, rational-institutionalistischer wie liberaler Theorien erscheinen kostenintensive Eingriffe von außen in die inneren Angelegenheiten eines eigentlich für die Interessenlage peripheren Landes wie etwa Somalia ebenso wie das Auftreten starker transnationaler Gruppierungen kaum erklärbar. Die Wirkungskraft des Zusammenspiels von sich entfaltenden Normen im Menschenrechtsbereich mit transnational auftretenden gesellschaftlichen Akteuren bleibt diesen Theorien verborgen. Anders der Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen: Dort wird auf Normentfaltung und transnationale Akteure gesetzt. Allerdings bleiben Akteursinteressen und Machtverteilung – das heißt die Rolle von Akteuren bei der Anwendung und Weiterentwicklung von institutionellen Strukturen – in der Tendenz unterbelichtet. Widerstände gegen etablierte Normen und die Neigung von Großmächten, vorhandene Normen gezielt zu ignorieren, bleiben in dieser Perspektive rätselhaft.

22 Für einen Überblick über diese Theorien vgl. Zangl, B. und M. Zürn 2003: *Frieden und Krieg.* Frankfurt am Main: Suhrkamp, wo sich auch die entsprechenden Literaturangaben finden.

23 Hasenclever, A. 2001: *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. Frankfurt am Main: Campus.

Eine Integration vorhandener Theorien internationaler Beziehungen im Rahmen des skizzierten Modells erfordert somit eine weitere soziologische Öffnung der Internationalen Beziehungen. Sie bedarf einer verstärkten Berücksichtigung von Normdynamiken und institutionellen Pfadabhängigkeiten, der Bedeutung nicht-staatlicher Akteure und der Rolle sozialer Anerkennungs- und Legitimationsprozesse. Es geht theoretisch um den Versuch, eine Form des historischen Institutionalismus für die Analyse internationaler Beziehungen ins Auge zu fassen, der Macht und Interessen als Zentralkategorien internationaler Politik Ernst nimmt, gleichzeitig für die Bedeutung von Normen und gesellschaftlichen Akteuren offen ist und nicht zuletzt auf das Zusammenspiel von Struktur und Akteur abhebt. Unseres Erachtens ist zu diesem Zweck zuvorderst eine konzeptionelle Ausarbeitung der „nichtintendierten Konsequenzen" bzw. der „Nebenfolgen" als ein entscheidendes Bindeglied zwischen *structure* und *agency* mit Blick auf den Kontext „politische Ordnungsbildung" notwendig. Dabei kann auf einen erheblichen Bestand an soziologischer und dem historischen Institutionalismus verpflichteter ökonomischer Literatur zurückgegriffen werden.[24] So kann der zu untersuchende Prozess plakativ auch als reflexive Denationalisierung bezeichnet werden. Im Anschluss an Ulrich Beck kann dann zwischen Reflexivität als Reflexhaftigkeit im Sinne der Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen und Reflexivität als reflektierte Rückkopplung im Sinne der normativen Aufladung der Institutionen unterschieden werden.[25]

24 Siehe etwa Merton, R. K. 1936: The Unanticipated Consequences of Purposive Action, in: *American Sociological Review*, *1* (6), 894-904; van den Daele, W. 1981: „Unbeabsichtigte Folgen" sozialen Handelns – Anmerkungen zur Karriere eines Themas, in: Matthes, J. (Hrsg.), *Lebenswelt und soziale Probleme: Verhandlungen des Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 237-245; Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (Hrsg.) 1982: *Unbeabsichtigte Folgen des Handelns: Soziale Indikatoren IX*, Frankfurt am Main/New York: Campus; Baert, P. 1991: Unintended Consequences: A Typology and Examples, in: *International Sociology*, *6* (2), 201-210; Greshoff, R., G. Kneer und U. Schimank (Hrsg.) 2003: *Die Transintentionalität des Sozialen: Eine vergleichende Betrachtung klassischer und moderner Sozialtheorien*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

25 Insgesamt birgt die skizzierte Erklärungsperspektive Ähnlichkeiten mit der Theorie der reflexiven Modernisierung. Vgl. hierzu Beck, Ulrich und Wolfgang Bonß 2002: *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp sowie Beck, Ulrich, Anthony Giddens und Scott Lash 1996: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. Die nichtintendierten Nebeneffekte von Entscheidungen, die als Reaktion auf Nebenfolgen im Modernisierungsprozess getroffen werden, radikalisieren demnach die Modernisierung, so dass auf die Folgen im alten System nicht mehr adäquat reagiert werden kann. Es ist also in dieser Sichtweise die innere Dynamik der Modernisierung selbst, die zur Selbsttransformation führt. Reflexiv in diesem Sinne heißt also Selbsttransformation durch Eigenkonfrontation. Es geht sozusagen um die Nachfolgen der Bearbeitung von Nebenfolgen. Die beobachtbaren Begleiterscheinungen dieses Prozesses sind Politisierung vormals unpolitischer Fragen und Auseinandersetzungen über politische Institutionen, nicht nur über richtige Politiken.

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

Die Fähigkeit eines einzelnen Nationalstaates weltgesellschaftliche Entwicklungen und deren Rückwirkungen auf die nationale Gesellschaft auszugrenzen, hat sich verringert. Es gilt jedoch: die Herausforderungen an die Effektivität nationaler Politiken zur Erreichung von Regierungszielen führen nicht direkt zu einem Niedergang des nationalen Wohlfahrtsstaates. Und die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen führt nicht unmittelbar zum Ende der intergouvernementalen bzw. zwischenstaatlichen Politik. Die Herausforderungen sind zwar ernst, doch das Ergebnis wird erst durch die Reaktion auf diese Herausforderungen bestimmt, nicht durch die Herausforderungen selbst. Es liegt also keinesfalls ein funktionaler Automatismus vor. Regierungen und andere politische Organisationen können nämlich den Denationalisierungsherausforderungen auf verschiedene Weise begegnen. Dabei stellt die Schaffung neuer internationaler Institutionen eine häufige Reaktion dar (a). Eine andere Möglichkeit abnehmende staatliche Handlungseffektivität zu kompensieren, liegt im Aufbau transnationaler Formen des Regierens (b). Der *embedded liberalism* und die *normative Anerkennung des zwischenstaatlichen Status quo* weisen also eine ihnen eigene Dynamik auf. Sie haben auf der gesellschaftlichen Ebene zur Denationalisierung geführt, die wiederum politische Reaktionen nahe legt, die im Ergebnis – so die zu überprüfende These 1 - auf eine vertiefte politische Institutionalisierung jenseits des Nationalstaates hinausläuft.

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

Die zu überprüfende These 1 umfasst mithin drei Elemente, die sich alle unabhängig voneinander als mehr oder weniger zutreffend erweisen können. Zum einen soll im Rahmen des Forschungsprogramms überprüft werden, ob supranationale und transna-

tionale Komponenten in internationalen Institutionen tatsächlich zunehmen. Zum zweiten geht es um die Identifizierung der Kausalmechanismen, die zu dieser Entwicklung führen sollen. Dabei ist die Vermutung zu überprüfen, dass der Regelungsgehalt neuer internationaler Institutionen im Zeitalter der Globalisierung die Wahl von supranationalen und transnationalen Entscheidungsverfahren nahe legt. Drittens stellt sich die Frage, wann es unter diesen Umständen zur Transnationalisierung und wann zur Supranationalisierung kommt.

### 3.1 Trends

Es müssen also erstens Indizien dafür bestehen, dass tatsächlich ein ungekanntes Wachstum internationaler Institutionen stattfindet, die zudem nicht selten einen neuartigen Regelungehalt aufweisen. Ein erstes Maß für die Dynamik ist die Entwicklung der Anzahl internationaler Verträge. Sie stieg linear von weniger als 15.000 im Jahre 1960 auf über 55.000 im Jahre 1997 an. Gut ein Drittel der Gesetze, die in den nationalen Parlamenten der europäischen Länder verabschiedet werden, haben inzwischen ihren Ursprung auf der europäischen oder internationalen Ebene.

Neben der wachsenden Quantität internationaler Vereinbarungen müsste als zweites Maß der institutionellen Dynamik auch eine neue Qualität der internationalen Regelungen beobachtet werden. Es muss sich eine Zunahme von Regelungen nachweisen lassen, die *behind-the-border issues*[26] mit gesellschaftlichen Akteuren als den Endadressaten in Angriff nehmen und daher neue institutionelle Anforderungen aufwerfen. Die traditionelle internationale Verpflichtung beispielsweise, die Importzölle für bestimmte Güter nicht zu erhöhen, stellt sich im Nachhinein in vielerlei Hinsicht als recht einfach dar. Im Gegensatz dazu erweist sich die Verpflichtung, den Ausstoß von bestimmten Schadstoffen substantiell zu verringern, als viel anspruchsvoller. Da der letztendliche Adressat dieser Regelung nicht der Staat, sondern gesellschaftliche Akteure (die Industriebetriebe und Autofahrer) sind, stellt die Reduzierung beispielsweise des $CO_2$-Ausstoßes nicht bloß eine exekutive Willensangelegenheit dar. Anders als bei den meisten anderen internationalen Regelungen ist ein Scheitern auch dann möglich, wenn die unterzeichnenden Regierungen die gute Absicht haben, die $CO_2$-Emission zu reduzieren. Denn zur Erfüllung einer solchen Verpflichtung werden beträchtliche finanzielle, administrative und technologische Ressourcen benötigt. Schwerer wiegt noch, dass die Überwachung der Regelbefolgung bei behind-the-border issues wesent-

26 Vgl. Kahler, Miles 1995: *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington, DC: Brookings Institution.

lich schwieriger ist als bei Schnittstellenproblemen. Darüber hinaus ist das Problem selbst so kompliziert, dass die Diskussionen über eine geeignete Form der Regelung immer wieder von den Fragen nach den wahren Ursachen und dem tatsächlichen Grad der globalen Erwärmung überschattet werden.

Supranationalisierung und Transnationalisierung können eine institutionelle Reaktionsform auf die neuen Regelungsgehalte darstellen.[27] Supranationalisierung bezeichnet einen Prozess bei dem institutionelle Komponenten und Verfahren zunehmen, die Entscheidungen von internationalen Institutionen auch gegen den Willen einer betroffenen Regierung ermöglichen. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass das westfälische Konsensprinzip zwischenstaatlicher Politik in vielen Bereichen überwunden und durch Mehrheitsentscheidungen oder rechtsförmige Verfahren ersetzt wird. Supranationalisierung bleibt dabei keineswegs auf die Europäische Union beschränkt – wenngleich sie hier besonders ausgeprägt ist –, sondern findet auch in anderen Institutionen Anwendung. Neben dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank lassen sich als Beispiele für solche Entscheidungsverfahren die VN-Sonderorganisationen, der internationale Strafgerichtshof, der WTO „Dispute Settlement Body" oder das „Tribunal Permanente de Revisión" innerhalb des Mercosur anführen.

Neben der Errichtung supranationaler Institutionen lässt sich als Reaktion auf die abnehmende staatliche Handlungseffektivität auch das Entstehen transnationalen Regierens beobachten, bei dem mindestens ein Regelungsträger ein nicht-staatlicher Akteur ist.[28] Eine solche Transnationalisierung kann zum einen die Form rein privater

27 Diese These weist nur auf den ersten Blick eine Ähnlichkeit mit der Spillover-These der neofunktionalistischen Theorie der Europäischen Integration auf. Vgl. Haas, Ernst B. 1958: *The Uniting of Europe, Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press; Haas, Ernst B. 1964: *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford, CA: Stanford University Press; Mitrany, David 1966: *A Working Peace System*, Chicago, IL: Quadrangle Books. Während die Spillover-These auf die Effekte vollzogener Integrationsschritte in einem Problembereich (wie Handel) auf andere Problembereiche (wie Währung und Finanzen) aufmerksam macht, bezieht sich unsere Hypothese auf den inneren Zusammenhang von Regelungsinhalt und institutioneller Form. Bestimmte Regelungsinhalte können sich danach nicht mehr in der Form der zwischenstaatlichen Kooperation realisieren lassen. Diese These ähnelt daher eher den Erklärungen für Verrechtlichung wie von Sweet, Alec Stone und James A. Carporaso 1998: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in: Sandholtz, Wayne und Alec Stone Sweet (Hrsg.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, S. 92-133 und Alter, Karen J. 2001: Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe, Oxford: Oxford University Press. Vgl. generell auch Diehl, Paul F., Jennifer Reifschneider und Paul R. Hensel 1996: United Nations Intervention and Recurring Peace, in: *International Organization, 50* (4), 683-700.

28 Vgl. Risse, Thomas (Hrsg.) 1995: *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 3.

Regulierung annehmen.[29] Hier kooperieren etwa transnationale Konzerne (TNCs) in privatwirtschaftlichen Regimes oder es schließen sich privatwirtschaftliche- mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Netzwerken zusammen. Beispiele für solche privaten Formen transnationalen Regierens sind etwa die „International Chamber of Commerce", das „International Accounting Standards Board" (IASB) oder die zahllosen Verhaltenskodizes („codes of conduct") und Zertifizierungssysteme („Forest Stewardship Council", „Rugmark" etc.). Eine zweite Form der Kompensation abnehmender staatlicher Handlungseffektivität besteht in der gemeinsamen Erbringung von Governance-Leistungen durch Staaten und wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Akteure innerhalb so genannter *public-private partnerships.*[30] Beispiele für solche privat-öffentlichen Modelle sind die ICANN, die „Consultative Group on International Agricultural Research", die „Roll Back Malaria Initiative" oder das „African Programme for Onchocerciasis Control" (APOC). In all diesen Fällen erbringen gesellschaftliche Akteure Regelungsleistungen oder produzieren öffentliche Güter, die von Staaten nicht oder nicht allein bereitgestellt werden können.

Solche transnationalen Formen der Kooperation sind nicht völlig neuartig. Es lässt sich in den letzten Jahrzehnten aber auch für die Transnationalisierung eine erhebliche quantitative Dynamik vermuten. So stieg die Zahl grenzübergreifend agierender nichtstaatlicher Akteure wie transnationale Konzerne oder internationale NGOs in den letzten Jahrzehnten stark an. Heute gibt es über 60.000 TNCs und mehr als 6.500 INGOs.[31] Nicht-staatliche Akteure werden aber nicht nur zahlreicher, sie vernetzten sich auch zusehends. Allein im Sachbereich Umwelt nahm die Zahl transnationaler Politiknetzwerke von zwei im Jahr 1953 auf 90 im Jahr 1993 zu.[32] Neben der Quantität müsste sich gemäß der Hypothese auch die Qualität des transnationalen Regierens verändern. Viele Konzerne, die grenzübergreifend kooperieren, verfügen über finanzielle Mittel, die das Budget mancher Nationalstaaten bei Weitem übersteigen und üben damit nicht nur in schwach entwickelten Ländern ein hohes Maß an wirtschaftli-

29 Cutler, Claire A., Virginia Haufler und Tony Porter (Hrsg.) 1999: *Private Authority and International Affairs*, Albany, NY: State University of New York Press. Hall, Rodney Bruce und Thomas J. Biersteker (Hrsg.) 2002: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

30 Villancourt Rosenau, Pauline 2000: *Public-Private Policy Partnerships*, Cambridge, MA: MIT Press; Reinicke, Wolfgang H., Francis Deng et al. 2000: *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa: IDRC Books (vgl. <http://www. global publicpolicy.net/fileadmin/gppi/Critical_Choices.pdf> Stand 13.06.2006).

31 Karns, Margaret P. und Karen A. Mingst 2004: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, CO/London, UK: Lynne Rienner, S. 17.

32 Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink 1998: A*ctivists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY/London, UK: Cornell University Press, S. 10.

cher und politischer Macht aus. Macht und Einfluss internationaler Nichtregierungsorganisationen sind im Laufe der Zeit ebenfalls gestiegen. Mit dem wachsenden Bedarf an privat bereitgestelltem Wissen und Expertise hat sich auch die Zahl der im ECOSOC akkreditierten NGOs immer weiter erhöht. Waren im Jahr 1948 noch 50 NGOs zugelassen, so belief sich deren Zahl im Jahr 1996 auf 1041 und im Jahr 2005 auf nicht weniger als auf 2719.[33]

Transnationalisierungsprozesse beschränken sich indes nicht auf die internationale Wirtschafts- oder Umweltpolitik, sondern erstrecken sich mittlerweile auch auf Kernbereiche staatlicher Aufgaben – der Bereitstellung und Gewährleistung von Sicherheit.[34] Die Zahl international operierender privater Sicherheits- und Militärdienstleister ist nach dem Ende des Kalten Krieges enorm gestiegen.[35] Transnationale Konzerne, Agenturen der Vereinten Nationen und internationale Nichtregierungsorganisationen greifen auf solche Firmen insbesondere dort zurück, wo Staaten dies zu leisten nicht länger willens oder in der Lage sind. Aber auch nationale Regierungen westlicher Demokratien und „schwache Staaten" des Südens und Ostens arbeiten mit solchen Unternehmen häufig zusammen.

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

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

33 <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>, Stand 15.05.2006.

34 Bailes, Alyson J. K. und Isabel Frommelt 2004 (Hrsg.): *Business and Security. Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, Oxford: Oxford University Press.

35 Singer, Peter W. 2003: *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, NY/London, UK: Cornell University Press.

### 3.2 Mechanismen

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

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

1. Eine hohe Dichte an internationalen Institutionen könnte dazu führen, dass die Anzahl an Regelungskollisionen zwischen unterschiedlichen internationalen Regelungen sowie zwischen nationalen und internationalen Regelungen zunimmt. Damit steigt der Bedarf nach unabhängigen supra- und transnationalen Streitschlichtungsmechanismen. In der Tat sind alleine in den 1990er Jahren 40 neue Schiedsgerichtsverfahren eingerichtet worden, die allerdings in den meisten Fällen mit einem problemfeldspezifischen Regime verbunden sind (so etwa der „Dispute Settlement Body“ der WTO) und damit nur bedingt glaubhaft zwischen den Anforderungen unterschiedlicher Regelungen abwägen können. Gleichwohl bringen sie einen Supranationalisierungstrend zum Ausdruck.[36] Aber auch transnationale Institutionen sind mit entsprechenden Schiedsstellen ausgestattet worden, wie etwa dem „International Centre for Settlement of Investment Disputes“ für Streitfälle zwischen Regierungen und privaten Investoren oder dem „International Court of Arbitration“ der ICC, der im Falle von Streitigkeiten zwischen privaten Unternehmen angerufen werden kann.[37] Diese beiden Schiedsstellen gibt es schon länger, sie werden aber gerade seit Mitte der 90er Jahren deutlich intensiver genutzt.[38] Es gilt systematisch zu prüfen, ob der vermutete Zusammenhang besteht.

36 Vgl. hierzu auch, Zangl, Bernhard 2005: Is There an Emergent International Rule of Law?, in: Leibfried, Stephan und Michael Zürn (Hrsg.), *Transformations of the State?*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 73-91, der die reale Bedeutung dieser Verfahren nachweist.

37 Neben diesen beiden Beispielen ließen sich auch das bereits 1899 etablierte Permanent Court of Arbitration (PCA) (vgl. <http://www.pca-cpa.org/>, Stand 24.06.2006) sowie das World Intellectual Property Organization (WIPO) – Arbitration and Mediation Center (vgl. <http://arbiter.wipo.int/center/>, Stand 24.06.2006) nennen. Letztere hat insbesondere im Zusammenhang mit Streitfällen bei der Vergabe von Internetdomains durch ICANN an Bedeutung gewonnen.

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

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

3. Der Bedarf an internationalen Institutionen, die autonom Wissen und Informationen zu komplexen internationalen Problemen sammeln und weitergeben, wächst mit der Zunahme der Komplexität der Regelungsprobleme. In dem Maße, wie neue internationale Institutionen tatsächlich komplexe Probleme verregeln, verstärkt sich möglicherweise der Trend zur Supranationalisierung und Transnationalisierung. Die Sammlung von Informationen und die Erzeugung von Wissen sind zentrale Funktionen internationaler Institutionen, die in den letzten zwei Jahrzehnten besonders akzentuiert worden sind.[39] Internationale Organisationen haben auch zur Herausbildung transnationaler *epistemic communities* beigetragen.[40] Im Bereich des Klimaschutzes lässt sich hierfür die Entstehung einer transnational vernetzten Forschergemeinschaft unter dem Dach des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) anführen. Der bei den VN angesiedelte „Global Compact“ ist ein weiteres Beispiel des transnational organisierten Austausches von Wissen und Information.

39 Mit Blick auf die steigende Zahl von Weltberichten und Weltkonferenzen seit den 1980er Jahren vgl. Messner, Dirk und Franz Nuscheler (Hrsg.) 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger, S. 236-289 und Brozus, Lars 2002: *Globale Konflikte oder Global Governance? Kontinuität und Wandel globaler Konfliktlinien nach dem Ost-West-Konflikt*, Wiesbaden: VS Verlag.

40 Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination, in: *International Organisation, 46* (1), 1-35.

*Tabelle I: Neue und alte Institutionen*

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

### 3.3 Weichen

Die vermuteten Kausalmechanismen, die dazu führen sollen, dass neue Regelungsinhalte auch neue institutionelle Formen produzieren, die wiederum das Konsensprinzip internationaler Politik unterminieren, gelten für die Supra- und die Transnationalisierung gleichermaßen. Es stellt sich daher eine Folgefrage, die eine dritte zu überprüfende Komponente von These 1 darstellt: Wann und unter welchen Bedingungen führen abnehmende staatliche Steuerungskompetenzen zu Supra- und wann zu Transnationalisierung? Diese Frage wird im Rahmen des Forschungsprogramms mitgeprüft. Dazu soll auf Ergebnisse der nationalen Implementations- bzw. Steuerungsforschung aufgebaut und diese in den internationalen Raum übertragen werden.

- Transnationalisierung im Sinne (rein) gesellschaftlicher Selbstregulierung ist vor allem dort wahrscheinlich, wo Probleme innerhalb einer bestimmten Gruppe geregelt werden sollen, deren (partikulare) Interessen weitgehend deckungsgleich sind (z. B. im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen).[41] Kommen hingegen gegensätzliche Interessen ins Spiel oder liegen angesichts verknappter Ressourcen Verteilungsprobleme vor, wird die Umsetzung von Regeln in Abwesenheit eines „Schat-

41 Scharpf, Fritz W. 1993: Coordination in Hierarchies and Networks, in: Ders. (Hrsg.): *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Emprical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt am Main/Boulder, CO: Campus/Westview, S. 5-165; Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf 1999: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 19-38; Zürn, Michael 1992: *Interesse und Institutionen in der internationalen Politik*, Opladen: Leske + Budrich, Kap. 3.

tens der Hierarchie“ (Scharpf) erschwert. In solchen Fällen ist Supranationalisierung wahrscheinlicher. Wie im Falle des VN-Sicherheitsrates des Dispute Settlement Body oder in vielen Bereichen der Europäischen Union kann hier ein solcher gewissermaßen „supranationaler Schatten der Hierarchie“ – also die Aussicht auf verbindliche Entscheidung und glaubhafte Sanktionierung – erzeugt werden.[42]

- Darüber hinaus haben transnationale Arrangements gegenüber internationalen Institutionen im Allgemeinen den Vorteil, dass sie vergleichsweise flexibel auf veränderte Problemstellungen und sich bietende Handlungsmöglichkeiten reagieren können[43] und mithin den schwerfälligen internationalen Institutionen in der Frage der Geschwindigkeit überlegen sind. Im Falle der internationalen Standardisierung der Telekommunikation verlor im Zuge technologischer Innovationen die ursprünglich zuständige Agentur CCITT der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) nicht zuletzt deshalb an Bedeutung, weil es ihr nicht gelungen ist, effektiv und in einem angemessen Tempo auf die veränderten Verhältnisse zu reagieren.[44]
- Wenn es glaubhaft gelingt, staatliche Regulierungsbestrebungen anzudrohen, kann ein weiterer Grund für gesellschaftliche Selbstverregelung darin liegen, solchen häufig weitergehenden unliebsamen Maßnahmen zuvor zu kommen. Solche Beispiele finden sich im nationalen Bankengewerbe (Aufbau eines privat verwalteten Einlagensicherungsfonds)[45] sowie in der Gesundheits-, Umwelt- und jüngst in der Beschäftigungspolitik (Ausbildungspakt angesichts der drohenden Ausbildungsplatzabgabe). Der eine solche zuvorkommende Regulierung befördernde Schatten der Hierarchie kann seine Wirkung aber auch jenseits des Nationalstaates entfalten. Die im „International Council of Chemical Associations“ zusammengeschlossenen nationalen Verbände der chemischen Industrie haben etwa gemeinsam mit Greenpeace Sicherheits- und Umweltstandards erarbeitet, um einer weitergehenden internationalen Regulierung durch das „Intergovernmental Forum on Chemical Safety“ (IFCS) der UNCED oder strengeren Bestimmungen der nationalen Regierungen

42 Börzel, Tanja A. 2005: European Governance – nicht neu, aber anders, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos, S. 72-94.

43 Mayntz, Renate 1980*:* Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in Dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Anton Hain, S. 9.

44 Genschel, Philipp 1995: Dynamische Verflechtung in der internationalen Standardisierung, in: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf, (Hrsg.), a. a. O., S. 242-244.

45 Ronge, Volker 1979: *Bankenpolitik im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, Kap. IV.

zuvorzukommen.[46] Auch der code of conduct der in der „International Peace Operations Association“ zusammengeschlossenen privaten Sicherheits- und Militäranbieter erscheint als Versuch, eine weiterreichende internationale Regulierung zu verhindern.

- Ob es zu Transnationalisierung im Sinne der Einbindung nicht-staatlicher Akteure kommt, hängt zudem von deren Ressourcen an Information und Expertise ab.[47] In den Bereichen, in denen supranationale Organisationen solche Ressourcen selbst bereitstellen können oder leistungsfähige gesellschaftliche Akteure fehlen, werden umfangreiche Transnationalisierungsprozesse unwahrscheinlich.
- Schließlich ließen sich eventuell auch historisch gewachsene „harte“ und dadurch weitgehend transnationalisierungsresistente Politikfelder – wie der Sachbereich Sicherheit – von „weicheren“ Politikfeldern unterscheiden, bei denen eine Transnationalisierung leichter möglich ist.

Es lässt sich also in der Summe vermuten, dass eher in „weichen“, aber besonders veränderungsintensiven Problemfeldern mit starken privaten Akteuren, die das gemeinsame Interesse hegen, staatliche bzw. zwischenstaatliche Interventionen zu verhindern, transnationale Regelungen entstehen.

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

46 Hauffler, Virginia 2000: Private sector international regimes, in: Higgott, Richard A., Geoffrey R. D. Underhill und Andreas Bieler, (Hrsg.): *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London/New York: Routledge, S. 128-129.

47 Börzel 2005, a. a. O., S. 87 f.

## 4. These 2: Gesellschaftliche Politisierung als nichtintendierte Nebenfolge und Motor institutionellen Wandels

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

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

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

Erhalten transnationale Akteure gemäß These 1 vielfach bereits Zugang vor dem Hintergrund ihres erwarteten Beitrags zur effektiven Lösung gesellschaftlicher Probleme, werden sie nunmehr zur Steigerung der Legitimität dieser Institutionen einbezogen. Das ändert die Rationalität dieser Institutionen: die *Logik der der effektiven Problemlösung* wird zu einer *Logik des legitimen Regierens*. Internationale Politik wird

dann nicht mehr nur aufgrund des Maßstabs der politischen Klugheit und Effektivität bewertet, vielmehr unterliegt dann die Bewertung internationaler Politik den Kriterien einer guten politischen Ordnung: Fairness und Legitimität. Damit verlieren territoriale Grenzen ihre normative Dignität und universalistische Konzeptionen von Politik entfalten sich. In der Folge entsteht ein Konflikt zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt im Sinne transnationalisierter sozialer Handlungssphären. Diese Politisierung durch zivilgesellschaftliche Akteure und Arenen birgt gleichzeitig ein Widerstandspotential gegen die politische und nicht zuletzt auch gesellschaftliche Denationalisierung. Somit erweist sich der Prozess als ergebnisoffen.

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

## 4.1 Gesellschaftliche Wahrnehmung der Relevanz internationaler Institutionen

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

Sowohl auf der Ebene zivilgesellschaftlicher Eliten wie breiterer Bevölkerungsschichten gibt es in der Tat Hinweise, die genauer untersucht werden müssen: Soweit vorhanden weisen zum einen Bevölkerungsumfragen auf die zunehmende Bedeutung internationaler Institutionen hin. So belegen etwa die Eurobarometerumfragen, dass die europäischen Institutionen als immer wichtiger wahrgenommen werden und die Bürger dabei sehr wohl zwischen den einzelnen Institutionen differenzieren können.[48]

48 Eurobarometer 60/Herbst 2003 – Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, European Opinion Research Group EEIG, Februar 2004 (vgl. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/

In dieselbe Richtung weisen Umfragen aus einer Reihe westlicher Gesellschaften zum Einfluss der Vereinten Nationen auf die internationale Politik. So wird den VN seitens eines signifikanten Anteils der Bürger nicht nur ein großer Einfluss zugeschrieben, derartige Einschätzungen prägen auch zentrale Präferenzen, etwa für oder gegen den Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Politik.[49]

Neben diesen Umfragedaten spricht vor allem der praktische Umgang gesellschaftlicher Akteure mit internationalen Institutionen für ihre zunehmende Einbindung in die gesellschaftlichen Willensbildungsprozesse. Allein schon die Bereitschaft gesellschaftlicher Akteure, sich etwa im Rahmen der Vereinten Nationen um einen – mit erheblichen internen Kosten verbundenen – *Konsultativstatus* zu bewerben, zeugt von einer subjektiven Anerkennung der VN als einflussreich durch die jeweiligen NGO. Darüber hinaus nutzen *transnationale Issue-Netzwerke* internationale Institutionen auch als wesentliche Ressourcen, was nicht nur den jeweiligen Institutionen selbst zugute kommt, sondern wiederum für ihre Beachtung durch gesellschaftliche Akteure spricht.[50] Hinzu kommt, dass das Ausmaß der internationalen Aktivitäten von national konstituierten Interessengruppen wie Gewerkschaften und Unternehmensverbänden deutlich zunimmt.[51]

So passt es auch, dass das Phänomen des *political consumerism* sich längst transnational darstellt. Der gesellschaftliche Boykott von Konsumenten stützte bereits während der 1970er Jahre maßgeblich die VN-Sanktionen im Falle Südafrikas.[52] In Form so

---

eb60/eb60_de.pdf> Stand 13.06.2006). Eurobarometer 61/Frühjahr 2004 – Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (Gemeinsamer Bericht der Eurobarometer 61 und CC Eurobarometer 2004.1), European Research Group EEIG, Juli 2004 (vgl. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_de.pdf> Stand 13.06.2006).

49 Instruktiv ist darüber hinaus, dass Umfragen einen subjektiven Bedeutungsverlust der VN belegen, nachdem sich die VN im Fall des Irakkonfliktes weder gegen das Regime Saddam Husseins noch gegenüber der von den Vereinigen Staaten angeführten „Koalition der Willigen" als übermäßig durchsetzungsfähig erwiesen hatte (vgl. Pew Global Attitudes Project 2003: Views of a Changing World, Washington, DC: Pew Research Center for the People and the Press, S. 1).

50 So nutzen gesellschaftliche Initiativen etwa im Menschenrechtsbereich international kodifizierte Standards als wesentliche Anspruchsgrundlage ihrer Forderungen gegenüber nationalen Regierungen und verhelfen diesen Standards bzw. den vorhandenen Verifikationsagenturen (VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und Sonderberichterstatter, TNGO wie Human Rights Watch) im Gegenzug zur Geltung; Risse, Thomas, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms of Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

51 Vgl. Zürn, Michael (Hrsg.) 2005: *Globalizing Interests. Pressure Groups and Denationalization*, Albany: State University of New York Press.

52 Black, David 1999: The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa, in: Risse, Thomas, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink (Hrsg.), *The Power of Human Rights. International Norms of Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 78-108; Micheletti, Michele 2003: *Political Virtue and Shopping*, New York: Palgrave MacMillan.

genannter „Buykotts“ belohnt das Verhalten der Konsumenten darüber hinaus auch die Einhaltung der von transnationalen Zertifizierungssystemen wie dem „Marine Stewardship Council“ (MSC), „Rugmark“, „FLO Certification Programme“ oder der „Clean Clothes Campaign“ (CCC) und zeigt damit an, dass auch transnationale Regelungen immer wieder von einer erheblichen und augenscheinlich steigenden Zahl gesellschaftlicher Akteure beobachtet werden. In dieselbe Richtung weist auch die Anerkennung trans- und supranationaler Institutionen der humanitären Hilfe durch die Gesellschaften der „Geberländer“, die diesen Institutionen beträchtliche finanzielle Ressourcen durch individuelle Spenden zur Verfügung stellen.

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

### 4.2 Neue Macht, neue Ansprüche

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

Während sich die substantielle Reichweite (scope) und die Eingriffstiefe (authority) internationaler Institutionen wie behauptet signifikant verändert haben, sind die Entscheidungsprozesse aus gesellschaftlicher Sicht nicht hinreichend legitimiert. Am Entscheidungsmodell des *exekutiven Multilateralismus scheint sich nämlich auch angesichts des Trends zur Trans- und Supranationalisierung wenig zu ändern.* Die Politik in den internationalen Institutionen findet nach wie vor faktisch unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt.[53] Neben den intergouvernementalen Institutio-

53 Für eine Typologie der Öffentlichkeiten jenseits des Nationalstaates vgl. Zürn, M. und J. Neyer 2005: Conclusions – The Conditions of Compliance, in: Zürn, M. und Chr. Joerges (Hrsg.) *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation State,* Cambridge: Cambridge University Press, S. 183-217, insbesondere S. 201. Vgl. auch Wolf, Klaus Dieter 2000: *Die neue*

nen sind zwar auch transnationale Institutionen entstanden, aber auch dort scheint der exekutive Multilateralismus zu dominieren – allerdings in seiner transnationalen Variante. Transnationale Institutionen wie die Internetbehörde ICANN oder das „International Court of Arbitration“ (ICA) der „International Chamber of Commerce“ (IChC) entspringen zwar dem Regulierungswillen gesellschaftlicher Akteure. Auch sie bleiben aber in der Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen äußerst selektiv und reflektieren letztlich immer die Ressourcenstärke und Regulierungskompetenzen einzelner Gruppen (Branchen, NGO-Communities). Zwar werden transnationale Institutionen vielfach als vielversprechende Vorboten „kosmopolitischer“ Demokratisierung (David Held) gehandelt, jedoch erzeugen auch sie Widerstände, die sich nicht allein aus ihrer mangelnden Problemlösungseffektivität ableiten lassen.

Angesichts der akkumulierten Macht internationaler Institutionen kommt es in den betroffenen Gesellschaften zu einer gesteigerten Auseinandersetzung mit deren Legitimitätsgrundlagen, die (noch) über keinerlei „Autoritätsvorschuss“ im Sinne eines generalisierten Legitimitätsglaubens[54] verfügen. Sofern internationale Institutionen normative Ansprüche an Autonomie, Repräsentativität, Transparenz oder auch Gerechtigkeitsprinzipien enttäuschen, haben sie massive Probleme, gesellschaftlichen Legitimitätsglauben aufzubauen. Gesellschaftliche Zustimmung für trans- wie supranationales Regieren bleibt damit an kurzfristige Interessenabwägungen gebunden. Überwiegen die Kosten, sinkt die Bereitschaft einzelne Entscheidungen als bindend anzuerkennen und zu befolgen. Selbst wenn sich Regierungen als vergleichsweise

---

*Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden: Nomos.

54 Der Begriff des Legitimitätsglaubens bezeichnet hier zunächst nur die faktische Anerkennung von Herrschaft im Weberschen Sinne, also die „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“ (Luhmann, N. 1989: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 28). Als generalisierte Unterstützung kann sie sich empirisch sowohl auf bestimmte Rollen, Institutionen oder politische Gemeinschaften beziehen, bleibt jedoch von einer spezifischen Unterstützung als „satisfactions that members of a system feel they obtain from the perceived outputs and performance of the political authorities“ (Easton, D. 1975: A Re-assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science*, *5*, S. 437) zu unterscheiden. Darüber hinaus beinhaltet diese Komponente der theoretischen Konstruktion letztlich eine Art *ethical explanation*, der zufolge normative (Legitmations-)Defizite politische Handlungen präjudizieren und damit erklären können. Es ist allerdings zu beachten, dass die normativen Grundlagen der hier vertretenen These nicht im Sinne einer universalistischen politischen Philosophie kontextarm bestimmt sind, sondern Legitimität bestimmt wird durch die Prüfung der Frage, ob die praktischen Regeln politischer Entscheidungsprozesse mit den geteilten Grundüberzeugungen zur guten politischen Ordnung in Einklang gebracht werden können. Dieser Mittelkurs der Bestimmung von Legitimität zwischen universeller normativer Theorie und bloßem Legitimitätsglaube im Sinne von sozialer Akzeptanz wird von D. Beetham vertreten. Siehe Beetham, David 1991: *The Legitimation of Power*, Oxford: Macmillan, Kap.1.

kooperativ erweisen, scheitert globales Regieren immer wieder an gesellschaftlichen Widerständen – „compliance Probleme“ sind oft hausgemacht.[55]

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

Der gesellschaftliche Widerstand kann dabei verschiedene Formen annehmen – von der Unterstützung europakritischer Parteien, den unkonventionellen Aktionsformen globalisierungskritischer Gruppen gegen WTO, IWF und Weltbank bis zur politisch motivierten Gewalt gegen die USA als globale Ordnungsmacht. Die Kernidee des Forschungsprogramms ist diesbezüglich, dass sich all diese Handlungen als Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Politisierung verstehen lassen, dessen alternative Mechanismen im Rekurs auf einen gemeinsamen Vektor enttäuschter Ansprüche beschrieben werden können.

### 4.3 Mechanismen

Nicht jede Beobachtung eines Widerstands gegen Global Governance unterstützt das Modell, das unserem Forschungsprogramm zugrunde liegt. Der Leitthese 2 liegt vor allem die Vermutung zugrunde, dass sich gesellschaftliche Widerstände gegen internationale Institutionen auf deren Bedeutungszuwachs zurückführen lassen. Dementsprechend scheinen vier Mechanismen die Politisierung von Global Governance zu befördern:

1. Die *Exklusion* eines Teils der Betroffenen von den Entscheidungsverfahren verletzt Ansprüche an die *Partizipation* bzw. an die *Repräsentativität* von trans- und

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

supranationalen Institutionen.[56] Hinsichtlich der in den zentralen Gremien internationaler Organisationen vertretenen Staaten hat etwa der Ausschluss ganzer Regionen aus dem entscheidenden Prozess der Vor- und Parallelverhandlungen im „Green Room" der WTO für massive Kritik gesorgt.[57] Besonders eklatant bleibt auch die fehlende Repräsentativität des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, eine Tatsache, die über die Vetorechte der ständigen Mitglieder noch verschärft wird. Ein instruktives Beispiel fehlender Partizipation stellt auch der Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe durch private wie staatliche Organisationen dar, an deren Steuerung die Empfänger kaum beteiligt werden. Nicht einmal ihre Appelle steuern die Hilfsströme, denn als glaubwürdige Autoritäten humanitären Leides gelten letztlich aus Sicht der Gebergesellschaften doch nur die vermeintlich „unabhängigen" Experten der internationalen Hilfsorganisationen selbst. Entsprechende Kritik hat zu einer umfassenden Debatte zwischen und innerhalb der in diesem Feld engagierten Organisationen geführt.[58]

2. Die Öffentlichkeitsferne der Entscheidungsprozesse verletzt Ansprüche an die *Kontrollierbarkeit* und *Begründungsfähigkeit* „guten Regierens". Mangelnde Transparenz verstärkt dabei den Verdacht, dass auch im Rahmen juristischer Verfahren das Gemeinwohl den Partikularinteressen der Stärkeren untergeordnet wird. Mit dieser Zielrichtung haben etwa mangelnde Kontrollmöglichkeiten der am *Global Compact* beteiligten Unternehmen heftige Kritik ausgelöst, die sich über den Global Compact hinaus mit der von Kofi Annan betriebenen Öffnung der VN gegenüber TNC auseinandersetzt.[59] Während eine Reihe von internationa-

56 Am Beispiel des ISO-14000-Prozesses beispielhaft untersucht hat dies Susan Raines. Siehe Raines, Susan 2003: Perceptions of Legitimacy and Efficacy in International Management Standards: The Impact of the Participation Gap, in: *Global Environmental Politics*, *3*, 47-73.

57 Vgl. Khor, M. 2000: Rethinking Liberalisation and Reforming the WTO: Martin Khor's presentation at Davos, Third World Network (TWN) <http://www.twnside.org.sg/title/davos2-cn.htm>, Stand 25.05.2006; Khor, M. 2004: Preliminary Comments on the WTO's Geneva July Decision, Third World Network (TWN), TWN Comment on WTO's July „Framework Decision" <http://www. twnside.org.sg/index.htm>, Stand 25.05.2006; Krajewski, M. 2002: Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, in: *Journal of World Trade*, *35* (1), 167-186.

58 Dufour, Charlotte, François Grünewald und Karla Levy 2003: ALNAP Global Study. Participation by Crisis Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for Practitioners, ALNAP, Overseas Development Institute, London, <http://www.odi.org.uk/alnap/publications/gs_handbook/gs_handbook.pdf>; Harvey, Paul und Jeremy Lind 2005: Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis, HPG Report 19, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, <http//www.odi.org.uk/hpg/papers/HPGreport19.pdf>, Stand 13.06.2006;. Vgl. Harmer, Adele und Lin Cotterrell 2005: Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid, HPG Briefing Paper 20.

59 Vgl. die „U.N. Alliance for a Corporate-Free U.N." von CorpWatch <http://www.corpwatch.org> (Stand 25.05.2006) und der dort dokumentierte Appell von EarthRights International an UNEP, UNDP, UNHCR, UNIDO und ILO aus dem Global Compact auszutreten.

len Organisationen mittlerweile gesellschaftliche „stakeholder“ zumindest als akkreditierte Beobachter akzeptieren, bleiben die Entscheidungsprozesse von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zivilgesellschaftlichen Akteuren versperrt und ein steter Stein des Anstoßes.[60] Auch die gesellschaftliche Kritik an den so genannten „Green-Room“-Gesprächen bei der WTO lassen sich in diesem Sinne nicht nur als Kritik an der mangelnden Inklusivität des Prozesses, sondern auch als Kritik an der mangelnden Tranzparenz der WTO-Verfahren lesen. Zwar sind mittlerweile eine ganze Reihe wichtiger Dokumente zum Verhandlungsprozess öffentlich zugänglich, doch bleibt diese Öffnung der WTO aus Sicht vieler NGO unbefriedigend, solange die wesentlichen Entscheidungen außerhalb des überhaupt dokumentierten Verhandlungsprozesses fallen. Schließlich lässt sich wiederum die transnational organisierte Szene der humanitären Hilfe und der Geberländer als Beispiel anführen, denn auch hier hat die Praxis für Spender wie Empfänger weitgehend intransparenter Entscheidungs- und Koordinationsprozesse die Frage der „accountability“ ins Zentrum externer Kritik wie interner Diskussionsprozesse gerückt [61]

3. Auch die *Programmatik* und *Selektivität* internationaler Institutionen verletzt immer wieder gesellschaftliche Ansprüche an die nachhaltige *Lösung drängender Probleme* und *gerechte Verteilung von Lebenschancen*. Die im Allgemeinen unter dem Begriff der „Globalisierungkritik“ zusammengefassten Widerstände identifizieren und adressieren Institutionen wie Weltbank oder IWF vornehmlich als neoliberale Protagonisten eines globalen „Kasino-Kapitalismus“, die nach Ansicht ihrer Kritiker weltgesellschaftliche Probleme wie Armut, Unterentwicklung und Dependenz nicht lösen sondern sogar noch verschärfen.[62] Ihre Legitimität wird somit in Bezug auf die Wirkung ihrer Politiken in Frage gestellt. Ebenfalls am output bzw. outcome internationaler Institutionen ansetzende und zumindest in

60 Keck, M. E. und K. Sikkink 1998: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY/London, UK: Cornell University Press; Karns, M. P. und K. A. Mingst 2004: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, CO/ London, UK: Lynne Rienner.

61 Vgl. Smillie, Ian und Larry Minear 2003: The Quality of Money Donor Behavior in Humanitarian Financing, <http://hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor_behav.pdf>, Stand 16.05.2006; vor allem aber das Humanitarian Accountability Project (HAP) und die kontroverse Debatte um dieses Regime, etwa in Gestalt der „Quality Platform“ (QPF): Grünewald, François, Claire Pirotte und Veronique de Geoffroy 2001: Debating Accountability, *Humanitarian Exchange, 19*, 35-36, <http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter019.pdf>.

62 Brunnengräber, Achim (2005): Gipfelstürmer und Straßenkämpfer. NGOs und globale Protestbewegungen in der Weltpolitik, in: Brunnengräber, Achim, Ansgar Klein und Heike Walk (Hrsg.), *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 400, Bonn, S. 328-365.

dieser Hinsicht vergleichbare Kritik erzeugt etwa die selektive Tätigkeit der VN im Fall von Bürgerkriegssituationen.[63] Während in Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien oder auch Afghanistan militärisch eingegriffen worden ist, sind derartige Interventionen in ähnlich gelagerten Fällen wie Myanmar, Sudan, Angola oder Liberia unterblieben. Ähnlich kritisch wird die selektive Verteilung humanitärer Hilfe durch staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure betrachtet.[64]

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

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

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

Verweis auf eine politisch bestimmte Idee von Autonomie abwehren (nicht aber kontrollieren oder gar durch Partizipation „demokratisieren“) will.[65]

*Tabelle II: Aspekte legitimer Entscheidungen und Legitimitätsdefizite*

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

### 4.4 Andere Erklärungen

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

Dies gilt erstens für die variierenden *institutionellen Opportunitätsstrukturen*, die latente Ansprüche und Enttäuschungen überhaupt zu manifester Kritik und politischem Widerstand werden lassen. Die einschlägige Forschung hat überzeugend belegen können, dass Variablen wie „Stärke“ politischer Institutionen bzw. „Inklusivität“[66] des politischen Interessenvermittlungsprozesses die Mobilisierungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure zu einem beträchtlichen Anteil bedingen. Internationale Institutionen bilden in dieser Hinsicht eigene Arenen, die unterschiedliche Möglichkeiten und Anreize bieten, gesellschaftliche Ansprüche tatsächlich zu artiku-

65 Vgl. etwa Juergensmeyer, Mark 2002: The Global Dimensions of Religious Terrorism, in: Hall, Rodney Bruce und Thomas J. Biersteker, (Hrsg.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 141-157.

66 Vgl. Krasner, Stephen D. 1978: *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Koopmans, Ruud und Hanspeter Kriesi (Hrsg.) 1995: *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis (Social Movements, Protest, and Contention, Vol. 5)*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

lieren[67] – auch eine Funktion der bereits thematisierten Partizipationsmöglichkeiten als Experten bzw. „stakeholder" in verschiedenen internationalen Institutionen. Internationale Institutionen sind also zu Recht zum einen als Auslöser von Kritik angesichts mangelnder Partizipationsmöglichkeiten charakterisiert worden, sie machen auf der anderen Seite offenbar auch bestimmte Formen des Widerstandes überhaupt erst möglich und effizient. In jedem Fall bleibt jedoch, so unsere Arbeitshypothese, der Einfluss unterschiedlicher Opportunitätsstrukturen abhängig von der Relevanz der jeweiligen Institution für gesellschaftliche Akteure. Erst die Relevanz internationaler Institutionen weckt Ansprüche an die Legitimität und Effektivität eines Regierens jenseits des Nationalstaats; ihre Unzulänglichkeiten bilden ein wesentliches Motiv von gesellschaftlicher Kritik, dessen Anspruchsgrundlagen empirisch erforscht und theoretisiert werden müssen.

Dies gilt *zweitens* auch im Hinblick auf eine modernisierungstheoretische Argumentation, der gemäß sich die *kognitiven und kulturellen Grundlagen* gesellschaftlicher Politisierung grundlegend geändert haben. So treffen die sich im Zuge der gesellschaftlichen Denationalisierung einstellenden ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Externalitäten auf eine sich verändernde kognitive Fähigkeit und normative Sensibilität, diese tatsächlich als akute politische Probleme zu definieren.[68] Dies bedingt eine *zunehmend denationalisierte Problemwahrnehmung gesellschaftlicher Akteure* – ein Prozess, der nicht auf westliche Industriegesellschaften beschränkt sein dürfte und durch die Verdichtung bzw. Kommerzialisierung medialer Kommunikationsprozesse noch verstärkt wird.[69] Die konstatierte kognitive Mobilisierung führt

67 Vgl. Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink 1998: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY/London, UK: Cornell University Press; Tarrow, Sydney 2001: Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics, in: *Annual Review of Political Science, 4*, 1-20; Voeten, Erik 2005: The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force, in: *International Organization, 59* (3), 527-557.

68 Im Zuge zunehmender Bildung werden immer breitere Bevölkerungsteile „kognitiv mobilisiert", das heißt in die Lage versetzt, globale Interdependenzen zu erkennen. Schon Rosenau sieht hierin eine wesentliches Charakteristikum einer „multizentrischen Welt", vgl. Rosenau, James 1997: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press. Auch ändert sich das Vermögen sich jenseits nationaler Grenzen und kultureller Räume in andere hineinzuversetzen, Mitleid und Solidarität zu empfinden, wie die zunehmende Bereitschaft belegt, sich angesichts humanitärer Krisen als globale Schicksalsgemeinschaft zu verstehen. Vgl Bierhoff, Hans-Werner und Beate Küpper 1998: Sozialpsychologie der Solidarität, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.), *Solidarität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 263-296; Finnemore, Martha 2004: *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

69 Die breite mediale Resonanz globalisierungsanerkennender wie -kritischer Stellungnahmen beruht demgemäß auch auf der sich demokratisierenden Fähigkeit ökologische und ökonomische Kausalitäten in einem globalen Maßstab zu denken. Sofern die Definition ökonomischer, sozialer und auch moralischer Interdependenzen Phänomenen wie Hungersnöte, Seuchen oder Völkermord einen steigenden Nachrichtenwert zuweist, erzeugen die Medien darüber hinaus einen immer schnelleren

darüber hinaus auch zu einer *wachsenden Sensibilität von Gesellschaften für Machtfragen im Allgemeinen* und dürfte schon von daher eine Politisierung gesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf inter- und transnationale Institutionen begünstigen.[70] Gleichwohl kann eine solche Argumentation das Entstehen gesellschaftlicher Widerstände für sich noch nicht erklären. Erst die Enttäuschung über Verfahren und Politik machtvoller Institutionen macht diese gemäß unserer zweiten These zum Zielpunkt gesellschaftlicher Kritik und erzeugt Widerstand.

## 5. Forschungsthemen

Gute Sozialwissenschaft ergänzt theoretische Reflektion um methodisch anspruchsvolle empirische Analyse. Dabei sollten sich aus den theoretischen Überlegungen überprüfbare Hypothesen ableiten lassen, die dann in einer empirischen Untersuchung getestet werden können. Die vorliegende theoretische Argumentation beinhaltet zwei gewichtige empirische Implikationen, die nachweisbar sein müssten. Erstens müsste empirisch systematisch gezeigt werden können, dass sich tatsächlich ein quantitatives Wachstum internationaler Institutionen und gleichzeitig ein qualitativer Trend zur Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen beobachten lassen. Zweitens sollte empirisch nachweisbar sein, dass der Trend zur Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen im Ergebnis zur Politisierung und (empirisch folglich) auch zu Legitimationsproblemen von Global Governance (angesichts von interkulturellen Konflikten) führt. Beide Leitthesen lassen sich wie gezeigt in eine Reihe empirisch falsifizierbarer Hypothesen ausdifferenzieren.

---

Fluss von Informationen, der seinerseits die Auseinandersetzung mit internationaler Interdependenz forciert und den gesellschaftlich definierten Problemhaushalt (public agenda) denationalisiert. Zur weltweiten Zunahme „kosmopolitischer" Orientierung vgl. Furia, Peter A. 2005. Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion, in: *Global Society*, *19* (4). S. 331-359.

70 Mit Blick auf die westlichen Industrienationen sind die damit einhergehenden Ansprüche an politische Teilhabe als Ausdruck eines Wertewandels diskutiert worden, vgl. Norris, Pippa 2002: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press sowie Inglehart, Ronald und Christian Welzel 2005: *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press. In der Folge eines solchen Wertewandels kann eine Bedeutungszunahme von Kriterien wie Repräsentativität und Transparenz als Bedingungen gesellschaftlicher Anerkennung von Global Governance erwartet werden. Außerhalb der OECD-Welt bleibt Bildung zwar vielfach ein knappes Gut. Es erreicht und formt möglicherweise dennoch auch dort die Ansprüche an politische Ordnung bei einem signifikanten Teil der Bevölkerung – einer Elite, die zunehmend nach Beteiligung am politischen Prozess strebt, darüber hinaus jedoch auch immer wieder die westliche Dominanz in internationalen Institutionen kritisiert, vgl. hierzu Baran, Zeyno 2005: Fighting the War of Ideas, in: *Foreign Affairs*, *84* (6), 68-78.

In der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ sollen die beiden Thesen in verschiedenen Forschungsprojekten mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung überprüft werden. Dabei erheben die Projekte nicht den Anspruch, das hier vorliegende Forschungsprogramm in systematischer Zusammenführung als Ganzes abzubilden. Vielmehr konzentrieren sie sich auf einzelne Aspekte, die jedoch in der Summe empirisch abgestützte Aussagen zu den Kernthesen ermöglichen sollten. Zwei Schwerpunkte lassen sich unterscheiden, die nach unterschiedlichen Differenzierungskriterien ausgesucht wurden. Der erste Schwerpunkt konzentriert sich auf das Politikfeld der Sicherheit und humanitären Krisen. Die einzelnen Projekte dieses Bereichs untersuchen sowohl den Prozess der Transnationalisierung als auch der Supranationalisierung und rücken beide Forschungsthesen in den Blick. Der zweite Schwerpunkt gruppiert sich um die Frage der Transnationalisierung, beschäftigt sich jedoch politikfeldübergreifend mit beiden Thesen. Diese beiden Schwerpunkte werden durch eine Reihe von geplanten Forschungsprojekten ergänzt, die sich verstärkt auf den Prozess der Supranationalisierung konzentrieren. Indem sie sich zusätzlich der Wirkung von gesellschaftlichen Widerständen auf die Fortentwicklung der internationalen Ordnung zuwenden, weisen sie bereits etwas über die beiden Leitthesen hinaus.

### 5.1 Forschungsschwerpunkt 1: Humanitäre Krisen und Sicherheit

Der Bereich der humanitären Krisen und Sicherheit kann im Hinblick auf das Forschungsprogramm als „hard case“ gelten, denn anders als etwa Umwelt oder Ökonomie wird dieser Bereich traditionell komplett der Staatenwelt zugeordnet. Es gibt jedoch Anzeichen, dass sich auch in diesem Bereich Trans- und Supranationalisierungsprozesse entwickeln. Gelinge ein Nachweis der beiden Thesen in diesem Politikfeld, so hätte dieser besondere Überzeugungskraft.

Drei Forschungsprojekte werden in diesem Bereich die beiden zentralen Thesen des Forschungsprogramms mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung untersuchen. Der gemeinsame Bezugspunkt der drei Forschungsprojekte ist die Erkenntnis, dass humanitäre Katastrophen zunehmend als Weltproblem wahrgenommen werden und in den Mittelpunkt der Sicherheitspolitik geraten. Im Zuge der Denationalisierung von Medien und der vom Westen vertretenen Universalisierung der Menschenrechte werden humanitäre Katastrophen zum bearbeitungsbedürftigen politischen Problem, selbst wenn sie sich in weit abgelegenen Regionen ereignen. Insofern sind globale Menschenrechtsdiskurse nicht nur zum Bumerang für manche autoritäre Regierung, sondern auch für die westliche Welt geworden. Für den Umgang mit humanitären Katast-

rophen stehen der Staatenwelt unterschiedliche Mittel zur Verfügung: Hilfe, ökonomische Sanktionen und auch militärische Intervention. Zusätzlich haben gesellschaftliche Akteure ihre eigenen Kapazitäten der humanitären Hilfe geschaffen und damit auf eine neue Definition von Verantwortung für humanitäre Krisen in anderen Gesellschaften reagiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine Reihe von Fragen: Unterliegt auch der Bereich der Sicherheitspolitik entgegen allem Anschein einer gewissen Supra- und Transnationalisierungstendenz? Lässt sich in der internationalen Sicherheitspolitik eher eine Supra- als eine Transnationalisierung beobachten? Worin zeigt sich die Supra- und Transnationalisierung genau, und welche legitimatorischen Schwierigkeiten und Widerstände entstehen dabei? Inwieweit betreiben die USA den Prozess der Supranationalisierung und an welchen Punkten stellen sie sich mit welchen Effekten machtvoll gegen ihn? Welche Rolle spielen internationale Normen bei humanitären Interventionen, welche Rolle das nationale Interesse der beteiligten Staaten? Können die öffentlichen Debatten angesichts von humanitären Krisen tatsächlich als Ausdruck einer Politisierung internationaler Politik gedeutet werden? Wo liegen die Gründe des sozialen Widerstands gegen militärische Interventionen? Erleben wir derzeit im Sicherheitsbereich den Versuch der US-Regierung, eine privilegierte und institutionell abgesicherte Sonderstellung im internationalen System zu erlangen? Ist eine Verrechtlichung der Sicherheitspolitik denkbar?

Im Rahmen dieses Fragekomplexes konzentriert sich das erste Projekt dieses Schwerpunktes auf Interventionen und ihre Auswirkung auf die *Output*-Legitimität globalen Regierens (5.1.1). Das zweite Projekt rückt Prozesse der Transnationalisierung im Bereich der humanitären Hilfe in den Blick (5.1.2) und das dritte Projekt untersucht die beiden Forschungsthesen aus der Perspektive von gesellschaftlichen Debatten (5.1.3).

### 5.1.1 Selektivität von Interventionen[71]

Ein erstes Projekt untersucht die selektive Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf humanitäre Krisen. Entsprechend der ersten These des Forschungsprogramms wird argumentiert, dass sich entgegen allen Erwartungen auch im Sachbereich Sicherheit Trans- und Supranationalisierungstendenzen beobachten lassen. Transnationalisierung äußert sich darin, dass Sicherheit in zunehmendem Maße von grenzübergreifend tätigen privaten Akteuren dort bereitgestellt wird, wo Staaten dies zu leisten nicht länger

71 Wird bearbeitet von Martin Binder.

willens oder in der Lage sind. Die internationale Sicherheitspolitik hat sich im Zuge des relativen Bedeutungsverlustes zwischenstaatlicher Kriege und der Auflösung der Blockade des VN-Sicherheitsrates nach dem Ende des Kalten Krieges aber auch stärker supranationalisiert. Sicherheit ist nicht länger ausschließlich ein zwischenstaatliches Schnittstellenproblem *(state security)*, sondern wird in dem Maße, in dem auch Individuen und Gruppen zu Trägern von Sicherheitsrechten werden *(human security)* zu einem *behind-the-border issue*. Auf die massive Verletzung solcher Rechte hat die internationale Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges vermehrt mit dem Entzug von Souveränitätsrechten und dem Einsatz supranationalen Zwangs reagiert. Diese Entwicklung zeigt sich in der Zunahme wirtschaftlicher Sanktionen, in der Errichtung internationaler Strafgerichte und Übergangsverwaltungen und – am deutlichsten – im signifikanten Anstieg so genannter humanitärer Interventionen. In diesen Fällen ging es primär nicht um die Durchsetzung eng definierter nationaler Interessen, die Außerkraftsetzung des doppelten Gewalt- und Interventionsverbotes wurde vielmehr zugunsten zunehmend als universell gültig erachteter humanitärer Standards gerechtfertigt. Zugleich lässt sich die Unterhöhlung des Souveränitätsprinzips im Zuge solcher „Menschenrechtskriege“[72] als unbeabsichtigte Nebenfolge einer durchaus intendierten Universalisierung von Menschenrechten und Demokratie verstehen.

Wenngleich sich insgesamt eine Zunahme supranationalen Zwangs verzeichnen lässt, bleibt die Bearbeitung humanitärer Krisen aber äußerst selektiv. Während etwa in Nord-Irak, Somalia, Haiti und Bosnien militärisch interveniert wurde, ist in anderen, ganz ähnlichen Fällen massiver Menschenrechtsverletzung – wie zum Beispiel in Zaire, Ruanda oder im Sudan – eine vergleichbare Reaktion der internationalen Gemeinschaft ausgeblieben. Warum? Zur Klärung dieser Frage soll in einem ersten Schritt die supra- und transnationale Reaktion auf humanitäre Krisen systematisch untersucht werden. Wie groß ist die kritisierte „Interventionslücke“[73] tatsächlich? Um den *Ursachen* des Selektivitätsproblems auf die Spur zu kommen, sollen in einem zweiten Schritt erklärungskräftige machtbasierte, gesellschaftliche, institutionelle und normative Faktoren in ein Modell integriert werden, das es zugleich erlaubt den Reaktionsprozess in seinen verschiedenen Phasen abzubilden. In einem dritten Schritt soll schließlich der *Wirkung* von Selektivität nachgegangen werden. Entsprechend der zweiten These müsste das Selektivitätsproblem vor dem Hintergrund einer erhöhten

72 Beck, Ulrich 2004: *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

73 Kühne, Winrich 2000: Humanitäre Konfliktlagen in der globalisierten Welt und die Notwendigkeit zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Menzel, Ulrich (Hrsg.), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Machtfülle und Eingriffstiefe internationaler Institutionen einerseits und gestiegenen Ansprüchen der Gesellschaftswelt nach effektivem und legitimem globalen Regieren andererseits zu Widerstand führen. Es soll daher geprüft werden, ob und inwiefern die inkonsistente Bearbeitung humanitärer Krisen den behaupteten Trend einer fortschreitenden Verrechtlichung der Weltpolitik konterkariert und damit die Legitimität von Global Governance untergräbt oder ob Kritik und Widerstand nicht auch zu einer Anpassung der internationalen Sicherheitsinstitutionen führen.

### 5.1.2 Transnationale Solidarität im Angesicht von humanitären Krisen und das Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe[74]

Im Zentrum des zweiten Projektes steht das Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe.[75] Der Bedarf an humanitärer Hilfe ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Drei Entwicklungen lassen sich dabei festhalten. Erstens verändert sich die Art der Katastrophen. Die bisher übliche Unterscheidung zwischen natürlichen und anthropogenen Katastrophen wird zunehmend obsolet und wird durch einen neuen Katastrophentyp ersetzt, in dem sich menschliche und natürliche Ursachen vermischen. Diese Katastrophen werden als „complex emergencies" bezeichnet. Zweitens und in engem Zusammenhang mit dem ersten Punkt verändert sich auch der Umfang der Katastrophen. Denn nach dem Zusammenbruch der Sowjet-Union entluden sich viele der aufgestauten sozialen, ökonomischen und ökologischen Probleme in gewaltsamen politischen Konflikten, die in vielen Fällen humanitäre Krisen heraufbeschworen. Drittens verändert sich die Wahrnehmung von Katastrophen. Wie der Tsunami in Süd- und Südostasien oder der Hurrikan Katrina vor der Küste der USA eindrucksvoll gezeigt haben, nimmt die Welt aufgrund einer zunehmend denationalisierten intensiven Medienberichterstattung in einem nie gekannten Ausmaß Teil an den katastrophalen Ereignissen in anderen weit entfernten Ländern. Insbesondere im Fall des Tsunami entstand eine Welle der transnationalen Solidarität, die sich in einer einzigartigen Spendenflut ausdrückte und alle bisherigen Spendenkampagnen übertraf.

74 Wird bearbeitet von Katrin Radke.

75 Der folgende Projektentwurf baut auf den Überlegungen der früheren Arbeitsgruppe „Internationale Politik" am WZB auf, vgl. Eberwein, Wolf-Dieter 1997, Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral, Veröffentlichungen der Arbeitsgruppe Internationale Politik, WZB Discussion Paper P 97-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-301.pdf>, Stand 16.05.2006; Eberwein, Wolf-Dieter, Sven Chojnacki, Catherine Götze, Yasemin Topçu 1999: Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53/99, 31-38; Eberwein, Wolf-Dieter und Catherine Götze 2001: Humanitarian Activities of the German Red Cross in the Balkans. An evaluation, in: *International Review of the Red Cross*, 83 (844), 1127-1150.

Aus den veränderten Problemlagen im Politikfeld der humanitären Hilfe und dem steigenden Bedarf und Angebot an humanitärer Hilfe ergeben sich für die bilateral wie multilateral agierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteure dieses Feldes verschiedene Anforderungen. So steigt die Notwendigkeit der Koordination und Kooperation der Akteure ebenso wie der Zwang zur Spezialisierung und damit zur Arbeitsteilung. Hatten die Akteure des Politikfeldes der humanitären Hilfe zunächst Schwierigkeiten diese neuen Anforderungen zu bewältigen, so zeigen sich in dem inzwischen begonnenen institutionellen Wandel erhebliche Anpassungsleistungen an die veränderte Problemlage. Im Sinne der ersten These des vorliegenden Forschungsprogramms stellt sich hier die Frage, ob und inwiefern sich in diesem Zusammenhang ein Prozess feststellen lässt, der als unbeabsichtigte Nebenfolge eine zunehmende Transnationalisierung des Policy-Netzwerkes der humanitären Hilfe zur Folge hat. Inwiefern werden transnationale Institutionen zur Bewältigung der neuen Anforderungen eingesetzt?

Darüber hinaus soll aber auch im Sinne der zweiten These analysiert werden, ob und inwiefern dieses Policy-Netzwerk in Zusammenhang mit öffentlichen Debatten Reformprozesse durchläuft. Denn die Öffentlichkeit spielt eine zentrale Rolle für die Akteure des Politikfeldes der humanitären Hilfe. Vor allem die nicht-staatlichen Organisationen sind in hohem Maße abhängig von der Mobilisierung der Öffentlichkeit, da sie sich zumindest teilweise über Spenden finanzieren. Aufgrund der steigenden Bedeutung der humanitären Organisationen werden jedoch in den Gebergesellschaften anlässlich von humanitären Katastrophen nicht nur die Rechte der Opfer und die Pflichten der internationalen Gemeinschaft diskutiert, sondern auch Fragen, die die Legitimität der Hilfe leistenden Organisationen, insbesondere in der Throughput-Dimension (Transparenz und Kontrollierbarkeit) und der Output-Dimension (Effektivität), betreffen. Inwiefern wirkt sich die aus diesen Debatten resultierende Kritik auf das Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe aus? Lassen sich Reformprozesse feststellen, die als Reaktion auf ein festgestelltes Legitimationsdefizit aufgefasst werden können?

### 5.1.3 Gesellschaftliche Selbstverständigungsdiskurse angesichts humanitärer Krisen[76]

Gegenstand des dritten Projekts ist die innere Dynamik öffentlicher Debatten über humanitäre Krisen, deren Bewältigung und die Rolle transnationaler Gruppierungen

76 Wird bearbeitet von Matthias Ecker-Ehrhardt.

dabei. Im Angesicht erheblicher Restriktionen an Ressourcen (Zeit, Reisekosten, Korrespondenten vor Ort), sind Journalisten in zunehmendem Maße auf Institutionen wie UNHCR, „Ärzte ohne Grenzen“ (MSF), oder das „Internationale Komitee vom Roten Kreuz“ (IKRK) als glaubhafte Quellen angewiesen. Solche Quellen verifizieren aber nicht nur die schiere Zahl der Opfer, sie sind auch zunehmend in der Rolle, die Medien mit den richtigen Hintergrundinformationen, zum Teil sogar mit Bildern des Elends zu versorgen. Dabei ergreifen sie die Gelegenheit, sich selbst als kompetente wie handlungsfähige Helfer ins Spiel zu bringen, drängen vielfach auch auf flankierende diplomatische, zum Teil sogar militärische Maßnahmen der Nationalstaaten. Sie helfen damit nicht nur humanitäres Leid auf die gesellschaftliche Agenda zu setzen, sie prägen auch den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess über den Einsatz der richtigen Mittel. In der Realität befinden sich entsprechende zivil-karitative, diplomatische und militärische Perspektiven in einem – von den Akteuren selbst heftig umstrittenen – Interaktionszusammenhang, in dem zivilgesellschaftliche Initiative vielfach staatliches Engagement ersetzt. Gleichzeitig erwächst angesichts immer wieder von Bürgerkriegsparteien „umgeleiteter“ Hilfsgüter und von Milizen bedrohter Flüchtlingscamps auch der Druck auf Nationalstaaten, ihre militärischen Ressourcen zur Sicherung zivil-karitativer Maßnahmen einzusetzen – militärische und zivile Mittel werden also im Sinne eines Komplementärverhältnisses definiert. All dies wird im Rahmen öffentlicher Debatten unter der Beteiligung einschlägiger Experten aus der Welt der humanitären Hilfe nachvollzogen, interpretiert und auf die handelnden Organisationen in Form mehr oder weniger konkreter Ansprüche und Handlungsaufforderungen zurückgeworfen.

Vor dem Hintergrund des behaupteten Trends zu Trans- bzw. Supranationalisierung stellt sich hier zum einen die Frage, inwieweit diese Organisationen nicht zunehmend an symbolischer Autorität gewinnen, Probleme und Mittel im Rahmen gesellschaftlicher Debatten tatsächlich verbindlich zu definieren und damit zentrale Entscheidungen zu prägen. Verschieben sich hier also die Ansprüche von der nationalen auf die transnationale bzw. supranationale Ebene? Inwieweit prägen die jeweiligen Organisationseliten als „Experten“ die Sicht auf Krisen und sinnvolle Lösungsstrategien? Zum anderen weisen Gesellschaften diesen Organisationen eben auch die Rolle zu, finanzielle Mittel operativ in Hilfe umzusetzen. Ihnen wird dabei von Seiten der Gebergesellschaften die Autorität zuerkannt, über beträchtliche moralische wie finanzielle Ressourcen zu verfügen und machtvoll in die Verteilung von Lebenschancen der Empfängergesellschaften „hineinzuregieren“. Gemäß der zweiten These einer Politisierung der Gesellschaftswelt weckt dies nicht nur Kritik seitens der Betroffenen –

deren Beteiligung an der Planung und Durchführung humanitärer Politiken nach wie vor als mangelhaft beurteilt wird – es löst auch Kritik von Aktivisten der humanitären Szene selbst aus; eine Kritik die sich immer wieder in die öffentlichen Debatten der Gebergesellschaften vermittelt und neben Partizipation auch Fragen der gerechten Verteilung und Kontrollierbarkeit berührt. Eine ganze Legion organisationseigener wie -übergreifender „codes of conduct“ sowie die Gründung mit der Kontrolle humanitärer Aktivitäten befasster Initiativen und Institutionen sind institutionelles Ergebnis dieses reflexiven Prozesses und, so die Arbeitshypothese, Produkt einer Politisierung relevanter „audiences“ humanitärer Hilfe. Welche Folge hat die Exklusivität, Intransparenz und Selektivität von UNHCR, World Vision, MSF oder des IKRK bei der Bearbeitung bestimmter Krisen auf deren öffentliche Autorität? Werden trans- und supranationale Institutionen selbst „Opfer“ ihrer steigenden Macht, sofern Geber- wie Empfängergesellschaften ihre Ansprüche an Legitimität und Effektivität dieser Institutionen signifikant erhöhen? Ergibt sich also ein gesellschaftliches Kontrollbedürfnis als „nichtintendierte“ Nebenfolge humanitärer Handlungskapazitäten jenseits staatlicher Nothilfe?

## 5.2 Forschungsschwerpunkt 2: Transnationales Regieren in den Bereichen Kommunikation und Umwelt

Die Forschung in dem Politikfeld der humanitären Krisen wird durch einen politikfeldübergreifenden Schwerpunkt im Bereich der Transnationalisierung von Politik ergänzt. Zentrale Fragen, die sich aus dem Forschungsprogramm ergeben und im Hintergrund der in diesem Schwerpunkt geplanten Projekte stehen, lauten: Sind derartige transnationale Regelungen historisch neuartig? Liegt die Transnationalisierung der politischen Regelungen tatsächlich in den genannten Funktionsdefiziten zwischenstaatlicher Institutionen begründet? Welche spezifischen Effektivitätsvorteile und -nachteile weisen transnationale Regelungen auf? Welche Legitimationsprozesse begründen derartige Regelungen? Ist der gesellschaftliche Widerstand gegen transnationale Regelungen weniger ausgeprägt als gegen supranationale Regelungen? Sind transnationale Regelungen gar politisierungsresistent? In dem ersten Projekt dieses Schwerpunktes wird die transnationale Governance durch Multistakeholder-Kooperation im Bergbausektor in den Blick gerückt (5.2.1). Im zweiten Projekt steht die Transnationalisierung im Bereich des Internets im Vordergrund (5.2.2).

### 5.2.1 Transnationale Governance durch Multistakeholder-Kooperation im Bergbausektor[77]

Der Bergbausektor ist politisch und gesellschaftlich wegen seiner ökologischen, sozialen und politischen Folgen, die vor allem, aber nicht nur in Entwicklungsländern auftreten, massiv unter Druck gekommen. Die Kritik, besonders vertreten durch NGOs und Gewerkschaftsorganisationen, beruft sich auf universale Normen und die Leitidee der „nachhaltigen Entwicklung", deren Beachtung überall eingefordert wird. Hauptadressaten der Kritik sind neben den meisten großen Bergbauunternehmen auch staatliche und internationale Institutionen, etwa Weltbank und internationale Finanzorganisationen. Die Adressaten erwiesen sich als soweit responsiv, dass sie das Thema auf ihre Agenda setzten. Die Initiative zur Entwicklung eines Problemlösungskonzeptes ergriff jedoch das Konsortium der neun weltgrößten Bergbauunternehmen („Global Mining Initiative") selbst: Im Rahmen eines mehrstufigen, mehrere Ebenen umfassenden und kooperativen Multistakeholder-Prozesses sollen, orientiert an der Leitidee der „Nachhaltigen Entwicklung", Regeln und Standards entwickelt und implementiert werden, um nachhaltige Bergbauaktivitäten im globalen Maßstab zu ermöglichen.[78]

Eingeleitet wurde dieser vor rund fünf Jahren begonnene Prozess durch einen zweijährigen organisierten globalen Diskurs zu grundlegenden Fragen der Nachhaltigkeitsfähigkeit des Bergbausektors und möglichen Wegen dorthin.[79] Seine Ergebnisse bilden die Grundlage für nachfolgende Verhandlungsprozesse zu einem breiten Themenspektrum, das im Diskurs entstanden ist. Hier werden beispielsweise Querschnittsbereiche (Transparenzfragen, Finanztransfers), Teilaspekte (post-mining activities, Kleinstbetriebe) sowie einzelne Politikfelder (Biodiversität) verhandelt. Meist geht es um die Entwicklung globaler Standards, für deren Umsetzung verschiedene Wege beschritten werden, etwa freiwillige Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen der beteiligten Bergbauunternehmen oder Transfers in das Regelwerk internationaler Organisationen. Unterhalb dieser globalen/transnationalen Ebene finden ähnlich strukturierte

77 Wird bearbeitet von Helmut Weidner.

78 Vgl. Weidner, Helmut 2004: Nachhaltigkeitskooperation: Vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie?, in: Gosewinkel, Dieter, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka (Hrsg.): *Zivilgesellschaft – national und transnational*, *WZB Jahrbuch 2003*, Berlin: edition sigma, S. 383-409.

79 Das Projekt „Mining, Minerals and Sustainable Development" (MMSD) umfasste einen zweijährigen unabhängigen Konsultationsprozess mit begleitender Forschung. Es sollte Erkenntnisse liefern, wie der Bergbausektor besser zu einer nachhaltigen Entwicklung auf globaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene beitragen könnte. Das MMSD-Projekt wurde im Auftrag des World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) vom Londoner International Institute for Environment and Development (IIED) geleitet und von der Global Mining Initiative (GMI) unterstützt.

Prozesse auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene statt. Diese fokussieren stärker auf ebenenspezifische Problemlagen, wie der Dialog in Südafrika zur Aids-Problematik im Bergbausektor und zu Post-mining-Aktivitäten. Alle Prozesse sind mehr oder minder locker informationell miteinander verbunden, hierfür trägt die für den Gesamtprozess gegründete operative Einheit des Bergbausektors, „International Council on Mining and Metals“ (ICMM), Sorge.

Vor dem Hintergrund des Forschungsprogramms stellt sich hier einerseits die Frage nach der Bedeutung (sowie den Voraussetzungen und Merkmalen) des globalen Dialogs („globale Nachhaltigkeits-Deliberation“) für die Strukturierung der nachfolgenden Governance-Prozesse, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen auf involvierte internationale Institutionen. Es spricht manches dafür, dass die globale und transnationale Ausrichtung der Multistakeholder-Governance entsprechende Dynamiken in den beteiligten internationalen Institutionen verstärkt. Zum anderen schränken solchermaßen entstehende globale Normen die Handlungsoptionen von anderen Akteursgruppen und Institutionen auf allen Ebenen ein, die oft eine stärkere Legitimationsbasis haben. Dies führt nahezu unvermeidbar zu Konflikten über Legitimation und accountability der Global-Governance-Ergebnisse. Dort, wo auch stark unterschiedliche soziale und ökologische Präferenzen tangiert werden, wird man auch mit Konflikten über Fairness und equity rechnen müssen. Das Forschungsprojekt wird an ausgewählten Governance-Prozessen im Rahmen des transnationalen kooperativen Dialogs zu „Bergbau und Nachhaltigkeit“ diese Spannungen insbesondere am Beispiel von „Nord-Süd“-Differenzen und exemplarisch in einem Land (Australien) als Top-down-Problematik (transnationale versus nationale/lokale Interessen) untersuchen.

### 5.2.2 Regulation des Internet[80]

Das Internet kann als ein extremes Beispiel für einen nahezu vollständig denationalisierten Handlungs- und Problembereich gelten. Für Transaktionen im Internet gilt, dass nationale Grenzen praktisch keine Rolle spielen, da zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Transaktionen keinerlei Transaktionskostendifferenzen bestehen und dass letztlich die ganze Vorstellung der räumlichen Zuordnung von Transaktionen in Frage gestellt wird. Dieser extreme Grad an gesellschaftlicher Denationalisierung macht das Internet im Zusammenhang mit den Fragen dieses Forschungspro-

80 Das Forschungsthema „Regulierung des Internet“ wird in einem Ende 2006 auslaufenden Projekt bearbeitet, das Michael Zürn zusammen mit Peter Mayer im Rahmen des Bremer SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ leitet und an dem auch Dr. Jeanette Hofmann vom WZB mitwirkt.

gramms besonders interessant. Durch das hohe Maß an Denationalisierung ergibt sich zum einen eine ganze Reihe von neuen Regulationserfordernissen. Dies gilt sowohl für die Etablierung und „Pflege“ der grenzüberschreitenden Kommunikationsstruktur selbst als auch für die Verregelung von Transaktionen, die bislang hauptsächlich „offline“ durchgeführt und dementsprechend – weitgehend nationalstaatlich – verregelt wurden, jetzt aber zunehmend auch über das Internet ablaufen. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Maße der Bedarf an regelnden Institutionen bereitgestellt wird und inwieweit tatsächlich transnationale Regelungen diesen Bedarf stabil decken können. So wurden zumindest einzelne Internet-Regelungen, etwa der gesamte Bereich der Vergabe von *domain names*, lange Zeit als Beispiel für eine selbsttragende transnationale Institution angesehen. Inzwischen mehrt sich aber die Kritik. Die Frage der demokratischen Legitimation wird nun in kritischer Absicht aufgeworfen und der Nationalstaat spielt wieder eine stärkere Rolle. Den Chancen und Grenzen der transnationalen Selbstregulation wird anhand dieses idealtypischen Bereichs nachgegangen.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob und wenn ja wie im Rahmen der emergenten Regelungsarrangements jenseits des Nationalstaates die Netztechnologie selbst zur transnationalen Organisation von Politik genutzt wird. Dies basiert auf der Überlegung, dass das Internet nicht nur eine Herausforderung für nationalstaatliches „Regieren“ darstellt. Vielmehr bietet es auf Grund seiner technischen Möglichkeiten gleichzeitig auch ein erhebliches Potential für die (Neu-)Gestaltung politischer Regulation (z. B. auf dem Wege neuer Partizipationsformen). Es ist zu erwarten, dass dieses Potential bei der Formulierung von Politiken, die das Netz selbst betreffen, in besonders innovativer Weise zum Einsatz kommt, da die Entscheidungsbeteiligten den technischen Möglichkeiten des Netzes besonderes nahe stehen. Bei der Analyse dieses Extremfalles von gesellschaftlicher Denationalisierung mit weitgehend transnationalen statt intergouvernmentalen Regelungen rückt die Frage des Umgangs mit bzw. möglicherweise die Vermeidung von interkultureller Differenz besonders in den Mittelpunkt. Gleichzeitig ist zu fragen, ob solche neuartigen Regelungsarrangements nicht gleichfalls erhebliche Legitimationsdefizite aufweisen, die die Stabilität dieser transnationalen Regime untergraben.

### 5.3 Weitere Forschungsperspektiven: Gesellschaftlicher Widerstand und institutioneller Wandel

Der dritte Forschungsschwerpunkt rückt schließlich die gesellschaftlichen Widerstände, die im Zuge der Trans- und Supranationalisierung auftreten und ihre *Wirkung* in

den Blick und weist damit über das Forschungsprogramm hinaus (vgl. gebrochene Pfeile im Schaubild). Die übergreifenden Fragen, unter die sich dieser Schwerpunkt fassen lässt, lauten unter anderem: Nehmen die sozialen Widerstände gegen Global Governance zu? Welche soziale Trägerschaft haben derartige Widerstände? Paart sich der Widerstand mit bestimmten politischen Ausrichtungen? Lässt sich ein genereller Widerstreit zwischen einer Konstitutionalisierung der Weltpolitik und den Gegnern von internationalen Institutionen ausmachen? Nimmt die Verrechtlichung in internationalen Institutionen tatsächlich zu? Was sind die Bedingungen einer erfolgreichen Verrechtlichung?

Angedacht sind zunächst drei Themenbereiche. Das erste Thema (5.3.1) bezieht sich auf den Widerstand transnationaler sozialer Bewegungen gegen supranationale Institutionen. Das zweite Thema (5.3.2) untersucht nationale Widerstände gegen supranationale Institutionen und das dritte Thema (5.3.3) beschäftigt sich mit dem Prozess der Verrechtlichung der internationalen Streitbeilegung.

### 5.3.1 Transnationaler Widerstand

Im Zuge der politischen Denationalisierung entstehen *transnationale* soziale Bewegungen, die sich als Widerstandspotential gegen die Unterminierung nationaler Entscheidungsspielräume als Folge der Supra- und Transnationalisierung internationaler Institutionen und gegen den exekutiven Multilateralismus wenden. Es scheint auf den ersten Blick übertrieben, die teilweise gewalttätigen Proteste von Seattle im Herbst 1999, Prag im Herbst 2000, Quebec im Frühjahr 2001 und Genua im Sommer 2001 – um nur einige wichtige Eruptionen zu nennen – als Teil des beschriebenen Prozesses der Politisierung internationaler Institutionen zu interpretieren. Schließlich wenden sich die Protestgruppen explizit gegen die Globalisierung und damit insbesondere gegen die sie aus ihrer Sicht verursachenden neo-liberalen Politiken. In diesem Sinne müssten die Proteste gegen die WTO, die Weltbank und den internationalen Währungsfonds als eine Form des politischen Widerstands gedeutet werden, der sich gegen die Liberalisierung nationaler Politiken, nicht aber an internationale Institutionen wendet.

Die Unruhe kann jedoch auch als Folge der mangelnden Legitimation des exekutiven Multilateralismus und der mangelnden Verantwortlichkeit seiner politischen Eliten interpretiert werden. Die Politisierung des exekutiven Multilateralismus bringt damit die Legitimationsprobleme und Fragen der Verantwortlichkeit an das Licht der Öffentlichkeit. Der doppelte Impuls der Bewegung gegen das *disembedding* des Liberalis-

mus (also gegen eine Fortführung neo-liberaler Politiken) *und* für die Demokratisierung von Global Governance (also für die institutionelle Reform jenseits des Nationalstaates) könnte auch insofern Sinn ergeben, als das exekutive Abschotten von Entscheidungsprozessen zur Beschleunigung der Liberalisierung einen Ausschluss der nationalen Parlamente und der durch die transnationale Bewegung hervorgebrachten politischen Alternativen bedeutet. Mit anderen Worten: Zwischen dem exekutiven Multilateralismus und überzogen liberalen Politiken könnte genauso eine Wahlverwandtschaft bestehen wie zwischen Wohlfahrtsstaat und Demokratie. So konnte sich die Sozialpolitik im Nationalstaat erst dann etablieren, als die Demokratisierung der politischen Institutionen machtvoll gefordert und später durchgesetzt wurde. Die Auseinandersetzungen über die Legitimation internationaler Institutionen besitzen eben auch einen distributiven Aspekt. Es lässt sich daher vermuten, dass sich die legitimatorische Kritik von linksorientierten Gruppierungen vor allem an internationalen Institutionen mit marktschaffendem bzw. liberalisierendem Impetus („negative Regelungen“) festmachen, viel weniger als an marktbeschränkenden Institutionen wie beispielsweise internationalen Umweltregimes („positive Regelungen). Transnationale Nichtregierungsorganisationen und Protestgruppen mögen insofern zu Recht eine doppelte Agenda: für *andere Politiken* in *neuen Institutionen* verfolgen. Zur Untersuchung dieser Fragen müssten die Mobilisierungsbedingungen und die Rechtfertigungsstrategien globalisierungskritischer Bewegungen, die Reformstrategien der kritisierten Institutionen sowie die Erfolgsbedingungen von internationalen Verhandlungen mit transnationaler Beteiligung analysiert werden.[81]

### 5.3.2 Nationale Widerstände

Das Wachstum internationaler Institutionen mit supranationalen und transnationalen Komponenten führt zu nationalen Widerständen, die paradoxerweise von den nationalen Gesellschaften getragen werden. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen an supranationale Institutionen und an nicht-staatliche, transnationale Akteure müsste aus der Sicht traditioneller Staatstheorien und Theorien internationaler Politik eigentlich zu Widerständen bei den nationalen Regierungen bzw. den nationalstaatlichen Exekutiven führen, die sich gegen die damit verbundenen Souveränitätsverluste wenden. Aus der Perspektive unseres Forschungsprogramms hingegen lässt sich das größte Widerstandspotential gegen den exekutiven Multilateralismus und die mit ihm

81 Bei diesem Forschungsthema bietet sich eine enge Kooperation mit der Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und Politische Mobilisierung in Europa“ an.

verbundene institutionelle Dynamik in der gesellschaftlichen Sphäre erwarten. In der Tat scheitern supranationale Komponenten internationaler Institutionen häufig an innergesellschaftlichen Widerständen. Das Wachstum internationaler Institutionen mit supranationalen Komponenten führt demnach weniger zu nationalstaatlichen als zu nationalgesellschaftlichen Widerständen. Es sind vor allem zwei Entwicklungen, die hierbei relevant sind.

*Innergesellschaftliche Widerstände gegen Entscheidungen von internationalen Institutionen:* Idealtypisch für dieses Phänomen scheinen hier die Referenden in kleineren Staaten zum EU-Beitritt oder zu den großen Integrationsschüben wie dem Maastricht-Vertrag zu sein. Eine positive Entscheidung implizierte in diesen Fällen die Anerkennung, dass in gewissen Bereichen eine nationale Unterordnung unter supranationale europäische Verfahren wie beim Europäischen Gerichtshof erfolgt. Dennoch hat sich bei den Referenden in Dänemark, Norwegen oder Irland jeweils die gesamte nationale politische Elite hinter die Regierung gestellt und die Zustimmung zu einer pro-europäischen Politik unterstützt. Gleichwohl sind alle diese Referenden in der ersten Runde gescheitert. Der Widerstand kam „von unten", aus der Gesellschaft, wobei sich dabei wohlfahrtsstaatlich und partizipatorisch motivierte und strukturkonservative Gruppen vereinigen können.

*Populismus als Achillesferse internationaler Institutionen:* Internationale Institutionen geraten nicht nur durch breite nationalgesellschaftliche Koalitionen in Ausnahmefällen unter Druck. Sie scheinen generell ein hervorragendes Futter für rechtspopulistische Polemiken gegen die „politischen Eliten" abzugeben. Alle rechtspopulistischen Parteien in den OECD-Staaten setzen eine stark anti-internationalisierende, renationalisierende Rhetorik ein. Ob Le Pen, Haider oder die deutschen Republikaner, sie alle brandmarken „internationale Bürokratien" und „internationale Verträge" als Ursache dafür, dass der „einfache Mann" im Volk nicht mehr ausreichend Lohn für seine harte Arbeit erhält. Das Hauptziel solcher Attacken sind dann zumeist „positive Regelungen" jenseits des Nationalstaates. Umgekehrt bemühen sich die Amtsinhaber, internationale Zusagen und die Mitwirkung in internationalen Institutionen aus den Wahlkämpfen herauszuhalten. Falls dies *partout* nicht gelingt, scheint die Neigung vorzuherrschen, rhetorische Zugeständnisse an die renationalisierenden Kräfte zu machen. Auch diese Prozesse könnten daraufhin geprüft werden, ob sie als Ausdruck der Politisierung internationaler Institutionen zu verstehen sind.[82]

82 Gerade bei diesen Fragen bietet sich eine enge Kooperation mit der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofile und Herausforderungen" (Leitung: Prof. Dr. Merkel) an.

### 5.3.3 Die Verrechtlichung internationaler Streitbeilegung

Die Verrechtlichung internationaler Streitbeilegung verweist auf einen Prozess der *Supranationalisierung*, bei dem Schiedssprüche zunehmend einen bindenden Charakter für die betroffenen Staaten haben. Beispielsweise zeichnet sich das Streitbeilegungsverfahren in der WTO gegenüber dem des GATT dadurch aus, dass kein einzelner Staat als Streitpartei ein Streitbeilegungspanel oder dessen Bericht blockieren kann. Die Streitschlichtungspanel sind weitgehend unabhängig, da ihre Berichte nicht mehr im Konsens aller im GATT vertretenen Staaten inklusive der Streitparteien angenommen werden müssen, sondern es vielmehr nunmehr in der WTO des Konsens aller Staaten bedarf, um den Bericht zurückzuweisen. Damit geht einher, dass Streitigkeiten in der WTO aufgrund der bestehenden Rechtsnormen juristisch gelöst werden müssen und kaum mehr durch politische Kompromisse, die gegen bestehende Rechtsnormen verstoßen, beigelegt werden können. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch bei den mit der Streitschlichtung befassten Ausschüssen der Menschenrechtskonventionen beobachten. Der Folterausschuss zur Folterkonvention etwa ist als Expertengremium vergleichsweise unabhängig geworden, so dass es dort kaum mehr um politisches Verhandeln geht, sondern vielmehr auf juristisches Argumentieren ankommt. Damit nähern sich diese Streitschlichtungsverfahren ähnlich wie dies bereits für den Jugoslawien-Gerichtshof sowie den Ruanda-Gerichtshof gilt und für den Internationalen Strafgerichtshof zu erwarten ist, an unabhängige Gerichtsverfahren an, wie sie international bislang allenfalls vom Europäischen Gerichtshof oder vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof bekannt waren.

Vor diesem Hintergrund stellen sich empirisch vor allem zwei Fragen: Lassen sich erstens die skizzierten Entwicklungen tatsächlich als systematischer Veränderungsprozess beschreiben, der im Ergebnis auf eine Verrechtlichung der internationalen Streitschlichtung hinausläuft? Zweitens: Auf welche Ursachen und Triebkräfte lassen sich diese Entwicklungen in der internationalen Streitschlichtung zurückführen? Dabei geht es letztlich um die allgemeine Frage, inwieweit ein Art Konstitutionalisierung internationaler Politik stattfindet, bei der internationale Gerichtshöfe unter Bezug auf transnational konsentierte menschenrechtliche Grundnormen Regelungskonflikte zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen und zwischen unterschiedlichen internationalen Politikfeldern bearbeiten. Ein so definierter Prozess wäre tatsächlich Ausdruck einer Konstitutionalisierung von Menschenrechten im internationalen System bei einer gleichzeitigen Einschränkung von interkultureller Toleranz. Umgekehrt stellt sich

freilich die Frage, inwieweit angesichts gegebener interkultureller Konflikte ein solches Konstitutionalisierungsprojekt sich als tragfähig erweist.[83]

## 5.4 Synthese

Die oben stehenden Beschreibungen zeigen, dass die einzelnen Projekte nicht als passive Teststudien konzipiert sind, die systematisch die eine oder andere These des Forschungsprogramms überprüfen. Im Gegenteil, jedes der Projekte ist als eigenständiges Vorhaben zu verstehen, das gleichfalls zur Hypothesegenerierung genutzt werden kann. Viele Projekte weisen über das Programm hinaus, alle decken jedoch Teilaspekte des Forschungsprogramms ab. Trotz dieser Offenheit lassen sich die verschiedenen Schwerpunkte systematisch in ihrer Verbindung zum Forschungsprogramm darstellen. Die unten stehende Tabelle zeigt die zentralen Bezugspunkte der Schwerpunkte, geordnet nach den beiden Thesen sowie der Frage, ob eher Transnationalisierung oder Supranationalisierung im Vordergrund der Projekte steht. Diese Zuordnung ist ausdrücklich als offen zu verstehen und zeigt lediglich eine Tendenz an.

*Tabelle III: Forschungsschwerpunkte*

| | These 1 | | These 2 | |
|---|---|---|---|---|
| | Transnationalisierung | Supranationalisierung | Transnationalisierung | Supranationalisierung |
| Schwerpunkt 1 | Projekt Intervention, Projekt Humanitäre Hilfe | Projekt Intervention, Projekt Öffentliche Diskurse | Projekt Intervention, Projekt Humanitäre Hilfe | Projekt Intervention, Projekt Öffentliche Diskurse |
| Schwerpunkt 2 | Projekt Bergbau, Projekt Internet | | Projekt Bergbau, Projekt Internet | |
| Weitere Projekte | | Projekt Transnationaler Widerstand, Projekt Nationaler Widerstand, Projekt Verrechtlichung | | Projekt Transnationaler Widerstand, Projekt Nationaler Widerstand, Projekt Verrechtlichung |

Durch die lockere Kopplung der Einzelprojekte an das Forschungsprogramm sollen, so die Hoffnung, in der Summe empirisch abgesicherte Aussagen über die beiden Leitthesen des Forschungsprogramms möglich werden, aber auch ausreichend Raum

83 Dieses Forschungsthema knüpft an ein von Michael Zürn und Bernhard Zangl entwickeltes Projekt im Rahmen des Bremer SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an. Eine enge Zusammenarbeit ergibt sich in diesem Bereich mit der Forschungsprofessur Prof. Dr. Schuppert an.

bleiben, damit neue Impulse aufgegriffen werden können und das Programm sich mithin dynamisch entwickelt.