

# Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen

*Komplexe Interdependenzen, grenzüberschreitende Netzwerkstrukturen und rechtsbasierte Argumentationsprozesse sind wesentliche Elemente moderner internationaler Politik. Der Beitrag entwickelt ein empirisch verwendbares Herrschaftskonzept, das auf diese neuen Realitäten eingestellt ist. Die innerstaatliche, die zwischenstaatliche und die transnationale Politikebene werden hierzu als Teilelemente einer übergreifenden heterarchischen Ordnungsstruktur verstanden. Unter Rekurs auf den Begriff der kommunikativen Macht wird nach den Bedingungen einvernehmlichen Handelns in heterarchischen Strukturen gefragt, ein empirisches Untersuchungsdesign vorgestellt und an einem breiten Set unterschiedlicher Regelungen auf seinen heuristischen Nutzen getestet. Der Beitrag schließt mit einer Analyse der Reichweite, der Bedingungen und der Grenzen politischer Herrschaft in Mehrebenensystemen.*

## 1. Herrschaft in den Internationalen Beziehungen und der Europaforschung<sup>1</sup>

Für die Internationalen Beziehungen ist der Begriff der Herrschaft von zentraler Bedeutung. Ohne Regelungen, die nicht nur normativ, sondern auch faktisch verbindlich wirken, und ohne Institutionen, die Regelungsbefolgung zu befördern in der Lage sind, zerfällt jede politische Ordnung. In einer Welt, die von sozialen und ökonomischen Interdependenzen sowie apokalyptischen militärischen Potenzialen geprägt ist, birgt jeder derartige Zerfall nicht nur unabwägbare Gefahren, sondern auch eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Interessen materiell vergleichsweise schwach ausgestatteter Staaten und Gesellschaften angemessene Berücksichtigung finden. Es muss weiterhin als ein grundlegendes Merkmal jeder normativ vertretbaren politischen Ordnung angesehen werden, dass die Freiheit des Einzelnen (und der einzelnen Gesellschaft) dort ihre Grenzen findet, wo die Freiheit anderer (Gesellschaften) beeinträchtigt wird (vgl. Held 1995: 147). Ebenfalls unabdingbar ist es daher, dass die faktische Verbindlichkeit von Regelungen für alle Regelungssubjekte gleichermaßen gilt. Beide Bedingungen aber setzen voraus, dass Regelungen

1 Dieser Aufsatz ist im Kontext eines DFG-Forschungsprojektes zum Thema »Compliance in modernen politischen Systemen. Zur Charakterisierung der Europäischen Union anhand eines Vergleichs mit nationalen und internationalen Regelungen« entstanden. Obwohl der Beitrag eine eigenständige Argumentation entwickelt, greift er doch auf eine ganze Reihe von Einsichten aus dem Projektkontext zurück (vgl. Zürn/Wolf 1999; Neyer/Wolf 2002; Neyer/Zürn 2001; Joerges 2001). Für Kommentare und Hinweise ist der Autor ebenfalls Frank Schimmelfennig, den anonymen Gutachtern der ZIB sowie Nicole Deitelhoff zu Dank verpflichtet. Eine ausführlichere Darlegung der hier entwickelten Argumentation findet sich in Neyer (2001).

auch Herrschaftsinstrumente in dem Sinn sind, dass sie Grenzen individueller Freiheit benennen und sich auf Institutionen stützen können, die ihre Befolgung zumindest mit einem hohen Maß an Wahrscheinlichkeit versehen (vgl. Habermas 1992: 166-168).

Trotz der zentralen Rolle des Herrschaftsbegriffs für die Internationalen Beziehungen lässt sich in der neueren Literatur zum Thema »Governance«<sup>2</sup> kaum mehr als sein fast vollständiges Fehlen konstatieren (vgl. Jachtenfuchs 2001; Pollack 2001). An die Stelle der ehemals dominanten Beschreibung von asymmetrischen Machtverhältnissen und einseitigen Abhängigkeiten (vgl. Senghaas 1972; Gantzel 1975) ist ein neuer Diskurs getreten, der die handlungsleitende Rolle von Normen und Ideen,<sup>3</sup> die Omnipräsenz von transnationalen Netzwerkstrukturen<sup>4</sup> und die Relevanz von argumentativen Interaktionen<sup>5</sup> betont.<sup>6</sup> Fragen nach dem Autor und dem Ort von Herrschaft werden hingegen kaum gestellt.<sup>7</sup> Im Gegensatz zu Beiträgen, die hier eine »Machtvergessenheit« oder gar eine affirmative Grundhaltung (Fach/ Simonis 2000) der Disziplin diagnostizieren, dürfte die eigentliche Ursache allerdings eher darin liegen, dass die traditionellen herrschaftsanalytischen Ansätze der Disziplin nur sehr begrenzt auf diejenigen Elemente empirischer Realität eingestellt sind, die von *Governance*-orientierten Ansätzen als wesentlich betont werden.

Rationalistische Ansätze binden Herrschaft an das Vorliegen einer asymmetrischen materiellen Ressourcenverteilung (Keohane 1984; Mearsheimer 1994/95) und sind grundsätzlich skeptisch sowohl gegenüber der Wahrscheinlichkeit nicht-strategischen Handelns (Schneider 1994) als auch gegenüber der Möglichkeit übernationaler und nicht-hegemonialer Herrschaft (Downs et al. 1996). Für die Konzeptualisierung einer Herrschaftsform, die nicht auf überlegenen materiellen Ressourcen basiert, bieten sie entsprechend nur wenige Ansatzpunkte. Im Gegensatz zu rationalistischen Ansätzen weisen idealistische Ansätze inter- und supranationalen Normen zwar eine durchaus hohe Relevanz für gouvernementales Handeln zu. Da grenzüberschreitende Ordnungsstrukturen aber zumeist als Produkte intergouvernementaler Sozialisationsprozesse (vgl. Bull 1977) oder gouvernementaler Gerechtigkeitswahrnehmungen beschrieben werden (Franck 1990),<sup>8</sup> stehen sie in Widerspruch zu der Einsicht, dass gouvernementale Präferenzen sich nicht unabhängig von innerstaatlichen Politikpro-

- 
- 2 Der Begriff der »Governance« ist nur schwer ins Deutsche zu übersetzen. Der zumeist verwandte Begriff des »Regieren« (vgl. Kohler-Koch 1993, Zürn 1998) ist zwar die wohl angemessenste Übersetzung, bezieht sich aber eher auf eine Tätigkeit als einen Zustand. »Governance« lässt sich mit Zürn (1998: 12) als die »intentionale Regulation sozialer Beziehungen und ihrer zugrunde liegenden Konflikte durch verlässliche und stabile Mittel und Institutionen« umschreiben.
  - 3 Vgl. hierzu u. a. Finnemore/Sikkink (1998), Jachtenfuchs (1995), March/Olsen (1998).
  - 4 Vgl. hierzu u. a. Eising/Kohler-Koch (1999), Slaughter (2001), Ladeur (1997).
  - 5 Vgl. hierzu u. a. Haas (1992), Müller (1994, 2001), Zangl/Zürn (1996) und Risse (2000).
  - 6 Für konzeptionell übergreifende Ansätze siehe Zürn (1998), Young (1999), Armstrong/Bulmer (1998), Pollack/Shaffer (2001), und Nye/Donahue (2000).
  - 7 Es muss fast schon als ironisch anmuten, dass ausgerechnet die ehemals so konservative rechtswissenschaftliche Staatslehre hier eine Ausnahme macht (vgl. Bogdandy 1999).
  - 8 Vgl. auch Hurd (1999: Fn. 6), der Staaten als »unitary actors with a corporate identity and the capacity to ›feel‹ the pull of a legitimate rule« konzeptualisiert.

zessen, sondern nur in ihrem Kontext verstehen lassen.<sup>9</sup> Idealistische Ansätze haben damit zwar durchaus das Potenzial, wichtige Interaktionsmerkmale nicht-hierarchischer Herrschaftsformen zu benennen, lassen aber bisher noch eine überzeugende Konzeptualisierung komplexerer Akteursstrukturen vermissen und sind daher nur begrenzt für die Analyse von Mehrebenenstrukturen tauglich. Materialistische Ansätze in der Tradition von Antonio Gramsci (vgl. etwa Cox 1993) letztlich, weisen zwar sowohl das Potenzial für eine komplexe Konzeptualisierung von Akteursstrukturen als auch die notwendige Offenheit für die handlungsleitende Rolle von Ideen (»Ideologien«) auf. Da sie Herrschaft (»Hegemonie«) aber immer als Produkt der Vorherrschaft einer intern als homogen angenommenen sozio-ökonomischen Gruppe denken, bauen sie auf soziologischen Grundannahmen auf, die eigentlich veraltet erscheinen und nur schwer mit dem Befund zunehmend komplexer und ausdifferenzierter Gesellschaften zu vereinbaren sind.

Im Folgenden soll der Versuch gemacht werden, das konstruktive Potenzial des Herrschaftsbegriffes für die Analyse von nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen neu zu erschließen. Im Mittelpunkt des Artikels steht dabei die These, dass politische Herrschaft jenseits des Staates als eine nicht-hierarchische Struktur gedacht werden kann, die von rechtsbasierten und repräsentativen Kommunikationen getragen wird. Ihre zentralen Merkmale sind eine politikfeldspezifisch variable Verdichtung, die Dezentralität von Gewaltpotenzialen und die Notwendigkeit, Regelsetzungen und -durchsetzungen in einem Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Regierungen, internationalen Institutionen und unter Einschluss gesellschaftlicher Regelungsbetroffener vorzunehmen. Zur Entwicklung dieser These ist der Artikel in drei Abschnitte unterteilt. Im folgenden Abschnitt wird ein Konzept heterarchischer Herrschaft in Mehrebenensystemen entwickelt und von den beiden etablierten Konzepten der Anarchie und der Hierarchie unterschieden. Abschnitt drei stellt ein hierauf aufbauendes Konzept von kommunikativer Macht vor, identifiziert die beiden Elemente der Vergesellschaftung und der Verrechtlichung als zentrale Ressourcen und entwickelt ein Untersuchungsdesign zur Überprüfung ihrer empirischen Relevanz. Abschnitt vier präsentiert Kondensate einer durchgeführten empirischen Untersuchung und formuliert eine Antwort auf die Frage nach der Reichweite, den Bedingungen und Grenzen kommunikationsbasierter politischer Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen.

## 2. Herrschaft jenseits des Staates

### 2.1. Zum Begriff der Herrschaft

Ein erster Schritt zur Erschließung des analytischen und normativen Potenzials des Herrschaftsbegriffs ist die Entwicklung eines schlanken Verständnisses von Herrschaft, das diesen auf seinen zentralen analytischen Gehalt, nämlich die »Chance,

9 Vgl. hierzu etwa Moravcsik (1998), Holsti (1991), Milner (1995) oder auch Cox (1993).

Gehorsam für einen Befehl zu erzielen« (Max Weber) beschränkt.<sup>10</sup> Weber unterscheidet bekanntermaßen zwischen drei Typen von legitimer Herrschaft, nämlich der legalen Herrschaft, der traditionellen Herrschaft und der charismatischen Herrschaft. Weder traditionelle noch charismatische Herrschaft sind für die Analyse internationaler Herrschaftsstrukturen sonderlich ergiebig. Traditionelle Herrschaft benennt eine Form der Herrschaft »kraft Glaubens an die Heiligkeit der von jeher vorhandenen Ordnungen und Herren gewalten« (Weber 1973: 154) und steht damit in offenem Gegensatz zu der in allen modernen Gesellschaften zentralen Bedingung der öffentlichen Rechtfertigung von Herrschaftsausübung im Rahmen vernünftiger Argumente. Auch charismatische Herrschaft »kraft affektueller Hingabe an die Person des Herrn und ihre Gnadengaben« (Weber 1973: 159) ist hiermit kaum zu vereinbaren. Legale Herrschaft »kraft Satzung«, in der »durch formal korrekt gewillkürte Satzung beliebiges Recht geschaffen und (bestehendes beliebig) abgeändert werden« (Weber 1973: 151) kann, ist zwar ebenfalls nur beschränkt auf den Umstand verfassungsrechtlich eingeschränkter Legislativkompetenzen eingestellt, kommt beobachtbaren Grundbedingungen modernen Regierens aber schon sehr viel näher. Wenn im Folgenden von Herrschaft gesprochen wird, soll daher immer legale Herrschaft gemeint sein. Hiermit geht gleichzeitig eine zweite Engführung des Begriffes der Herrschaft einher, nämlich die Fokussierung der Analyse auf Beziehungen zwischen politischen Institutionen. Diese Engführung ist zwar nicht unproblematisch, da sie bewusst von Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit (Gill/Law 1993) sowie zwischen Weltmarktprozessen und staatlicher Politik (Hirsch 1995) abstrahiert. Da der Gegenstand dieser Untersuchung aber auch nicht die Konzeptualisierung eines holistischen Herrschaftsverständnisses mit all seinen Facetten (vgl. hierfür etwa Lukes 1974), sondern die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit politischer Ordnung jenseits des Staates ist, erscheint sie durchaus vertretbar. Das hier entwickelte Herrschaftsverständnis ist damit ein bewusst fokussiertes Verständnis, das nicht die Ablösung alternativer Herrschaftskonzeptionen, sondern ihre Ergänzung beabsichtigt.

So verstandene politische Herrschaft lässt sich als eine Beziehung zwischen einem öffentlich-rechtlichen Regelungsautor und einem (oder mehreren) öffentlich-rechtlichen Regelungssubjekten verstehen, in der Erster Regelungen zu formulieren befugt ist (politische Kompetenz) und Letzte diese Vorgaben dadurch befolgen, dass sie ihr individuelles Handeln entsprechend einstellen (Akzeptanz). Politische Herrschaft basiert entsprechend auf einer Kombination aus Kompetenz und Akzeptanz und ist dann maximal ausgeprägt, wenn ein Akteur alle politischen Kompetenzen auf sich vereint und perfekte Befolgung für die von ihm beschlossenen Regelungen erzielt. Sie ist hingegen dann minimal ausgeprägt, wenn er entweder keine Kompetenzen hat oder zwar Kompetenzen hat, aber für die von ihm erlassenen Regelungen keinerlei faktische Akzeptanz erzielt. Die Frage nach dem Vorliegen von politischer

---

10 Vgl. auch Weiss (1998), demzufolge Herrschaft eine »asymmetrische soziale Beziehung mit stabilisierter Verhaltenserwartung, wonach die Anordnungen einer übergeordneten Instanz von deren Adressaten befolgt werden« (Weiss 1998: 248), bezeichnet.

Herrschaft jenseits des Staates lässt sich auch als die Frage danach verstehen, ob und zu welchem Ausmaß anspruchsvolle zwischenstaatliche Regelungen beschlossen und von ihren Adressaten eingehalten werden. Herrschaft ist entsprechend keine dichotome Größe, sondern kann unterschiedliche Intensitäten aufweisen, die auf ein jeweils unterschiedliches materielles Anspruchsniveau und ein jeweils spezifisches Umgehen von Regelungssubjekten mit diesen Regeln verweisen.

## 2.2. *Regieren als Mehrebenenpraxis*

Analytisch ist es gleichwohl alles andere als einfach, den Herrschaftsbegriff an die empirische Realität der internationalen Politik anzupassen. Asymmetrische Machtverhältnisse haben zwar keineswegs aufgehört zu existieren; einseitige Abhängigkeitsverhältnisse haben insbesondere in den Nord-Süd-Beziehungen weiterhin einen zentralen Stellenwert für die Erklärung von Politik. Gleichzeitig aber lässt sich auch nicht übersehen, dass die Realität moderner internationaler Politik zumindest innerhalb der OECD-Welt jede einfache Identifizierung herrschender Akteure sehr schwer macht. Eine ganze Reihe empirisch gut belegter Studien weisen auf die Entstehung von »Regieren ohne Regierung« (Rosenau/Czempiel 1992; Zürn 1998), die Etablierung eines »Rechts oberhalb des Staates« (Volcansek 1997; Neyer 1999) und die »Konstitutionalisierung« internationaler Politik (Stone Sweet 1994) hin. Regierungen müssen ihr ehemaliges Monopol der außenpolitischen Interessenvertretung relativieren und sich in komplexen Mehrebenenstrukturen neu orientieren (Benz 1998; Marks et al. 1996). In diesen neuen Strukturen überlagern und durchdringen transnationale Netzwerke staatliches Handeln und übernehmen faktisch Regierungsaufgaben, ohne aber staatsähnliche hierarchische Strukturen auszuprägen (Slaughter 1997). Asymmetrische Machtverhältnisse bestehen hier zwar durchaus fort; gleichzeitig aber stößt die Ausübung von Macht dort auf Widerstand, wo sie sich in Widerspruch zu rechtlichen Verpflichtungen und als angemessen verstandenem Verhalten (March/Olsen 1998; Franck 1990) setzt. Der neue *Governance*-Diskurs ist daher nicht nur eine wissenschaftliche Mode, sondern thematisiert eine strukturell veränderte empirische Realität, in der ethische Normen und Rechtsprinzipien zu verbindlichen Maßstäben staatlichen Handelns geworden sind und ehemals anarchische Strukturen neuen Raum für transnationale und rechtsbasierte Diskurse eröffnen.

Die neue Realität einer regelgeleiteten und transnational durchdrungenen Politik ist in der Europäischen Union (EU) sicherlich am stärksten ausgeprägt (Alter 2001; Pernice 1999; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Die EU stellt heute eine qualitativ neue Form politischer Ordnung dar, in der Kooperation und Argumentation wesentliche Elemente von Herrschaft sind, in der Regieren als Produkt kollektiven Handelns in der Abwesenheit eines zentralen, gewaltbegabten Akteurs realisiert wird (vgl. Grande/Jachtenfuchs 2000; Kohler-Koch 1993), und in der sich eine sukzessive Verwandlung ehemals autonomer und souveräner Nationalstaaten in den neuen Typus der rechtlich eingebundenen und in ihrer Souveränität externer Autorität

unterworfenen Mitgliedstaaten feststellen lässt. Wenn auch mit teilweise signifikanten Abstrichen, so lassen sich ganz ähnliche Prozesse der Verrechtlichung und der transnationalen Durchdringung internationaler Politik ebenfalls in der europäischen Menschenrechtspolitik (Walter 1999), den transatlantischen Beziehungen (Pollack/Shaffer 2001), der Welthandelsorganisation (Jackson 1999) und sogar der internationalen Menschenrechtspolitik (Helfer/Slaughter 1997, Forschungsgruppe Menschenrechte 1998) beobachten.<sup>11</sup> In all diesen Bereichen ist ebenfalls von einer signifikant verringerten Autonomie gouvernementaler Akteure gegenüber ihren innerstaatlichen Öffentlichkeiten auszugehen. Im normalen Tagesgeschäft dürfte zwar davon auszugehen sein, dass sich die Mehrzahl gouvernementaler Aktivitäten unbemerkt von gesellschaftlicher Wahrnehmung vollzieht und sie auf einem breiten Fundament gesellschaftlichen Vertrauens aufbauen können. Empirische Studien weisen allerdings ebenfalls darauf hin, dass sich der nationale öffentliche Diskurs durchaus gouvernemental behandelter Themen zu bemächtigen vermag, wenn diese innerstaatliche Betroffenheiten wecken (Holsti 1992; Neyer 2000).

Während Regierungen daher zwar auch weiterhin in den meisten Bereichen internationaler Politik über das formale Monopol zur Aushandlung und die materiellen Ressourcen zur Umsetzung von Normen verfügen, sind sie faktisch gleichwohl darauf angewiesen, diese Normen mit anderen Akteuren zu konsentieren und innerstaatliche und transnationale Akzeptanz für die Produkte dieser Aushandlungsprozesse zu erzielen. Regierungen haben daher auch auf der intergouvernementalen Ebene nur noch sehr begrenzt die Möglichkeit, eigenständige politische Ziele zu verfolgen, und sind in der Praxis oftmals sehr viel stärker darauf angewiesen, unterschiedlichsten an sie herangetragenen Anforderungen Rechnung zu tragen. Politische Herrschaft jenseits des Staates lässt sich entsprechend als eine um nationale Regierungsakteure zentrierte, politikfeldspezifische Mehrebenenstruktur verstehen, in der das formale Monopol von Regierungen zur Formulierung und Anwendung von grenzüberschreitenden Normen faktischen Kooperationszwängen unterworfen ist.

Hiermit ist zwar keineswegs impliziert, dass alle Politikebenen zu jedem Zeitpunkt über die gleichen Potenziale verfügen, auf Regelsetzungsprozesse Einfluss zu nehmen. Auszugehen ist vielmehr davon, dass diese Potenziale je nach Politikfeld ebenenspezifische Variationen aufweisen: In der öffentlich stark wahrgenommenen internationalen Lebensmittelpolitik etwa dürfte von einer hohen Relevanz gesellschaftlicher Interessengruppen auszugehen sein; in Verhandlungen über zwischenstaatliche Sicherheitsfragen dürften im Normalfall Regierungen die zentralen Akteure sein; und in der Routine europäischer Verwaltungspraxis kann eine Dominanz der zuständigen mitgliedsstaatlichen Behörden angenommen werden. Gleichzeitig aber sind alle diese Politikgegenstände nicht ohne ein Mindestmaß an Akzep-

---

11 Vgl. auch Chayes/Chayes (1995): »For all but a few self-isolated nations, sovereignty no longer consists in the freedom of states to act independently, in their perceived self-interest, but in membership in reasonably good standing in the regimes that make up the substance of international life. [...] In today's setting, the only way states can realize and express their sovereignty is through participation in the various regimes that regulate and order the international system«(Chayes/Chayes 1995: 27).

tanz der jeweils anderen Ebene praktisch denkbar. Weder können Regierungen individuell grenzüberschreitende Probleme effektiv bearbeiten, noch können sie völkerrechtlich verbindliche Verträge untereinander eingehen, ohne hierfür parlamentarische Zustimmung zu erhalten. Ebenso wie (zwischenstaatliches) Regierungshandeln auf ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Akzeptanz angewiesen ist, gilt dieses auch für das Handeln inter- und supranationaler Instanzen. Im Einzelfall können supranationale Gerichte oder Behörden zwar auch gegen den Willen dominanter Staaten oder Gesellschaften entscheiden (vgl. Burley/Mattli 1993). Als Regelfall ist ein derartiges Handeln hingegen kaum vorstellbar, ohne dass die Legitimität dieser Institutionen und damit die zu erwartende Akzeptanz seitens ihrer governementalen Regelungssubjekten signifikanten Schaden nehmen würden (Garrett et al. 1998). Zum Ausdruck kommt hier letztlich der Umstand, dass nicht-hierarchische Mehrebenenstrukturen zwar durchaus signifikante Asymmetrien im Hinblick auf faktische Teilhabechancen aufweisen mögen, dass sie aber ebenfalls von einem strukturellen Zwang zur ebenenübergreifenden Kooperation gekennzeichnet sind.

### *2.3. Heterarchie in Mehrebenensystemen*

Wer also herrscht jenseits des Staates? Und mittels welcher Instrumente, wenn weder das Kommando noch der Zwang angemessene Mittel sind und die Kompromissbildung im Rahmen intergouvernementaler Vereinbarungen ein offensichtlich unterkomplexes Konzept darstellt? Eine Möglichkeit zur Beantwortung dieser Fragen liegt darin, Mehrebenensysteme nicht nur als über Kooperationsbeziehungen verkoppelte Interaktionssysteme, sondern als eine eigenständige »heterarchische« Form politischer Herrschaft zu verstehen. Vergleichsweise hohe Aufmerksamkeit hat das Konzept der Heterarchie in den vergangenen Jahren im Rahmen der soziologischen und systemtheoretischen Rechtstheorie gefunden. Ausgangspunkt ist hier die Kritik eines klassischen Rechtsverständnisses, das von der Möglichkeit objektiv gültiger Rationalitätsstandards und der vertikalen Umsetzung dieser Standards in Rechtsregeln, -prinzipien und -verfahren ausgeht. Ladeur (1999) kontrastiert diese Idee mit der systemtheoretischen Vorstellung einer Realität, die in eine Vielzahl nebeneinander existierender Subsysteme zerfällt, und in der kein übergeordneter Rationalitätsstandard mehr herrscht, sondern jedes einzelne Subsystem individuelle normative Orientierungen aufweist (vgl. auch Teubner 2000: 348f). Die Frage danach, wie übergreifende gesellschaftliche Ordnung möglich ist, löst sich in dieser Perspektive von der Idee einer vertikal von übergeordneten Regeln auf untergeordnete konkrete Sachverhalte anzuwendenden Rationalität und wird zu der Frage nach den kommunikativen Austauschbeziehungen zwischen Subsystemen, nach den Bedingungen und Möglichkeiten einer »new hierarchical relational rationality« (Ladeur 1999: 16). Rechtssysteme bleiben zwar formal unabhängige Einheiten; faktisch aber bewegen sie sich in interdependenten Beziehungen, in denen wechselseitige Beeinflussungen einen zentralen Stellenwert für ihre Identitätsentwicklung darstellen. Das Spezifikum heterarchischer Strukturen lässt sich ebenfalls aus einer

Gegenüberstellung mit den beiden etablierten Konzepten der Hierarchie und der Anarchie ableiten (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Organisationsprinzipien politischer Herrschaft*

| <i>Organisationsprinzip</i> | <i>Struktur von Souveränität</i> | <i>Richtung von Interaktion</i> |
|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Hierarchie                  | Zentral                          | vertikal                        |
| Anarchie                    | Verteilt                         | horizontal                      |
| Heterarchie                 | Geteilt                          | zirkular                        |

Hierarchie als Organisationsprinzip von Herrschaft beschreibt eine Struktur, in der alle politischen Kompetenzen zur Formulierung kollektiv verbindlicher Regeln zentral bei einem Regelungsauteuren angesiedelt sind, in der Kompetenzen vertikal von oben nach unten (von einem Autor zu einem oder mehreren Adressaten) verlaufen, und in der das wesentliche Instrument zur Ausübung politischer Herrschaft das Kommando, der Befehl oder die Anweisung ist. Souveränität, verstanden als die Kompetenz zur Formulierung von verbindlichen Regeln, ist in einer derartigen Struktur idealiter in einer einzelnen Person oder einer einzelnen Institution zentralisiert (vgl. Bodin 1981). In perfektem Gegensatz hierzu sind in der Anarchie alle politischen Kompetenzen auf die Grundeinheiten eines politischen Systems verteilt, und sind diese jede für sich souverän in der Ausübung von Herrschaft (vgl. Waltz 1979). Einen zentralen Regelungsautor gibt es ebenso wenig wie zentrale politische Kompetenzen. Politische Interaktion erfolgt horizontal zwischen den Grundeinheiten eines Systems im Rahmen von Selbsthilfe, d. h. des unilateralen Versuchs, andere Akteure zu einer gewünschten Form des Handelns zu bewegen.

Die Heterarchie beschreibt im Gegensatz hierzu eine Form der Herrschaft, in der politische Autorität zwischen einem Regelungsautor und einem oder mehreren Regelungssubjekten geteilt ist, jeder Akteur über eine faktische Vetomacht verfügt (Kooperation blockieren kann) und die Ausübung politischer Herrschaft in einem zirkulären Prozess der Abstimmung und Koordinierung individueller Präferenzen erfolgen muss. Das wesentliche Herrschaftsinstrument ist dabei nicht das Kommando oder die Selbsthilfe, sondern ein Prozess der wechselseitigen Überzeugung im Rahmen kommunikativer Akte. Eine empirische Annäherung an eine heterarchische Struktur stellt die Binnenmarktpolitik der EU mit ihrer Parallelität aus Legislativkompetenzen des Ministerrats und des Europaparlaments sowie zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten geteilten Kompetenzen zur Umsetzung von Binnenmarktregeln dar. Keiner der involvierten Akteure verfügt hier über die Möglichkeit, gegen den Widerstand eines der anderen Akteure inhaltliche Ziele durchzusetzen: Während die EU-Kommission das Monopol zur Initiierung von Richtlinien (dem wesentlichen Instrument zur Durchführung des Binnenmarktes) innehat, kann sie doch keine Richtlinien auf den Weg bringen, ohne dass der Ministerrat einen entsprechenden Beschluss fasst, dem darüber hinaus das Europäische Parlament zustimmen muss. Auch alle

drei Institutionen zusammen sind nur begrenzt handlungsmächtig, da die Umsetzung von Richtlinien zumeist der Konkretisierung im Rahmen von Komitologieausschüssen bedarf, in denen wiederum Vorschläge der Zustimmung der Mitgliedsstaaten bedürfen. In der Binnenmarktpolitik der EU vollziehen sich politische Beziehungen daher weitestgehend im Modus der Argumentation oder der Verhandlung und können nur sehr beschränkt auf Mehrheitsverfahren, noch viel weniger auf der Androhung von Sanktionen aufbauen. Sowohl der empirische Befund einer außerordentlich geringen Anwendung formal vorgesehener Abstimmungen (Eriksen/Fossum 2000: Fn. 7) als auch die hohe Relevanz argumentativer Verfahren (Joerges/Neyer 1998; Lewis 1998) können vor diesem Hintergrund als Ausdruck der Notwendigkeit gewertet werden, in heterarchischen Strukturen politische Resultate auf diskursive Abstimmungsprozesse zu begründen.

Ähnlich wie bei den analytischen Konzepten der Anarchie und der Hierarchie handelt es sich bei dem Konzept der Heterarchie um eine idealtypisch konstruierte Heuristik. Das Modell heterarchischer Mehrebenenpolitik behauptet zwar einerseits eine hohe Nähe zu wesentlichen Elementen empirisch beobachtbarer Realität; es reflektiert andererseits aber auch die Einsicht, dass Idealtypen als »rationale Konstruktionen der reinen Form« (Weber) nicht das Ziel der Abbildung empirischer Realität haben. Vielmehr regen sie zur Identifizierung von Strukturelementen politischer Ordnung an, sollen neue Problemverständnisse ermöglichen und neue Forschungsfragen begründen. Auf der Basis des Modells heterarchischer Mehrebenenpolitik lassen sich die wesentlichen Strukturelemente politischer Herrschaft wie folgt zusammenfassen: Politische Herrschaft in Mehrebenensystemen stellt weder eine Replikation des Nationalstaates dar, noch bewegt sie sich auch nur in die Richtung von Staatswerdung. Ihre zentralen Merkmale sind vielmehr eine politikfeldspezifisch variable Verdichtung, die Dezentralität von Gewaltpotentialen und die Notwendigkeit, Herrschaft in einem Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Regierungen, internationalen Institutionen und unter Einschluss gesellschaftlicher Regelungsbetroffener auszuüben. Nicht das Kommando oder die Androhung von Sanktionen, sondern die Fähigkeit zum einvernehmlichen Handeln ist das wesentliche Instrument von Herrschaft.

### 3. Kommunikative Macht in heterarchischen Strukturen

Eine heterarchieanalytische Perspektive ist ebenfalls hilfreich, um den Begriff der Macht neu verstehen und auf die Analyse nicht-hierarchischer Mehrebenensysteme einstellen zu können. Für eine Konzeptualisierung von Macht, die nicht auf überlegenen materiellen Ressourcen, sondern auf kommunikativen Strukturen aufbaut, lässt sich auf die bei Hannah Arendt (1995) zu findende Unterscheidung zwischen den Begriffen der »kommunikativen Macht« und der »Gewalt« zurückgreifen. Unter Gewalt versteht Arendt sinngemäß den mit physisch relevanten Handlungen einhergehenden und gegen einen identifizierbaren Widerstand gerichteten Versuch eines individuellen Akteurs oder einer Gruppe, intentional auf die Veränderung eines

Zustandes oder eines Verhaltens einzuwirken. Macht hingegen bezieht sich auf ein soziales Verhältnis zwischen mindestens zwei Akteuren, das die Fähigkeit thematisiert, »nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln« (Arendt 1995: 45). Kommunikative Macht ist somit nicht die in individueller Verfügung stehende Ressource eines einzelnen Akteurs, sondern Ausdruck der internen Fähigkeit einer sozialen Gruppe zur Selbstverständigung. Mit der Unterscheidung der Kategorien der Gewalt und der kommunikativen Macht eröffnet sich eine konzeptionelle Perspektive, bindungswirksame Normen jenseits gewaltverschwiegener Exekutivmacht denken und die oftmals als unauflöslich gedachte Verbindung von Hierarchie, Herrschaft und der Ausübung von Macht überwinden zu können.

Kommunikative Macht ist allerdings gerade in den internationalen Beziehungen keinesfalls als selbstverständliches Produkt der Einsicht von Regierungen in ihre wechselseitige Abhängigkeit zu verstehen. In der kooperationstheoretischen Literatur werden vielmehr eine ganze Reihe gewichtiger Momente betont, die einvernehmliches Handeln erschweren. Hierzu gehören u. a. das Problem der kommunikativen Kosten von Kooperation (Schärf 1993), der Vielfalt von Problemwahrnehmungen (Héritier 1996), der Umstand einer generell geringeren Informationssicherheit (vgl. Ostrom 1990) sowie der möglichen Inkompatibilität der Präferenzen von Akteuren in unterschiedlichen Handlungssarenen (Benz 1992: 151). Kommunikative Macht ist damit als ein außerordentlich voraussetzungsvolles Produkt politischer Interaktion zu verstehen. Seine Entstehung ist von zumindest zwei Ressourcen abhängig, die im Folgenden als »Vergesellschaftung« und »Verrechtlichung« diskutiert werden sollen.

### *3.1. Diskursgestaltung durch Vergesellschaftung*

Eine erste wesentliche Vorbedingung jeder Verständigung in heterarchischen Strukturen ist es, dass mit faktischer Vetomacht ausgestattete Akteure überhaupt miteinander reden, d. h. sich ihre wechselseitigen Problemverständnisse und Lösungsansätze mitteilen. Miteinander reden aber können nur solche Akteure, die auch entweder an einem gemeinsamen Tisch sitzen oder über andere Formen der Institutionalisierung von Kommunikation verfügen. Eine notwendige Bedingung verständigungsbegabter heterarchischer Strukturen ist daher nicht nur die Einbindung von gubernementalen Regelungssadressaten, sondern ebenfalls von gesellschaftlichen Regelungsbetroffenen. Kurz: Worum es geht, ist die »Vergesellschaftung« zwischenstaatlicher Prozesse der Autorisierung von Regeln im Sinne der Gestaltung partizipativer Entscheidungsverfahren.

Die Beteiligung von gubernementalen Regelungssadressaten und gesellschaftlichen Regelungsbetroffenen an zwischenstaatlichen Prozessen der Regelungsformulierung kann dabei entweder direkt über die Zuweisung von Rede- und Stimmrechten oder über die Gewährleistung indirekter Formen der Einbindung erfolgen. Während gubernementale Regelungssadressaten in zwischenstaatlichen Entscheidungsverfahren fast immer direkt beteiligt sind und in den meisten Fällen über Stimm- oder Vetorechte verfügen, erfolgt die Einbindung nichtstaatlicher

Akteure zumeist entweder informell über die innerstaatliche Konsultation von Interessengruppen durch Regierungsakteure oder – im Fall von transnationalen Gruppen von Betroffenen – über unverbindliche Konsultationsanforderungen auf der internationalen Ebene. Um der Breite möglicher Formen von Vergesellschaftung Rechnung zu tragen, soll im Folgenden zwischen sozialer Akzeptanz und transnationaler Partizipation unterschieden werden.

Soziale Akzeptanz lässt sich als das Ausmaß verstehen, zu dem die Inhalte gubernementalen Handelns auf gesellschaftliche Zustimmung stoßen. In modernen Demokratien, in denen die »Definitionsmacht über das Gemeinwohl« (Dietz 1995: 125) bei der Öffentlichkeit liegt, gilt ein hohes Maß an Nähe zwischen gubernementalem Handeln und vorherrschenden gesellschaftlichen Meinungen als strukturelle Bedingung nicht nur legitimer, sondern auch praktisch durchführbarer Politik. Es ist die Öffentlichkeit, die in der Demokratie faktisch über die Gemeinwohlorientierung von Mandatsträgern und deren inhaltlichen Positionen, und damit letztlich auch über deren Machterhalt entscheidet. Entscheidungsträger, die sich über die öffentliche Meinung hinwegsetzen, müssen dies entweder unter Berufung auf überzeugende alternative Legitimationsressourcen tun, oder das Risiko des Machtverlustes in Kauf nehmen. Die Öffentlichkeit erfüllt damit nicht bloß eine Legitimationsfunktion für die Macht der politischen Institutionen, sondern stellt selbst eine Macht gegenüber den politischen Institutionen dar (vgl. Göhler 1995).

Im Gegensatz zur sozialen Akzeptanz bezeichnet Partizipation das Ausmaß, zu dem nichtstaatliche Regelungsbetroffene im Prozess internationalen Regierens Berücksichtigung finden und entweder personell oder ideell an der Bestimmung der materiellen Inhalte von Regelungen teilhaben. Eine derartige Einbindung kann dabei durchaus unterschiedliche Formen annehmen: Es kann sich entweder um direkte Einflussmöglichkeiten in Form supranationaler parlamentarischer Mitarbeit und Kontrolle oder um »weichere« Formen handeln, wie etwa beratende Gremien oder das Recht der nicht-stimmberechtigten Partizipation an Verhandlungen. Entscheidend ist in allen Fällen weniger die konkrete Form der Repräsentation als vielmehr die Bedingung, dass sowohl Regelungssadressaten als auch Regelungsbetroffene in einer Weise eingebunden sind, die die Berücksichtigung ihrer Interessen gewährleistet und transnationale Problemlösungsdiskurse zwischen gesellschaftlichen Regelungsbetroffenen und gubernementalen oder internationalen Regelungsauteuren ermöglicht.

Eine zentrale Rolle kommt hierbei der Einbindung von internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs) zu. In der Literatur werden insbesondere zwei Pfade betont, mittels derer NROs eine erhöhte Anbindung intergouvernementaler Politik an gesellschaftliche Problemwahrnehmungen bewirken können (vgl. Smith et al. 1997: 73f). Ein erster wichtiger Mechanismus besteht darin, die Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern und der breiteren Öffentlichkeit auf vernachlässigte Themen zu lenken. NROs können Themen auf die politische Agenda setzen und damit Regierungen nötigen, sich mit neuen Fragen auseinander zu setzen. Sie haben dadurch das Potenzial, grenzüberschreitende Diskurse der Analyse von Problemen und der Suche nach Möglichkeiten zu ihrer Bearbeitung zu initiieren, und damit den

oftmals von diplomatischen Rationalitäten geprägten zwischenstaatlichen Verhandlungen ein inhaltliches Korrektiv gegenüberzustellen. Ein zweiter Wirkungspfad basiert auf dem Potenzial von NROs zur Induzierung von Lerneffekten. NROs verfügen oftmals über spezialisiertes Wissen bezüglich einzelner Probleme oder auch des Zusammenhangs unterschiedlicher Problemkomplexe. Gerade die größeren NROs sind heute nicht mehr lediglich Vereinigungen betroffener Individuen, sondern verfügen über hochausgebildete Spezialisten und Experten, die guvernementale Expertise konstruktiv ergänzen können (vgl. Reinicke 1998: 220). Mit den beiden Mechanismen der Beförderung von Diskursivität zwischen Regierungen und Gesellschaften sowie der materiellen Verbesserung der Inhalte internationalen Regierens haben NROs letztlich das Potenzial, die innergesellschaftliche Akzeptanz zwischenstaatlicher Politik zu erhöhen. Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, bewertete NROs entsprechend auch nicht als Konkurrenten des staatlichen Anspruches auf die Gestaltung grenzüberschreitender Beziehungen, sondern als »eine grundlegende Form menschennaher Repräsentation«, die »eine Garantie für die politische Legitimation auch der Vereinten Nationen« darstelle (zit. n. Schmidt/Take 1997: 15).

### 3.2. Diskursgestaltung durch Verrechtlichung

Verständigungsbegabte Kommunikationsprozesse sind allerdings nicht als sich automatisch einstellendes Produkt vergesellschafteter politischer Interaktion zu verstehen. Gerade unter den Bedingungen akteuraler Komplexität und hiermit oftmals einhergehender divergenter Präferenzen stehen Verständigungsprozesse immer unter der Gefahr des Scheiterns an vermeintlich unüberwindbaren Differenzen. Akteurale Komplexität ist daher keinesfalls an sich förderlich für die Wahrscheinlichkeit von Einigungen. Erfolgversprechende Diskurse in heterarchischen Strukturen setzen vielmehr die verbindliche Anbindung an geteilte Werte- und Normenkonsense voraus, die erst den Rahmen dafür abgeben, dass vorgetragene Geltungsansprüche kommunikativ erörtert werden können (Habermas 1992: 32-45). Argumentiert werden kann nur vermittelt durch ein gemeinsames Referenzkriterium, das die vergleichende Bewertung von Argumenten ermöglicht und es erlaubt, zwischen »besseren« und »schlechteren« Argumenten zu unterscheiden (Prittitz 1996: 137). Woher aber solche Referenzkriterien nehmen, wenn Akteure in der internationalen Politik nicht nur außerordentlich heterogen, sondern auch von einer entsprechenden Vielfalt jeweiliger Problemverständnisse und Rationalitätskriterien geprägt sind?

Eine mögliche Antwort auf diese Frage stellt der Verweis auf die Funktionsleistungen des modernen Rechts dar. Im Gegensatz zu traditionellem Recht, das auf der Identifikation von materiellen Zielen und der Benennung von Handlungsgeboten und -verboten zur Umsetzung dieser Ziele aufbaut, ist modernes Recht im Kern als ein Instrument der Kontextgestaltung und der Befähigung komplexer sozialer Systeme zur Selbststeuerung zu verstehen (Teubner/Willke 1984). So verstandenes Recht zielt darauf ab, Diskurse in einen verbindlichen Rahmen von Begründungs-

notwendigkeiten einzubetten und gleichzeitig Komplexitätsreduzierend und Verbindlichkeit stiftend zu wirken. Entsprechend verweist auch Habermas darauf, dass das Recht einen Mechanismus bereitstelle, »der die überforderten Verständigungsleistungen der kommunikativ Handelnden von Aufgaben der sozialen Integration entlastet« (Habermas 1992: 57). Rechtlich strukturierte Diskurse sind entsprechend keineswegs als unverbindliche Formen der politischen Interaktion zu betrachten. Ganz im Gegenteil: Da rechtliche Strukturierung immer auch die Identifikation anzuwendender Rationalitätsstandards und die Unterscheidung zwischen zulässigen und unzulässigen Argumenten beinhaltet, diszipliniert sie politische Interaktionen und nötigt Akteure, die Legitimität ihrer Präferenzen im Sinne einer Widerspruchsfreiheit zu kodifizierten Standards auszuweisen. Rechtsstrukturierte Diskurse sind daher auch nicht als Freiheit von Herrschaft zu verstehen, sondern setzen vielmehr die Herrschaft einer spezifischen konsentierten Rationalität voraus (Przeworski 1998).

Während der Grundzusammenhang zwischen rechtlich kodifizierten Verfahren und der Wahrscheinlichkeit diskursbasierter Verständigung in der Literatur wohl fundiert ist, ist es gleichwohl alles andere als einfach, genau zu benennen, was denn eigentlich eine Rechtsnorm von einer bloßen sozialen Norm unterscheidet. Die traditionelle Rechtstheorie zeichnet sich dadurch aus, dass sie der Frage der zwangsvorsehenden Durchsetzbarkeit von Regeln, und damit der Existenz eines staatlichen Gewaltmonopols, einen zentralen Stellenwert einräumt (vgl. Kelsen 1966; Brunkhorst 2000: 383). Für die empirische Operationalisierung ist ein derartiges Rechtsverständnis allerdings alles andere als glücklich: Wenn Recht grundsätzlich nur innerhalb des Staates existieren kann, kann es keine Verrechtlichungsprozesse jenseits des Staates geben.

Eine alternative und für die vorliegende Fragestellung fruchtbarere Möglichkeit der Operationalisierung des Rechtscharakters von Regelungen liegt darin, nach dem Ausmaß zu fragen, zu dem Regelungssubjekte Regelungen als verbindlich anerkennen und bereit sind, sich entsprechenden institutionellen Mechanismen der Beförderung von Regelungsbefolgung unterzuordnen (vgl. Abbott et al. 2000; Neyer/Wolf 2002). Ein derartiges institutionalistisches Rechtsverständnis hat gegenüber einem durchsetzungsorientierten Rechtsverständnis den Vorteil, die Dicthotomie aus innerstaatlichem Recht und zwischenstaatlichen sozialen Normen durchbrechen zu können und unterschiedliche Ausprägungen des Rechtscharakters einer Regelung zuzulassen. Im Rahmen eines derartigen Rechtsverständnisses lassen sich zumindest drei wesentliche Ausprägungen von Verrechtlichung unterscheiden, die sich auf die Dimensionen der Rechtskontrolle (Überwachung der Anwendung von Regeln), der Rechtsinternalisierung (innerstaatliche Rechtswirkung von Regeln) und der Rechtsfolge (Konsequenzen im Fall eines Regelungsbruches) beziehen. Alle drei Dimensionen können eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen aufweisen. Verfahren der Rechtskontrolle können von dem Vertrauen auf die Ehrlichkeit einer Vertragspartei über die Etablierung von Berichtspflichten bis hin zur Ausstattung einer zentralen Institution mit materiellen und rechtlichen Ressourcen zur Durchführung von Kontrollen vor Ort reichen (vgl. Mitchell 1994). Sehr

ähnlich kann das Ausmaß der Rechtsinternalisierung von einer bloßen zwischenstaatlichen Übereinkunft über die Etablierung unabhängiger Schiedsgerichtsbarkeiten bis hin zur innerstaatlichen Einklagbarkeit von zwischenstaatlichen Regeln variieren (vgl. Koh 1997). Rechtsfolgen (Sanktionen) letztlich können von bloßem »Anprangern« (vgl. Liese 2001) über die Autorisierung von symmetrischen Vergeltungsmaßnahmen (wie in der Welthandelsorganisation, WTO) bis hin zur Verhängung von Zwangsgeldern (wie in der EU) reichen.

Ebenso wie Vergesellschaftung darf Verrechtlichung allerdings nicht als für sich hinreichender Faktor zur Ermöglichung von Herrschaft jenseits des Staates verstanden werden. Erst in der Verbindung beider Elemente kann das Versprechen diskursbasierter politischer Herrschaft real werden. Nur wenn Verrechtlichungsprozesse offen für die Beteiligung breiter gesellschaftlicher Kreise sind und Foren der grenzüberschreitenden Auseinandersetzung mit divergierenden Präferenzen bieten, können ausreichende Anreize entstehen, um extralegales Handeln unwahrscheinlich zu machen. Wenn die zunehmenden Partizipationsforderungen von NROs jedoch ignoriert werden, besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass der bereits latent vorhandene Antagonismus zwischen der internationalen Zivilgesellschaft und internationalem Regieren chronisch und die soziale Akzeptanz politischer Herrschaft jenseits des Staates weiter beschädigt wird.<sup>12</sup>

### 3.3. Empirische Umsetzung und Fallauswahl

Gegenstand der bisherigen Ausführungen war die Grundlegung eines konzeptionellen und empirisch umsetzbaren Zugriffs zur Analyse nichtstaatlicher politischer Herrschaftsstrukturen. Im Gegensatz zu analytischen Ansätzen, die internationale Politik entweder als anarchisch geprägtes System oder als zwischenstaatliche Wertegemeinschaft verstehen, betont das hier entwickelte Modell heterarchischer Mehrebenenpolitik die Parallelität von inter-, trans- und innerstaatlichen Einflussfaktoren auf gubernementales Handeln sowie ihre enge wechselseitige Verkopplung. Als zentrale Gegenstände für die empirische Forschung bieten sich in diesem Kontext zumindest zwei Fragen an: Zum einen ist danach zu fragen, ob es sich empirisch belegen lässt, dass Vergesellschaftung und Verrechtlichung positiv mit der Intensität von Herrschaft (verstanden als der Fähigkeit zur Erzielung von Regelungsbefolgung) zusammenhängen. Eine zweite und hiermit in direktem Zusammenhang stehende Frage ist die nach notwendigen Qualifizierungen. Welche faktische Gelung hat politische Herrschaft jenseits des Staates heute? Und wo liegen ihre Grenzen? In welchem Verhältnis stehen die benannten unabhängigen Einflussfaktoren kommunikativer Macht zueinander? Sind einzelne der benannten Faktoren von

---

12 Hierfür gibt es inzwischen insbesondere in bezug auf die WTO eine ganze Reihe von deutlichen Anzeichen. Vgl. hierzu das von sechzig NROs autorisierte »Joint-NGO General Statement« ([http://www.foeeurope.org/trade/epwto\\_statement.htm](http://www.foeeurope.org/trade/epwto_statement.htm); 14.3.2002).

besonders hoher Bedeutung für die Erzielung von Regelungsbefolgung und wenn ja, welche sind dies?

Eine derartige empirische Überprüfung und Qualifizierung lässt sich nicht an einem einzigen Fall exemplarisch für Herrschaftsstrukturen an sich untersuchen. Notwendig ist hierfür vielmehr eine Fallauswahl, die ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Regelungstypen (mit bzw. ohne Zielkonflikt und mit bzw. ohne Verteilungskonflikt)<sup>13</sup> abdeckt, um so zu einem hohen Maß an Generalisierbarkeit der Befunde zu gelangen. Hierzu wurden insgesamt acht Untersuchungsfälle (vier Vergleichsstudien) ausgewählt, die von der Risikoregulierung über die Menschenrechtspolitik bis hin zur Umverteilungspolitik und der Haushaltspolitik reichen. In jedem dieser Politikbereiche wurden jeweils zwei konkrete Regelungen mit ähnlichem Regelungsgehalt und auf unterschiedlichen Politikebenen (international, europäisch, föderal) identifiziert, um komparative Rückschlüsse auf die jeweiligen Spezifika zwischenstaatlicher politischer Herrschaft in der EU, im internationalen System und im Bundesstaat zu erlauben (Tabelle 2).

Tabelle 2: Fallauswahl

|                        | <i>Ohne Zielkonflikt</i>                                | <i>Mit Zielkonflikt</i>                                     |
|------------------------|---|---|
| Ohne Verteilungseffekt | (1)<br>Internationale und europäische Risikoregulierung | (2)<br>Internationale und europäische Menschenrechtspolitik |
| Mit Verteilungseffekt  | (3)<br>Europäische und föderale Haushaltspolitik        | (4)<br>Europäische und föderale horizontale Umverteilung    |

Im Rahmen der internationalen und der europäischen Risikoregulierung wurden die Fälle der (ursprünglich) verweigerten Aufhebung des Embargos gegen britisches Rindfleisch seitens Deutschlands und Frankreichs im Jahr 1999<sup>14</sup> sowie der noch immer ausstehenden Aufhebung des Embargos gegen US-amerikanisches Hormonfleisch seitens der EU<sup>15</sup> untersucht. Politische Herrschaft in der europäischen und internationalen Menschenrechtspolitik wurde am Beispiel des Folterverbotes des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte (Zivilpakt) sowie der

13 Zur Begründung dieser Kriterien vgl. Rittberger/Zürn (1990: 28-32).

14 Eine detaillierte Chronologie der BSE-Affäre findet sich auf der Webpage der BSE Inquiry (<http://www.defra.gov.uk/animalh/bse/chronol.pdf>; 18.03.2002). Weiterführende Literatur findet sich bei Neyer (2000).

15 Eine ausführliche Kommentierung des Falls aus US-amerikanischer Sicht findet sich unter: <http://www.ustr.gov/releases/1999/07/fact.pdf>; 18.03.2002. Für die europäische Position vgl.: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/press/press57\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press57_en.pdf); 18.03.2002. Für neuere zusammenfassende Analysen vgl. Godt (1998) und Eggers (1998).

Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und seiner mangelhaften Anwendung durch die Türkei und Israel untersucht.<sup>16</sup> Zur Untersuchung von Herrschaft in der europäischen und föderalen Haushaltspolitik wurden die Vereinbarungen zwischen der EU und Griechenland sowie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Bremen über (inzwischen weitgehend durchgeföhrte) Maßnahmen zur Sanierung des griechischen bzw. des bremischen Haushaltes ausgewählt.<sup>17</sup> In der europäischen und föderalen Umverteilungspolitik letztlich wurden die horizontalen redistributiven Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des mitgliedsstaatlichen Finanzausgleichs im Rahmen der EU untersucht.<sup>18</sup> In allen vier Vergleichsstudien war das empirische Untersuchungsdesign jeweils so angelegt, dass das Ausmaß der beobachtbaren Regelungsbefolgung (abhängige Variable von Herrschaft) in Beziehung zur Ausprägung von Vergesellschaftung und Verrechtlichung (unabhängige Variablen von Herrschaft) gesetzt und danach gefragt wurde, ob und inwieweit die relative Ausprägung der unabhängigen Variablen die relative Ausprägung der abhängigen Variable erklären kann.

#### 4. Reichweite, Bedingungen und Grenzen politischer Herrschaft

Die empirischen Ergebnisse der durchgeföhrten Untersuchung lassen sich im Rahmen dieses Beitrages nur in aller Kürze, quasi in kondensierter Form, darstellen.<sup>19</sup> Da das eigentliche Ziel dieses Beitrages allerdings auch nicht die detaillierte Darlegung internationaler Herrschaftsstrukturen, sondern die Illustration des heuristischen Nutzens eines heterarchischen Herrschaftsverständnisses ist, mögen die folgenden knappen Ausführungen hierfür ausreichen.

---

16 Eine gute Diskussion der beiden Fälle findet sich bei Liese (2001). Für eine komparative Analyse der institutionellen Strukturen der beiden Regime mit weiteren Literaturhinweisen vgl. Helfer/Slaughter (1997). Detaillierte Darstellungen der beiden Fälle finden sich in den Berichten des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) sowie den Sitzungsdokumenten des Menschenrechtsausschusses und des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen (<http://www.unhchr.ch>).

17 Zu den griechischen Bemühungen der Haushaltskonsolidierung in den Neunzigerjahren vgl. Pagoulatos (1999) sowie die Berichte der EU zur Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Mitgliedsstaaten (<http://ue.eu.int/emu/de/index.htm>; 14.3.2002). Für die bremischen Bemühungen sind die Jahresberichte des bremischen Senators für Finanzen sowie die Protokolle des Finanzplanungsrates beim Bundesfinanzministerium aufschlussreich.

18 Eine gute Darstellung des Länderfinanzausgleichs findet sich bei Kesper (1998), eine des mitgliedsstaatlichen Umverteilungsregimes bei Walthes (1996). Die relevante Debatte über die Durchführung des Länderfinanzausgleichs ist gut zusammengefasst in BVerfG (1999), die historische Debatte bei Renzsch (1991). Die Debatte über das mitgliedsstaatliche Umverteilungsregime wird bei Heinemann (1998) nachgezeichnet.

19 Eine ausführliche Diskussion der hier vorgestellten Untersuchungen findet sich in Neyer (2001, Kap. 5 bis 8).

#### 4.1. Reichweite politischer Herrschaft jenseits des Staates

Ein erster wesentlicher Befund der empirischen Analysen ist das hohe Maß an politischer Kompetenz, das eine Vielzahl zwischenstaatlicher Regelungen heute beanspruchen. Alle acht der untersuchten Regelungen verlangen von ihren governementalen Regelungssadressaten die Akzeptanz signifikanter Anpassungskosten. Die beiden distributiven Regelungen etwa verlangen von Griechenland bzw. dem Land Bremen die grundlegende Ausrichtung der gesamten Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik an vereinbarten Standards der Haushaltspolitik und unterwerfen das Haushaltsgebaren beider Länder engen Restriktionen. Auch die beiden regulativen Fälle aus der europäischen und der internationalen Risikoregulierung sind außerordentlich anspruchsvoll. Zwar sind die ökonomischen Anpassungskosten in beiden Fällen von eher untergeordneter Bedeutung, doch verlangen sie gleichzeitig von den gesellschaftlichen Regelungsbetroffenen die Orientierung alltäglicher Konsumgewohnheiten an internationalen bzw. europäischen Normen (Anwendung des Prinzips wissenschaftlicher Unbedenklichkeit), auch wenn diese in Widerspruch zu eigenen Präferenzen (Anwendung des Vorsorgeprinzips) stehen. Das Anspruchsniveau der beiden redistributiven Regelungen kommt deutlich in den politischen Auseinandersetzungen über die angemessene Höhe der zu leistenden Zahlungen zum Ausdruck. Aufgrund ihrer Gleichzeitigkeit von Zielkonflikt und Umverteilungskonflikt stellen zwischenstaatliche redistributive Transfers darüber hinaus einen Typus von Regelung dar, dessen Realisierbarkeit in der Literatur eher skeptisch betrachtet wird. Die beiden Regelungen aus dem Menschenrechtsbereich letztlich sind insofern als anspruchsvoll zu betrachten, als sie von den Regelungssadressaten Türkei und Israel die Begrenzung der innerstaatlich einsetzbaren Mittel in einer Situation verlangen, die in beiden Fällen als von hoher sicherheitspolitischer Relevanz oder gar als Bedrohung der Integrität des Staates wahrgenommen wird.

Während alle der untersuchten Regelungen ein hohes Maß an Kompetenz beanspruchen, sieht der empirische Befund bezüglich der faktischen Akzeptanz dieser Regelungen (Regelungsbefolgung) eher gemischt aus. Ein hohes Maß an Regelungsbefolgung weisen sowohl die beiden distributiven als auch die beiden redistributiven Regelungen auf. Bei den beiden distributiven Regelungen aus der europäischen und föderalen Haushaltspolitik fällt auf, dass diese trotz hoher innenpolitischer Anpassungskosten von beiden Regierungen als legitime und angemessene Restriktionen eigener Handlungsfreiheit akzeptiert und inzwischen weitestgehend umgesetzt wurden.<sup>20</sup> Sehr ähnlich wurde auch gegen die beiden redistributiven Regelungen zu kei-

20 In ihrem Jahresbericht zur Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten lobte die EU-Kommission ausdrücklich die Sparpolitik und die Privatisierungsbemühungen der griechischen Regierung und urteilte, dass Griechenland »den bemerkenswertesten Konsolidierungsprozess aller Unionsmitglieder für sich verbuchen« (KOM(1998) 543, endg., 15) könne. Nachdem der Rat in den Jahren 1994 bis 1998 noch alljährlich ein übermäßiges Defizit konstatiert hatte, empfahl die EU-Kommission dem Rat daher Ende 1999, die Entscheidung vom 26. September 1994 über das Bestehen eines übermäßigen Defizites aufzuheben. Sehr ähnlich stellte die vom Bund und den Ländern zur Überprüfung der weiteren Notwendigkeit von Sanierungshilfen an die Haushalts-Notlage-Länder eingesetzte

nem Zeitpunkt verstößen (etwa durch Aussetzung der Zahlungen). Sowohl die europäischen Nettozahlerländer Deutschland und die Niederlande als auch die drei wesentlichen föderalen Nettozahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen waren und sind (wenn auch widerstrebend) bereit, signifikante Ressourcen für redistributive Ziele bereitzustellen.

In der europäischen und internationalen Risikoregulierung sowie der europäischen und internationalen Menschenrechtspolitik sieht der Befund hingegen etwas gemischter aus. Die auch gegen rechtlichen Druck aufrechterhaltene Weigerung der Bundesrepublik zur Aufhebung ihres Einfuhrverbots kann als klarer Beleg dafür gewertet werden, dass sich supranationale Herrschaftsansprüche in der EU oftmals nur als Produkt eines langwierigen diplomatischen oder/und rechtlichen Verfahrens durchsetzen lassen (vgl. Jönsson/Tallberg 1998).<sup>21</sup> In der WTO ist das Ausmaß an gubernementaler Akzeptanz sowohl gegenüber den allgemeinen Regeln der WTO als auch im konkreten Hormonfleischfall noch um einiges geringer. Die relativ hohe Anzahl von nicht umgesetzten letztinstanzlichen Entscheidungen der WTO-Streitschlichtungsgremien legt sogar den Eindruck nahe, dass offene Verstöße gegen WTO-Recht systematischer Bestandteil seiner Anwendung sind.<sup>22</sup> Noch um einiges schlechter sieht der Befund im Bereich der Menschenrechtspolitik aus. Auf europäischer Ebene gilt die EMRK zwar in den allermeisten Mitgliedsstaaten inzwischen als unbestrittene normative Grundlage der Anwendung von Menschenrechten, und die Befolgung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EuGMR) wird als »as effective as those of any domestic court« (Carter/Trimble 1995: 309) eingestuft. Das Beispiel der Türkei zeigt gleichzeitig allerdings auch, dass diese breite Akzeptanz kaum auf die Durchsetzungspotenziale der EMRK zurückzuführen ist. Seit nunmehr 20 Jahren drängen die Gremien der EMRK auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei, ohne aber signifikante Verbesserungen zu erzielen. Die Effektivität der EMRK findet heute offensichtlich noch immer dort ihre Grenzen, wo Regierungen nicht willens sind, ihre Verpflichtungen umzusetzen, und gesellschaftliche Forderungen nach Einhaltung von Menschenrechten/Obligationen nur schwach ausgeprägt sind. Auf der internationalen Ebene wird dieses Bild noch deutlicher: Zwar kann einerseits kaum bestritten werden, dass die Einbindung von Regierungen in einen kontinuierlichen Prozess der Thematisierung von Menschenrechtsverpflichtungen langfristig einer Verringerung menschenrechtsverletzender Praktiken zuträglich ist (vgl. Forschungsgruppe Menschenrechte 1998). Der Umstand aber, dass mehr als drei Viertel aller Staaten, die für schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind,

---

Arbeitsgruppe 1998 in ihrem Abschlussbericht fest, dass Bremen seinen Sanierungsbeitrag erbracht habe und weiteren Mittelbewilligungen nichts Grundsätzliches im Wege stehe.

- 21 Deutschland war erst bereit, sein unilaterales Einfuhrverbot aufzuheben, als die Kommission einem politischen Kompromiss zustimmte, der es Deutschland im Widerspruch zum generell gültigen Diskriminierungsverbot erlaubte, britisches Rindfleisch mit einem »XEL«-Stempel zu versehen und damit als britisches Rindfleisch zu kennzeichnen.
- 22 Von den 32 vom DSB oder dem AB zwischen 1995 und April 2000 abschließend entschiedenen Fällen stießen immerhin vier auf eine offene Verweigerung der Umsetzung seitens der unterlegenen Parteien (WTO, Overview of the State-of-play of WTO Disputes).

gleichzeitig Vertragsstaaten des Zivilpaktes sind (Hamm 1998: 91-93), legt doch ein gehöriges Maß an Skepsis gegenüber der Effektivität politischer Herrschaft in grenzüberschreitenden Menschenrechtsfragen nahe.

In den referierten Befunden kommt deutlich zum Ausdruck, dass Herrschaft jenseits des Staates eine vorsichtig zu verwendende Kategorie darstellt, die sowohl politikfeld- als auch ebenenspezifische Variationen aufweist. Grundsätzlich scheint politische Herrschaft auf der europäischen Ebene auf nicht weniger, sondern – zumindest in den untersuchten Fällen – sogar auf eine höhere Akzeptanz seitens ihrer gouvernementalen Regelungsadressaten zu stoßen, als dies auf der föderalen Ebene der Fall ist.<sup>23</sup> In der internationalen Politik klaffen die beanspruchte Regelungskompetenz und die erzielte Akzeptanz hingegen signifikant auseinander. Auffällig ist allerdings ebenfalls, dass in keinem der untersuchten Fälle Regierungen bereit waren, Regelungsbrüche auch offen als solche zuzugeben. Sowohl die EU im Fall der Risikoregulierung als auch Israel im Fall der Menschenrechtspolitik rechtfertigten ihr Handeln vielmehr unter Verweis auf rechtliche Argumente (EU, Israel) und die Besonderheit der spezifischen Umstände, die kein höheres Maß an Regelungsbefolgung zuließen (Israel). Zum Ausdruck bringt sich in diesem Verhalten nicht nur der Versuch, einer internationalen Verurteilung und der Verhängung von Sanktionen zu entgehen, sondern ebenfalls die grundsätzliche Akzeptanz einer Rechtsverpflichtung, der nicht nachzukommen in jedem Fall einer Begründung bedarf. Auch mangelfache Regelungsbefolgung und sogar offener Regelungsbruch weisen in den hier untersuchten Fällen daher immer noch zumindest das Element einer rhetorischen Akzeptanz der Verbindlichkeit zwischenstaatlicher Verpflichtungen auf.<sup>24</sup>

#### *4.2. Einflussfaktoren politischer Herrschaft jenseits des Staates*

##### *4.2.1. Verrechtlichung*

Die vier Vergleichsstudien können als klarer Beleg dafür gewertet werden, dass Verrechtlichung auch jenseits des Staates ein wichtiges Instrument der Gestaltung politischer Herrschaft und eine wesentliche Bedingung für die Realisierung eines hohen Maßes an Regelungsbefolgung ist. In zumindest zwei der vier Vergleichsstudien (Risikoregulierung und Menschenrechtspolitik) korreliert das jeweils höhere Ausmaß an Verrechtlichung auch mit einem höheren Maß an Regelungsbefolgung. In den beiden anderen Fällen (Umverteilungspolitik und Haushaltspolitik) lassen sich ungefähr vergleichbare Grade an Verrechtlichung und Regelungsbefolgung beobachten. Auch in der internationalen Politik bleibt damit die klassische Einsicht gültig, dass dem Recht eine ausschlaggebende Bedeutung für die Stabilität einer politischen Ordnung zukommt, da erst das Recht politische Diskurse mit einer auf

23 Vgl. zu dem Befund eines vergleichsweise hohen Maßes an Regelungsbefolgung in der EU auch Neyer/Zürn (2001: 7).

24 Dass es sich auch bei rhetorischem Handeln um alles andere als eine unverbindliche Form der Kommunikation handelt, wird bei Schimmelfennig (2001) deutlich.

Dauer stabilen Rationalitätsgrundlage versehen und somit eine Verstetigung von politischer Herrschaft realisieren kann (vgl. schon Heller 1928: 79).

Die Kontrolle der Anwendung von Recht ist mit Sicherheit ein wesentlicher Faktor seiner Effektivität. Diese These dürfte nicht nur eine gewisse intuitive und von einer Vielzahl empirischer Studien untermauerte Plausibilität haben (vgl. Mitchell 1994), sondern wird auch von den empirischen Befunden dieser Studie unterstützt. Selbst außerordentlich dichte Kontrollen können gleichwohl keinesfalls Regelungsbefolgung garantieren. Sowohl in den beiden referierten Fällen aus der Risikoregulierung als auch denen aus der Menschenrechtspolitik wurden mangelhafte Regelungsbefolgung bzw. sogar offener Regelungsbruch über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten, obwohl dieser klar als solcher benannt worden war. Auch ein hohes Maß an Rechtsinternalisierung hat sich im Rahmen der acht Untersuchungen nur beschränkt als erfolgversprechendes Instrument zur Erzielung von Regelungsbefolgung erwiesen. Auf der einen Seite korrespondiert ein vergleichsweise hohes Maß an Rechtsinternalisierung im Bereich der europäischen Menschenrechtspolitik und der europäischen Risikoregulierung mit einem generell hohen Maß an Regelungsbefolgung. Andererseits aber lässt sich nicht darüber hinwegsehen, dass sogar die Existenz unabhängiger Streitschlichtungsgremien und eingeräumter individueller Klagerechte (wie in der EU und der EMRK) nur bedingt effektive Instrumente sind, wenn Regierungen offen unwillig zur Befolgung einer Rechtspflicht (wie im BSE-Fall und im Fall der Türkei) sind. Ähnlich wie in den beiden Dimensionen von Rechtskontrolle und Rechtsinternalisierung weist auch in der Dimension der Rechtsfolge der empirische Befund auf einen korrelativen Zusammenhang zwischen der Intensität der erwarteten Konsequenzen eines Regelungsbruches und der Wahrscheinlichkeit seines Auftretens hin. Die beiden niedrigsten Ausprägungen von Sanktionsmechanismen und Regelungsbefolgung lassen sich in der internationalen Handels- und Menschenrechtspolitik finden. In beiden Fällen bestehen weder nachhaltige Sanktionsinstrumente noch lässt sich von einem generell hohen Maß an Regelungsbefolgung sprechen. Auch in den beiden konkreten Fällen entspricht der Abwesenheit derartiger Instrumente ein langfristig aufrechterhaltener Regelungsbruch seitens der EU (Nichtaufhebung des Einfuhrverbotes für Hormonfleisch) bzw. Israels (Nichtanwendung des Folterverbots). Insbesondere der BSE-Fall unterstreicht allerdings auch, dass selbst signifikante vertikale Durchsetzungsmechanismen in vielen Fällen keine Garantie für ein angemessenes Ausmaß an Regelungsbefolgung darstellen. Weder das Instrument der Zwangsgelder noch die Möglichkeit des innerstaatlichen Klageweges erwiesen sich als taugliche Instrumente, Deutschland zur Regelungsbefolgung anzuhalten.

#### 4.2.2. Vergesellschaftung

Die nur begrenzte Fähigkeit rechtlicher Instrumente zur Durchsetzung von politischer Herrschaft erklärt sich wesentlich aus dem Umstand, dass nicht-repräsentative Formen der Rechtsentstehung dazu tendieren, politischen Widerstand zu erzeugen.

Deutliche Belege hierfür finden sich in den beiden Fällen aus der Risikoregulierung sowie den beiden Fällen aus der Menschenrechtspolitik. Während in den ersten beiden Fällen das auf der zwischenstaatlichen Ebene zur Anwendung kommende Prinzip der wissenschaftlichen Unbedenklichkeit auf vehementen Widerstand seitens europäischer und bundesdeutscher Konsumentenverbände stieß, fand das unkonditionale Folterverbot sowohl in Israel als auch der Türkei lange Zeit kaum breitere öffentliche Unterstützung.<sup>25</sup> Auch in den beiden Fällen aus der Haushaltspolitik und der umverteilenden Politik lässt sich der Zusammenhang beobachten: Der Länderfinanzausgleich geriet (im Gegensatz zum mitgliedsstaatlichen Umverteilungsregime) seit Mitte der Neunzigerjahre zunehmend in die öffentliche Kritik wegen seiner vermeintlich leistungsfeindlichen Anreize und stieß auf eine entsprechend geringe Akzeptanz seitens der drei Klageländer. Die beiden haushaltspolitischen Regelungen konnten sich hingegen sowohl in Bremen als auch in Griechenland auf breite öffentliche Unterstützung verlassen und wurden entsprechend erstaunlich gut befolgt – trotz ihrer hohen innenpolitischen Kosten.

In allen acht Fällen lässt sich darüber hinaus deutlich zeigen, dass die Einstellung der herrschenden öffentlichen Meinung in einem direkten Zusammenhang mit dem Ausmaß steht, zu dem Regelungsbetroffene an der Entstehung von Regelungen beteiligt waren. Dem zumindest noch bis in die Neunzigerjahre generell hohen Maß an sozialer Akzeptanz, das die EU in der europäischen Bevölkerung genoss, korrespondierte die mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und dem Maastricht-Vertrag 1993 vollzogene Ausdehnung der Mitentscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments, die Einbindung von gesellschaftlichen Interessengruppen im Rahmen einer Vielzahl von beratenden Ausschüssen sowie der Konsultation regionaler Gebietskörperschaften im Rahmen des Ausschusses der Regionen. Dem sich gegenüber der WTO immer stärker zum Ausdruck bringenden Protest einer Vielzahl von NROs sowie einer generell an Dynamik gewinnenden Skepsis gegenüber den positiven Effekten der Globalisierung korrespondiert hingegen die noch immer dominante Praxis der diplomatischen Verhandlungen und der weitgehenden Exklusion von gesellschaftlichen Betroffenen (Lukas 1995). Auch die internationale Menschenrechtspolitik mit ihren starken diplomatischen Traditionen weist nur rudimentäre Ansätze zur Einbindung gesellschaftlicher Regelungsbetroffener auf und kann die Kluft zwischen diplomatischer Politik und gesellschaftlichem Problembe-

25 Unter den großen Tageszeitungen forderte insbesondere die Jerusalem Post die grundsätzliche Legalisierung von Foltermethoden. Verfassungsmäßige Garantien auf körperliche Unversehrtheit und das Bestehen auf gerichtlicher Überprüfung von Inhaftierungen seien »incompatible with an effective battle against dedicated fanatics fighting for a cause« (Editorial der Jerusalem Post vom 28.3.1996). Auch die liberale Ha'aretz, die sich gegen jede Legalisierung von Foltermethoden ausspricht, hält ihre Verwendung in bestimmten Fällen für gerechtfertigt und als im Einklang mit geltendem israelischen Recht stehend: »In the cases of real, not metaphoric ticking bombs, the Shin Bet investigator which is forced to use violence, will win the attorney general's backing. The current law allows that, and there is no reason to change it« (Ha'aretz 29.10.1999). In der Türkei dürfte das Problem mangelnder Kritik an der Anwendung von Folterpraktiken eher darin zu finden sein, dass das Militär in weiten Teilen der Bevölkerung nach wie vor als die einzige funktionsfähige, gut ausgebildete, nichtkorrupte und vertrauenswürdige Institution in der Türkei gilt (vgl. Schönbohm 2000: 17).

wusstsein nur sehr bedingt überwinden (vgl. Helfer/Slaughter 1997). In den beiden konkreten Fällen Israels und der Türkei lassen sich die Konsequenzen dieser Kluft klar beobachten: Insbesondere im israelischen Fall wirkte das unkonditionale Folterverbot faktisch als ein normativer Fremdkörper, der mit innergesellschaftlich dominanten Problemwahrnehmungen weitgehend unverbunden blieb und auf entsprechend geringe Resonanz stieß. Sowohl der Beitritt der Türkei als auch Israels zu den beiden Menschenrechtsregimen mit ihrem unkonditionalen Folterverbot war kein Ausdruck einer gesellschaftlich eingeforderten Praxis, sondern dürfte weitestgehend das diplomatische Kalkül reflektiert haben, dass die formale Akzeptanz wesentlicher Menschenrechtsregime eine notwendige Bedingung für die Mitgliedschaft in der internationalen Staatengemeinschaft darstellt.

Auch das in den distributiven Fällen sehr hohe Niveau an sozialer Akzeptanz steht in einem direkten Zusammenhang zu dem Ausmaß der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen. Während im griechischen Fall die breite politische und soziale Zustimmung für das Konvergenzprogramm ohnehin unstrittig war, wurde in Bremen zur Umsetzung des Sanierungsprogramms eine große Koalition aus SPD und CDU gebildet und versucht, alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an der Umsetzung des Sparkurses zu beteiligen. Nur vor dem Hintergrund dieser breiten Partizipation unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen war es möglich, die notwendigen tiefen Einschnitte in den sozialen Besitzstand vorzunehmen, ohne die Umsetzung des Sparkurses zu einem wenig aussichtsreichen politischen Himmelfahrtskommando für die Regierung zu machen. Sehr ähnlich dürfte die geringe soziale Akzeptanz, auf die der Länderfinanzausgleich stieß, nicht unwesentlich darauf zurückzuführen sein, dass die Verhandlungen von 1993 unter völliger Missachtung der schon seit Anfang der Siebzigerjahre bekannten Einwände gegen die ordnungspolitische Logik des Systems und damit unter faktischem Ausschluss gesellschaftlich vorhandenen Problembewusstseins stattfanden (Peffkoven 1994). Der ausgehandelte Kompromiss stellte im wesentlichen einen Reflex intergouvernementaler Verhandlungslogik und der Möglichkeit der Abwälzung der Kosten des Einnungsprozesses von den Ländern auf den Bund dar, ohne dass die vorhandene gesellschaftliche Expertise und das veränderte gesellschaftliche Problembewusstsein angemessen berücksichtigt worden wären (Renzsich 1994).

Eine wichtige Implikation dieser Befunde ist, dass das Handeln demokratischer Regierungen in der internationalen (ebenso wie in der föderalen) Politik eng mit innerstaatlichen öffentlichen Diskursen verkoppelt bleibt. Ebenso wie innerstaatliche Herrschaft ist zwischenstaatliche Herrschaft darauf angewiesen, ein Mindestmaß an Akzeptanz nicht nur seitens seiner gubernementalen Regelungadressaten, sondern eben auch seitens seiner gesellschaftlichen Regelungsbetroffenen aufzuweisen. Zwischenstaatliche Regelungen, denen diese gesellschaftliche Akzeptanz fehlt, werden im Zweifelsfall auch wenig gubernamentale Akzeptanz erzielen können. Befürchtungen gegenüber einer empirisch beobachtbaren Entkoppelung von internationalen und innerstaatlichen Politikprozessen stehen daher die demokratieimmanente Notwendigkeit der öffentlichen Rechtfertigung und die Abhängigkeit demokratischer Politik von breiter gesellschaftlicher Zustimmung entgegen.

## 5. Theoretische Implikationen

Das Ziel dieses Artikels war die Entwicklung eines politischen Herrschaftsverständnisses, das auf die Bedingungen nicht-hierarchischer Mehrebenensysteme eingestellt ist. Dazu wurde das Konzept der Heterarchie eingeführt und nach den Bedingungen einvernehmlichen Handelns in Mehrebenenstrukturen gefragt. Die vorgestellten empirischen Untersuchungen dienten dem Zweck, den heuristischen Nutzen eines heterarchischen Herrschaftsverständnisses zu illustrieren, die Relevanz von Vergesellschaftung und Verrechtlichung für die Etablierung von nicht-staatlicher Herrschaft zu demonstrieren und notwendige Qualifizierungen zu ermöglichen. Die Diskussion der Relevanz von Verrechtlichung und Vergesellschaftung hat deutlich gemacht, dass die Untersuchung realer Herrschaftsstrukturen offensichtlich ein multikausales Untersuchungsdesign erfordert. Ebenso wie im innerstaatlichen Kontext muss auch in der zwischenstaatlichen Politik Herrschaft als ein komplexes Phänomen verstanden werden, das erst aus dem Zusammenspiel von Vergesellschaftung und Verrechtlichung seine ordnungsbegründende Kraft erhält. Weder ein hohes Maß an Vergesellschaftung noch an Verrechtlichung ist für sich alleine hinreichend zur Begründung nicht-staatlicher und nicht-hierarchischer politischer Ordnung. Als Ergebnis der Fallstudien lassen sich zumindest vier weitere theoretisch relevante Implikationen für das Verständnis politischer Herrschaft in Mehrebenenstrukturen ableiten:

Ein erster wesentlicher Befund ist, dass die ebenenübergreifende Gestaltung einvernehmlicher Politikprozesse ein außerordentlich anspruchsvolles institutionelles Design erfordert. Jede der drei diskutierten Politikebenen hat das Potenzial, einvernehmliches Handeln und damit effektive Politik zu verhindern: Auf der zwischenstaatlichen Ebene bedarf es eines hohen Maßes an Verrechtlichung zur Kontrolle von Regelungseinhaltung, zur verbindlichen Kodifizierung diskursiver Rationalitäten und der Beilegung von Interpretationsdifferenzen über die Anwendung rechtlicher Verpflichtungen. Auf der transnationalen Ebene bedarf es einer Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen, die innerstaatliche Betroffenheiten artikulieren und diesen im Prozess internationalen Regierens Gehör verschaffen können. Diese Partizipation ist wiederum ein wesentlicher Faktor, um die Spannung zwischen innerstaatlichen und intergouvernementalen Rationalitäten zu überbrücken und soziale Akzeptanz für zwischenstaatliche Regelungen zu erzeugen. Worauf es daher im Prozess der Gestaltung internationaler Herrschaft letztlich ankommt, ist die Realisierung eines kontinuierlichen diskursiven Prozesses zwischen internationalen Organisationen, gubernementalen Regelungsadressaten und gesellschaftlichen Betroffenen über kollektiv akzeptable Regelungen und die Modalitäten ihrer Anwendung.

Ein zweiter zentraler Befund ist, dass politische Herrschaft offensichtlich nicht direkt von der Existenz bzw. dem Fehlen eines zentralisierten staatlichen Gewaltmonopols determiniert oder auch nur wesentlich beeinflusst wird. Sie scheint vielmehr auf der europäischen Ebene nicht schlechter zu funktionieren als auf der bundesstaatlichen Ebene. Entscheidend für die Effektivität von Herrschaft ist daher nicht die Existenz von zentralen Zwangspotenzialen, sondern vielmehr die Fähigkeit

eines institutionellen Settings, einvernehmliches Handeln zu befördern. Politische Herrschaft ist daher auch keineswegs strukturell auf den innerstaatlichen politischen Raum beschränkt, sondern kann im Rahmen von Vergesellschaftungs- und Verrechtlichungsstrategien auch über diesen hinaus ausgedehnt werden.

Eine dritte Implikation bezieht sich auf die Debatte nach dem spezifischen Charakter der EU (vgl. Jachtenfuchs 1997). In der hier entwickelten theoretischen Perspektive und vor dem Hintergrund der referierten empirischen Befunde stellt die EU keine Replikation des Modells staatlicher Herrschaft dar, sondern muss als eine heterarchische Mehrebenenstruktur verstanden werden, die sich durch die Elemente der Dezentralität und der Diskursivität von Herrschaft auszeichnet. Herrschaft wird in der EU nicht mehr durch einen zentralen Akteur (einen König, ein Parlament oder eine Regierung), sondern im Zusammenspiel unterschiedlicher governementaler, parlamentarischer und gesellschaftlicher Akteure ausgeübt. Die EU ist damit (ebenso wie andere internationale Organisationen) keinesfalls notwendigerweise auch als eine egalitäre Struktur zu betrachten, sondern weist signifikante Asymmetrien in Bezug auf die Verteilung von Teilhaberechten und faktische Teilhabemöglichkeiten auf. Da Herrschaft in der EU gleichwohl nicht zwangsläufig durch eine hierarchisch übergeordnete Instanz ausgeübt werden kann, bedarf die Effektivität von Regeln grundsätzlich der Einsicht von Regelungsdressaten und -betroffenen in ihre Sinnhaftigkeit und Angemessenheit. Inkludierende Prozesse der Entstehung und Umsetzung von Regelungen werden daher zu einer zentralen Bedingung effektiven Regierens. Das wesentliche Instrument der Ausübung von Herrschaft in heterarchischen Strukturen ist nicht mehr die (im Rahmen demokratischer Verfahren disziplinierte) Anordnung, das Kommando oder der Befehl, sondern die Gestaltung von verständigungsorientierten Formen der politischen Interaktion.

Eine heterarchieanalytische Perspektive hat letztlich auch normative Gehalte. Sie verspricht, die alte Dichotomie zwischen »Weltstaat oder Staatenwelt« (Bohman/Lutz-Bachmann 2002) zu verlassen, indem sie die Entwicklungsperspektiven post-nationaler Herrschaft nicht auf die Ablösung nationaler demokratischer Herrschaft, sondern auf die Ermöglichung von Verständigung zwischen unterschiedlichen nationalen Systemen und die Etablierung von wechselseitigen Pflichten der Rücksichtnahme richtet. Supranationalität ist entsprechend nicht als Etablierung von Superstaatlichkeit, sondern als regulatives Prinzip mit dem Ziel der Ermöglichung grenzüberschreitenden, einvernehmlichen Handelns zu verstehen (vgl. Joerges/Neyer 1998; Weiler 2000). So verstandene Supranationalität verlangt von Akteuren zwar nicht die Aufgabe eigenständiger Interessen, wohl aber die Anerkennung grundlegender Diskurskriterien wie den Verzicht auf Gewaltanwendung, die Bereitschaft, nur solche Behauptungen zu formulieren, die zumindest eine Chance haben, überzeugend zu sein, sowie die argumentative Auseinandersetzung mit den Positionen anderer Akteure. Eine derartige Bereitschaft ist nicht nur ein Instrument zur Erzielung von materiellen Zielen, sondern hat immer auch den Nebeneffekt, dass Kommunizierende sich auf Normen einlassen müssen, die mehr als selbstbezogene Qualität haben. Sie impliziert damit die Notwendigkeit, sich aus der eigenen Selbstbezüglichkeit zu entfernen und sich auf Fremdes einzulassen. Dadurch wie-

derum weisen kommunikative Prozesse eine intrinsische Eigendynamik auf, die qua Einlassen auf das Fremde diese Fremdheit selbst reduziert, das Potenzial der Etablierung von Vertrauen beinhaltet und damit eine Grundlage für die weitere Ausdehnung kooperativen Verhaltens bereit stellt.

## Literatur

- Abbott, Kenneth/Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: International Organization, 54: 3, 401-420.
- Alter, Karen J. 2001: The Creation of an International Rule of Law in Europe: The European Court of Justice and the National Judiciaries, Oxford.
- Arendt, Hannah 1995: Macht und Gewalt, München.
- Armstrong, Kenneth A./Bulmer, Simon J. 1998: The Governance of the Single European Market, Manchester.
- Benz, Arthur 1992: Mehrebenen-Verflechtung. Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M., 147-205.
- Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle. Koordination und Strukturtdynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahrsschrift 39: 3, 558-589.
- Bodin, Jean 1981: Sechs Bücher über den Staat, 2 Bände, München.
- Bogdandy, Armin von 1999: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden.
- Bohman, James/Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.) 2002: Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt a.M.
- Brunkhorst, Hauke 2000: Heterarchie und Demokratie, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt a.M., 373-385.
- Bull, Hedley 1977: The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Basingstoke.
- Bundesverfassungsgericht 1999: Urteil vom 11.11.1999, 2 BvF 2/98, in: Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 101, 158.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: International Organization 47: 1, 41-76.
- Carter, Barry E./Trimble, Philipp R. 1995: International Law, 2. Auflage, Boston, MA.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1995: The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements, Cambridge, MA.
- Cox, Robert W. 1993: Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method, in: Gill, Stephen (Hrsg.): Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge, 49-66.
- Dietz, Simone 1995: Die Legitimationsmacht der Öffentlichkeit. Die öffentliche Meinung der Mediendemokratie, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden, 115-148.
- Downs, George W./Rocke, David M./Barsoom, Peter N. 1996: Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?, in: International Organization 50: 3, 379-406.
- Eggers, Barbara 1998: Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall. Doch ein Recht auf Vorsorge?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 9: 5-6, 147-151.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate 1999: Introduction. Network Governance in the European Union, in: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union, London, 3-13.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik 2000: Post-National Integration, in: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hrsg.): Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?, London, 1-28.
- Fach, Wolfgang/Simonis, Georg 2000: Die Welt des Autors. Eine Polemik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 385-398.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.

- Forschungsgruppe Menschenrechte* 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 5-41.
- Franck, Thomas M.* 1990: The Power of Legitimacy Among Nations, New York, NY.
- Gantzel, Klaus J.* 1975: Herrschaft und Befreiung in der Weltgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Garrett, Geoffrey/Klelemen, Daniel R./Schulz, Heiner* 1998: The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union, in: International Organization 52: 1, 149-176.
- Gill, Stephen/Law, David* 1993: Global Hegemony and the Structural Power of Capital, in: Gill, Stephen (Hrsg.): Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge, MA, 93-124.
- Godt, Christine* 1998: Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch. Risikoregulierung im Weltmarkt, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 9: 6, 202-209.
- Göhler, Gerhard* (Hrsg.) 1995: Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus* (Hrsg.) 2000: Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Haas, Peter M.* 1992: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 187-224.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.
- Hamm, Brigitte* 1998: Der internationale Schutz vor schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Zur Bindewirkung internationaler Verträge, in: Arnim, Gabriele von/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tessmer, Carsten (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 1999, Frankfurt a.M., 84-94.
- Heinemann, Friedrich* 1998: EU-Finanzreform. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh.
- Held, David* 1995: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge.
- Helper, Laurence/Slaughter, Anne-Marie* 1997: Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, in: Yale Law Journal 107: 2, 273-391.
- Heller, Hermann* 1928: Politische Demokratie und soziale Homogenität, in: Heller, Hermann 1971: Gesammelte Schriften, Band 2, Leiden, 421-433.
- Héritier, Adrienne* 1996: The Accommodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork, in: Journal of European Public Policy 3: 2, 149-167.
- Hirsch, Joachim* 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin.
- Holsti, Ole R.* 1992: Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, in: International Studies Quarterly 36: 4, 439-466.
- Hurd, Ian* 1999: Legitimacy and Authority in International Politics, in: International Organization 53: 2, 379-408.
- Jachtenfuchs, Markus* 1995: Ideen und Internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus* 1997: Die Europäische Union - ein Gebilde sui generis?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 15-35.
- Jachtenfuchs, Markus* 2001: The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39: 2, 245-264.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 15-44.

- Jackson, John H.* 1999: The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence, 2. Aufl., London.
- Joerges, Christian* 2001: Compliance Research in Legal Perspective. Comparing Compliance at the National, European and International Levels, unv. Ms.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen* 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen, 207-233.
- Jönsson, Christer/Tallberg, Jonas* 1998: Compliance and Post-Agreement Bargaining, in: European Journal of International Relations 4: 4, 371-408.
- Kelsen, Hans* 1966: Principles of International Law, 2. Auflage, New York, NY.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Kesper, Irene* 1998: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden.
- Koh, Harold Hongju* 1997: Why Do Nations Obey International Law? in: Yale Law Journal 106: 8, 2599-2659.
- Kohler-Koch, Beate* 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Götzrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 109-142.
- Ladeur, Karl-Heinz* 1997: Towards a Legal Theory of Supranationality: The Viability of the Network Concept, in: European Law Journal 3: 1, 33-54.
- Ladeur, Karl-Heinz* 1999: The Theory of Autopoiesis. An Approach to a Better Understanding of Postmodern Law. From the Hierarchy of Norms to the Hierarchy of Changing Patterns of Legal Inter-relationships (EUI Working Paper Law 99/3), Florenz.
- Lewis, Jeffrey* 1998: Is the «Hard Bargaining» Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive, in: Journal of Common Market Studies 36: 4, 479-504.
- Liese, Andrea* 2001: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik (Universität Bremen: Dissertation), Bremen.
- Lukas, Martin* 1995: The Role of Private Parties in the Enforcement of the Uruguay Round Agreements, in: Journal of World Trade 29: 5, 181-206.
- Lukes, Steven* 1974: Power: A Radical View, London.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization 52: 4, 943-969.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34: 3, 341-378.
- Mearsheimer, John* 1994/95: The False Promise of International Institutions, in: International Security 19: 3, 5-49.
- Milner, Helen* 1995: Regional Economic Co-operation, Global Markets and Domestic Politics: A Comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty, in: Journal of European Public Policy 2: 3, 337-360.
- Mitchell, Ronald B.* 1994: Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance, Cambridge, MA.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44

- Müller, Harald* 2001: Arguing, Bargaining and All That. Reflections on the Relationship of Communicative Action and Rationalist Theory in Analysing International Negotiations (Konferenzpapier für die Fourth Pan-European IR Conference, University of Kent, 8.-10. September 2001), unv. Ms.
- Neyer, Jürgen* 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahrsschrift 40: 3, 390-414.
- Neyer, Jürgen* 2000: The Regulation of Risks and the Power of the People: Lessons from the BSE-Crisis, in: European Integration online Papers 4: 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-006a.htm>; 14.3.2002.
- Neyer, Jürgen* 2001: Politische Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates (Universität Bremen: Habilitationsschrift), Bremen.
- Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter* 2002: The Analysis of Compliance With International Rules: Definitions, Variables and Methodology, unv. Ms.
- Neyer, Jürgen/Zürn, Michael* 2001: Compliance in Comparative Perspective. The EU and Other International Institutions (InIIS-Arbeitspapier Nr. 23, Universität Bremen), Bremen.
- Nye, Joseph S., Jr./Donahue, John D.* (Hrsg.) 2000: Governance in a Globalizing World, Cambridge, MA.
- Ostrom, Eleonor* 1990: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.
- Pagoulatos, George* 1999: Adjustment Politics in Greece and the EU Factor: From Scapegoat to Ulyssean Mast, (Paper for the European Community Studies Association, (ECSA), Pennsylvania, USA, 2.-5. Juni 1999), unv. Ms.
- Peffekoven, Rolf* 1994: Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv N.F. 51: 3, 281-311.
- Pernice, Ingolf* 1999: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited, in: Common Market Law Review 36: 4, 703-750.
- Pollack, Mark A.* 2001: International Relations Theory and European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39: 2, 221-244.
- Pollack, Mark A./Shaffer, Gregory C.* 2001: Transatlantic Governance in the Global Economy, Lanham, MD.
- Prittwitz, Volker von* 1996: Verständigung über die Verständigung. Anmerkungen und Ergänzungen zur Debatte über Rationalität und Kommunikation in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 1, 133-147.
- Przeworski, Adam* 1998: Deliberation and Ideological Domination, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, Cambridge, 140-160.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1998: Global Public Policy. Governing without Government?, Washington, DC.
- Renzsch, Wolfgang* 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wählungsreform und deutscher Vereinigung (1948 – 1990), Bonn.
- Renzsch, Wolfgang* 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25: 1, 116-138.
- Risse, Thomas* 2000: Let's Argue. Communicative Action in International Relations, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Rittberger, Volker/Zürn, Michael* 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West-Relations. Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): International Regimes in East-West Politics, London, 9-63.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.) 1992: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

- Scharpf, Fritz W.* 1993: Coordination in Networks and Hierarchies, in: Scharpf Fritz W. (Hrsg.): *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a.M., 125-165.
- Schimmelfennig, Frank* 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Enlargement of the EU, in: *International Organization* 55: 1, 47-80.
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo* 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47: 43, 12-20.
- Schneider, Gerald* 1994: Rational Choice und kommunikatives Handeln. Eine Replik auf Harald Müller, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1:2, 357-366.
- Schönbohm, Wulf* 2000: Auf dem Weg nach Europa. Entwicklungen in der Türkei seit Helsinki, in: *Internationale Politik* 55: 11, 11-18.
- Senghaas, Dieter* (Hrsg.), 1972: Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Produktion, Frankfurt a.M.
- Slaughter, Anne-Marie* 1997: The Real World Order, in: *Foreign Affairs* 76: 5, 183-197.
- Slaughter, Anne-Marie* 2001: Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy (Public Law Working Paper No. 18, Harvard Law School), Cambridge, MA.
- Smith, Jackie/Pagnucco, Ron/Chatfield, Charles* 1997: Social Movements and World Politics: A Theoretical Framework, in: Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron (Hrsg.): *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, NY, 59-77.
- Stone Sweet, Alec* 1994: What is a Supranational Constitution? An Essay in International Relations Theory, in: *Review of Politics* 56: 3, 441-474.
- Teubner, Gunther* 2000: Polykorporatismus: Der Staat als »Netzwerk« öffentlicher und privater Kollektivakteure, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): *Das Recht der Republik*, Frankfurt a.M., 346-372.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut* 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6: 1, 4-35.
- Volcansek, Mary L.* (Hrsg.) 1997: *Law Above Nations: Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainesville, FL.
- Walter, Christian* 1999: Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozeß, in: *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht* 53: 4, 961-981.
- Walther, Frank* 1996: *Europäischer Finanzausgleich*, Berlin.
- Waltz, Kenneth* 1979: *Theory of International Politics*, Reading, MA.
- Weber, Max* 1973: *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen*. Politik, Stuttgart.
- Weiler, Joseph H.H.* 2000: *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg* (Harvard Jean Monnet Working Paper 10/00, Harvard Law School), Cambridge, MA.
- Weiss, Ulrich* 1998: Herrschaft, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, München, 248-249.
- Young, Oran R.* 1999: *Governance in World Affairs*, Ithaca, NY.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* 1996: Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 341-366.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael/Wolf, Dieter* 1999: European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State, in: *European Law Journal* 5: 3, 272-292.