

Ulrich Beck / Edgar Grande

Empire Europa: Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund

1. Bundesstaat und Staatenbund: Sackgassen der Europaforschung

Das Hauptproblem der derzeitigen Europadiskussion besteht darin, dass Europa auf zwei grundlegende Fragen noch immer keine Antwort gefunden hat: Was ist Europa? Und, damit zusammenhängend: Was soll Europa sein? Kurz gesagt: Europa hat noch immer keinen Begriff von sich selbst. Dies liegt unseres Erachtens vor allem daran, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch immer versucht wird, Europa mit den veralteten Konzepten des 18. und 19. Jahrhunderts zu verstehen. Die Möglichkeit, das historisch und theoretisch Neue der EU positiv zu begreifen, wird insbesondere durch den in der Europadebatte nach wie vor dominierenden »methodologischen Nationalismus« und dessen Staatsfixierung verbaut.¹ Dieser begrenzt den Horizont der Wahrnehmung und lenkt die Aufmerksamkeit auf falsche Alternativen: Dies gilt für seine Befürworter in gleicher Weise wie für seine Kritiker. Der »national-staatliche« Blick kennt nur – und nur – zwei Lesarten des europäischen Projektes der regionalen Integration – entweder den Staatenbund (Intergouvernementalismus) oder den Bundesstaat (supranationaler Föderalismus). Beide Modelle sind nicht nur empirisch falsch: Europa ist derzeit weder das eine noch das andere; die europäische Institutionenbildung war von Beginn an dadurch charakterisiert, dass sie beide Organisationsmodelle integrierte. Beide Modelle führen aber auch, wie am Zustand der Europaforschung deutlich zu erkennen ist, wissenschaftlich in eine Sackgasse.

Der europäische Integrationsprozess hat die Staats- und Gesellschaftswissenschaften ganz offensichtlich in beträchtliche Verlegenheit gebracht. Alle Versuche, das Produkt dieser Entwicklung – zunächst die Europäischen Gemeinschaften, später die Europäische Union – mit den gängigen Kategorien des Staats- und Völkerrechts zu fassen und entweder als »Bundesstaat« oder als »Staatenbund« zu klassifizieren, haben bislang keine überzeugenden Ergebnisse gebracht. Die EU scheint sich einfachen und eindeutigen Zuordnungen stets zu entziehen, das »Weder-Noch« scheint geradezu ihr Charakteristikum zu sein. Nicht von ungefähr besteht in der einschlägigen Literatur vor allem Konsens darüber, was die EU alles noch nicht oder nicht mehr ist:

1 Ulrich Beck, *Der kosmopolitische Blick*, Frankfurt a.M. 2004, Kapitel 1.

- die EU ist kein »Staat«, weder ein »Superstaat«, der sich die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten weitestgehend einverleibt hat, noch ein »Bundesstaat« mit verteilten Kompetenzen;
- die EU ist aber auch kein »Staatenbund«, keine internationale Organisation und kein »internationales Regime«, also keine der bekannten Formen zwischenstaatlicher Kooperation, die die Souveränität der Nationalstaaten unberührt läßt.²

Dieser – theoretisch wie begrifflich – unbesetzte Zwischenraum hat in der Vergangenheit insbesondere Juristen, aber auch Politologen, Historiker und Philosophen wiederholt zu Begriffsschöpfungen angeregt, um der »Eigenartigkeit und Einzigartigkeit der Gemeinschaft gegenüber aller Staatlichkeit«³ gerecht zu werden. In der rechtswissenschaftlichen Literatur war lange Zeit Hans-Peter Ipsens Vorschlag, die Europäische Gemeinschaft als »Zweckverband funktioneller Integration«⁴ zu definieren, am einflußreichsten. Andere Autoren bezeichneten die EG (in kritischer Auseinandersetzung mit Ipsen) als »parastaatliche Superstruktur«⁵ oder als »Integrationsverband«⁶.

Auch das Bundesverfassungsgericht stellte sich mit seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 in diese Tradition der juristischen Begriffsschöpfung. Es kam seinerzeit zu der Schlußfolgerung: »Der Unions-Vertrag [d.h. der Vertrag über die Europäische Union] begründet einen Staaten**verbund** zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas (Art. A EUV), keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat«⁷. Das Gericht ließ allerdings offen, durch welche charakteristischen Merkmale sich ein solcher »Staatenverbund« von einem Staatenbund einerseits, von einem Bundesstaat andererseits unterscheidet.

Die politikwissenschaftliche Europaforschung wurde lange Zeit durch die Kontroverse zwischen neofunktionalistischen und intergouvernementalistischen Integrationstheorien beherrscht⁸. Hierbei ging es weniger darum, die Ergebnisse des In-

2 Selbstverständlich hat es immer wieder Versuche gegeben, die EU mit Hilfe dieser Kategorien zu analysieren, beispielsweise als ein internationales »Regime eigener Art« (Mario Rainer Lepsius, »Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration« in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S.189) oder als eine »komplexe internationale Organisation« (Thomas Gehring, *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht*, Baden-Baden 2002). Auf diese Weise ist es jedoch nicht gelungen, die Eigenheiten der EU angemessen zu erfassen.

3 Hans Peter Ipsen, »Europäische Verfassung – Nationale Verfassung« in: *Europarecht* 22/1987, S. 202.

4 Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, S. 196-200.

5 Thomas Oppermann, »Die Europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur« in: Rolf Ströter / Werner Thieme (Hg.), *Hamburg, Deutschland, Europa*. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 685-699.

6 Manfred Zuleeg, »Die Europäische Gemeinschaft als Integrationsverband« in: Bodo Börner u.a. (Hg.): *Einigkeit und Recht und Freiheit*. FS für Carl Carstens zum 70. Geburtstag. Band 1, Köln 1984, S. 289-303.

7 BVerfGE 89: 156, 188 ff.; unsere Hervorhebung.

8 James A. Caporaso / John T. S. Keeler, »The European Union and Regional Integration Theory« in: Carolyn Rhodes / Sonia Mazey (Hg.), *The State of the European Union*. Vol. 3: Building a European Polity?, Boulder 1995, S. 29-62.

tegrationsprozesses zu klassifizieren und zu bewerten, als darum, seine Triebkräfte zu identifizieren. Später versuchte man sich dann mit der Übertragung einiger gängiger Theorien »mittlerer Reichweite« aus der nationalen Politikanalyse auf die EG zu behelfen, um die Eigenheiten politischer Herrschaft in Europa zu erfassen. Gerade letzteres, also der Versuch, »die fortschreitende Europäisierung der Politik unter Verwendung von theoretischen Konzepten zu erklären, die auch zur Beschreibung und Erklärung ähnlicher Verlagerungen von Regierungsaufgaben auf übergeordnete Ebenen in föderalen Nationalstaaten – oder von anderen Prozessen der politischen Integration von Nationalstaaten – von Nutzen sind«⁹, gilt derzeit als Königsweg der politikwissenschaftlichen Europafor schung. Im Rahmen dieser Bemühungen wurde die EG (bzw. die EU) unter anderem definiert:

- als »Netzwerk«, »set of networks«, »network form of organisation«, »network form of governance« oder »network state«¹⁰, das sich vom Nationalstaat insbesondere dadurch unterscheidet, daß es kein eindeutiges Entscheidungszentrum besitzt;
- als eine besondere Form der vertikalen »Politikverflechtung«, mit der für diese typischen Verschränkung und Verklammerung von Entscheidungsstrukturen und –verfahren.¹¹ In dieser Perspektive wird die EU vor allem als »Mehrebenen-system«, als »multi-level system of governance« oder als »Mehrebenenstaat« begriffen¹²;

9 Fritz W. Scharpf, »Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie« in: *Leviathan* 30 (1)/ 2002, S. 69.

10 Robert O. Keohane / Stanley Hoffmann, »Conclusions: Community politics and institutional change« in: William Wallace (Hg.), *The Dynamics of European Integration*, London 1990, S. 276–300; Manuel Castells, *End of the Millenium*, Malden 1998; Beate Kohler-Koch, / Rainer Eising (Hg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999; Chris Ansell, »The Networked Polity: Regional Development in Western Europe« in: *Governance* 13/2000, S. 303–333.

11 Fritz W. Scharpf, »Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich« in: *Politische Vierteljahresschrift* 26/1985, S. 323–356; Edgar Grande, »Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik« in: *Politische Vierteljahresschrift* 36/1995, S. 460–483.

12 Vgl. Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*, London 1996; Edgar Grande, »Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems« in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000, S. 11–30; Lisbeth Hooghe / Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001; dies., »Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance« in: *American Political Science Review* 97/2003, S. 233–243; Arthur Benz, »Politikverflechtung ohne Politikverflechtungs-fälle – Koordination und Struktur-dynamik im europäischen Mehrebenensystem« in: *Politische Vierteljahresschrift* 39/1998, S. 558–589; ders., »Entflechtung als Folge von Verflechtung. Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des Europäischen Mehrebenensystems« in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000, S. 141–163; ders., *Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse*, München 2001.

- als »Konkordanzsystem«¹³ bzw. als »konsoziativer Staat«¹⁴, dessen charakteristische Merkmale die Elitenkooperation und der Elitenkonsens sind.

Alle diese Konzepte für sich genommen haben ihre Schwächen, weil sie entweder noch immer am überkommenen Staatsbegriff festhalten, oder weil sie über keine eigene theoretische Klammer verfügen, um die verschiedenen Elemente der europäischen Herrschaftsordnung zu integrieren. Sie sind zwar hilfreich, weil sie wichtige Strukturmerkmale der EU betonen, auf die entscheidende Frage können sie freilich keine Antwort geben: Wenn die EU kein Staat ist, aber auch keine internationale Organisation – was ist sie dann?

Die zentrale theoretische Herausforderung der Europaforschung liegt unseres Erachtens darin, sich von den überkommenen, (national)staatsfixierten Konzepten zu verabschieden. Wenn man Europa begreifen will, muss man zunächst einmal vom Staatsbegriff Abstand nehmen. Die Eigenheiten des europäischen Projekts lassen sich, so unsere zentrale *These*, mit dem Begriff des Staates (und den aus diesem abgeleiteten Konzepten: Bundesstaat, Staatenbund, Kondominium, etc.) nicht erschließen. Damit ist nicht gesagt, dass der Begriff des Staates gänzlich überflüssig geworden ist. Sowenig der Nationalstaat in Europa abstirbt, sowenig verliert der Begriff von ihm seine Bedeutung. Aber wenn richtig ist, dass Europa kein Staat ist, sondern eine neuartige Herrschaftsordnung, dann ist der Begriff des Staates ungeeignet, um die neue Form von politischer Herrschaft zu verstehen, die in Europa im Entstehen begriffen ist. Sein fortwährender Gebrauch gleicht dem untauglichen Versuch, mit dem falschen Schlüssel eine Tür aufzusperren.

Was aber sind die Alternativen? Unser Vorschlag lautet, einen modernisierten Begriff des *Empire* zur Bezeichnung jener neuen Formen politischer Herrschaft zu verwenden, wie sie in Europa beispielhaft im Entstehen sind. Unsere *These* lautet: Das Produkt der politischen Integration Europas kann – und muss! – als ein neuartiges, post-imperiales Empire begriffen werden. Dieses europäische Empire beruht nicht auf nationaler Abgrenzung und Eroberung (wie die Imperien des 19. Jahrhunderts), sondern auf nationaler Entgrenzung, Freiwilligkeit, Konsens, Recht, transnationalen Verflechtungen und dem daraus erwachsenden politischen Mehrwert.

Der Begriff des Empires soll in diesem Zusammenhang nicht als Einzelfallbegriff eingeführt werden – weder im Sinne einer neuen, globalen, post-modernen Herrschaftsordnung, wie dies Michael Hardt und Antonio Negri in ihrem Buch »Empire« tun¹⁵, noch als europäisches Politikmodell sui generis, wie dies die Europaforschung im Fall der EU vielfach macht. Um die Eigenheiten des Empires Europa zu verstehen, ist es vielmehr erforderlich, den Empire-Begriff als einen Typenbegriff der historisch-vergleichenden Herrschaftssoziologie zu entwickeln und umzudefi-

- 13 Donald J. Puchala, »Of Blind Men, Elephants and International Integration« in: *Journal of Common Market Studies* 10/1971, S. 267-284.
- 14 Manfred G. Schmidt, »Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der EU« in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.), aaO. (FN 12), S. 33-58.
- 15 Michael Hardt / Antonio Negri, *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt a.M. 2003.

nieren¹⁶. Wir wollen dies im folgenden Beitrag in mehreren Schritten vornehmen: Im ersten Schritt soll der Begriff des Empires von dem des Staates unterschieden werden; im zweiten Schritt soll der Begriff des Empires von anderen Formen der internationalen Ordnungsbildung abgegrenzt werden; im dritten Schritt wird dann das europäische Empire-Modell von anderen historischen Varianten des Imperiums abgegrenzt; und im vierten Schritt schließlich werden die Besonderheiten des europäischen Empire und seine Binnenstruktur genauer analysiert.

2. Staat und Empire im Vergleich

Unsere *Ausgangsthese* lautet, daß Staat und Empire zwei grundlegend verschiedene Formen der Herrschaftsausübung repräsentieren. Mit Staat bezeichnen wir, ganz im Sinne Max Webers, einen dauerhaften politischen Herrschaftsverband, der sich unmittelbar auf die formale Befehlsgewalt gegenüber seinen Herrschaftsunterworfenen stützt. Empire dagegen meint eine Form der Herrschaftsausübung, deren Charakteristikum zugespitzt darin besteht, daß sie dauerhaft die *Beherrschung von Nichtbeherrschten* anstrebt. Im Unterschied zu einem staatlichen Herrschaftsverband behalten die Herrschaftsunterworfenen also ein gewisses Maß an formaler Unabhängigkeit. Genauer: Empire kombiniert direkte und indirekte, formelle und informelle Formen der Herrschaftsausübung. Empire ist nicht einfach ein territorial weitreichender Staat, es unterscheidet sich von diesem durch eine grundlegend andere Herrschaftslogik und andere Herrschaftstechniken. Es sind aber auch keine rein informellen Herrschaftsbeziehungen.¹⁷

Die imperiale Form der Herrschaftsausübung hat Max Weber zwar gesehen, da sie sich aber nicht ausschließlich auf Befehlsgewalt stützt, konnte er sie nicht als »politischen Herrschaftsverband« begreifen. In seiner Herrschaftssoziologie findet sie nur kurz Erwähnung, und zwar unter dem Begriff des »Empire State«¹⁸. Ein »Empire State« kann, so Weber, »auch ohne alle formelle Befehlsgewalt eine weitgehende, zuweilen despotische Hegemonie ausüben«¹⁹. Als Beispiele nennt er die Rolle Preußens im deutschen Zollverein, sowie die Stellung New Yorks »als Sitz der großen Finanzmächte«. Da es sich dabei aber um »Machtformen kraft Interessenkonstellation«²⁰ und nicht um solche durch »autoritäre Befehlsgewalt« handelt,

16 Martin Shaw, »Post-Imperial and Quasi-Imperial: State and Empire in the Global Era« in: *Millennium* 31/2/2002; Ulrich Speck / Natan Sznaider (Hg.), *Empire Amerika*, München 2003

17 Doyle definiert Empire als ein »system of interaction between two political entities, one of which, the dominant metropole, exerts political control over the internal and external policy – the effective sovereignty – of the other, the subordinate periphery« (Michael W. Doyle, *Empires*, Ithaca 1986, S. 12). Im Unterschied dazu kontrollieren hegemoniale Mächte lediglich das nach außen gerichtete Handeln von Staaten, und lassen deren innere Aktivitäten unberührt.

18 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, Tübingen 1972, S. 544.

19 Ebd.

20 Ebd.

wurden sie theoretisch konsequent von Weber ganz bewußt in seiner Herrschaftssoziologie nicht weiter berücksichtigt.

Unsere Absicht besteht im Folgenden darin, diesen losen Faden in der soziologischen Analyse politischer Herrschaft aufzunehmen und systematisch zu entfalten. Den Schlüssel hierfür liefern uns zwei Differenzierungen der Weberschen Kategorien, die wir später ausführlicher erläutern werden: Einmal die Unterscheidung zwischen (internationaler) Hegemonie und Empire; und zum anderen die Unterscheidung zwischen hierarchischer Befehlsgewalt und konsensgestützter Kooperation als Modi der Herrschaftsausübung. Auf diese Weise wird es möglich, Empire als eine nicht-hegemoniale Form der politischen Herrschaftsausübung durch Konsens und Recht zu konzipieren, die sich nicht, zumindest nicht in erster Linie, auf hierarchische »Befehlsgewalt« stützt, sondern auf den politischen Mehrwert, den die konsensgestützte Kooperation für alle Beteiligten erbringt²¹.

Wenn im Folgenden die Unterschiede zwischen Staat und Empire betont werden, so darf darüber doch nicht übersehen werden, dass beide die gleichen *Herrschaftsfunktionen* zu erfüllen haben. Beide haben die Aufgabe, die innere und äußere Sicherheit einer politischen Gemeinschaft und ihre materielle Wohlfahrt zu gewährleisten.²² Ihr Erfolg bemisst sich letztendlich daran, daß ihnen beides dauerhaft gelingt. Sie versuchen diese Funktionen aber auf gänzlich unterschiedliche Weise zu erbringen; sie basieren aber auf unterschiedlichen Herrschaftslogiken, auf unterschiedlichen Herrschaftsgrenzen und auf unterschiedlichen Herrschaftstechniken. Zugespißt formuliert: Der entscheidende Unterschied zwischen einem modernen Staat und einem Empire ist, daß der Staat seine Sicherheits- und Wohlfahrtsprobleme durch die Etablierung fester Grenzen zu lösen versucht, während das Empire sie durch die Variabilität der Grenzen, durch die Ausdehnung nach außen löst. Beide Strategien sind nicht unproblematisch: Die eine unterliegt der Gefahr der *inneren* Überdehnung (Expansion des Wohlfahrtsstaats, Ausbau des repressiven Sicherheitsstaats), die andere der Gefahr der *äußeren* Überdehnung und der damit verbundenen Ressourcen-, Ordnungs-, Organisations- und Identitätsprobleme.

Im historischen Vergleich gilt der moderne Staat in der Staatslehre als die überlegene Form der politischen Herrschaft. Gegenüber seinen Konkurrenten, den spätmittelalterlichen Stadtstaaten und Bünden (z.B. der Hanse) hat er sich eindeutig durchgesetzt²³, nicht zuletzt deshalb (und nur dann!), weil es ihm gelungen ist, eine optimale Balance zwischen den finanziellen und militärischen Kosten der Kontrolle

21 Ulrich Beck, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Frankfurt a.M. 2002.

22 Eine der Verkürzungen der derzeitigen US-amerikanischen Empire-Diskussion im Anschluß an den 11. September 2001 besteht darin, daß sie die Funktion von Imperien weitestgehend auf den Sicherheitsaspekt reduziert. Umgekehrt hat die linke Imperialismuskritik vor allem die ökonomische Funktion von Imperien betont. Der historische Vergleich zeigt, daß Imperien zumeist beide Funktionen zugleich wahrgenommen haben, und daß ihre Entwicklung davon geprägt war, auf welche Weise und mit welcher Schwerpunktsetzung sie diese Funktionen ausübten (vgl. Doyle, aaO. FN 17, S. 19).

23 Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and its Competitors. The Analysis of Systems Change*, Princeton 1994.

eines Herrschaftsgebiets einerseits, der Förderung öffentlicher Wohlfahrt andererseits herzustellen. Voraussetzung dafür war sowohl territoriale als auch soziale Begrenzung. Auf diese Weise konnten die Kosten der Integration eines Herrschaftsgebietes in einem erträglichen Rahmen gehalten werden. Auch die modernen Imperien, ob post-feudal oder kolonial, hat der moderne Staat alle überlebt. Nach der Auflösung der imperialen Kolonialreiche ist der moderne Territorialstaat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert als einzige Form der legitimen Herrschaftsausübung übriggeblieben. Es wäre aber verfehlt, aus dieser Erfolgsgeschichte zu schließen, daß dies auch künftig so sein werde. Ganz im Gegenteil, im Zeitalter der Globalisierung sind die Erfolgsbedingungen des modernen Territorialstaates prekär geworden, nicht mehr der Staat, sondern eine neue Form des Empire bildet die optimale Form der Organisation politischer Herrschaft.²⁴

Die *Herrschaftslogik* des Staates basiert auf der dauerhaften und festen Begrenzung; insbesondere der moderne Staat operiert nach einem eindeutigen Schema der Inklusion und Exklusion. Nur seine Mitglieder, die Staatsbürger, haben Anspruch auf seine Leistungen. Die Herrschaftslogik des Empire dagegen basiert auf der Logik der permanenten Expansion und Entgrenzung. Imperien tendieren dazu, auch ihrem eigenen Selbstverständnis nach, umfassend, ja universell zu sein.²⁵ Ihre Grenzen sind nach außen offen und flexibel.²⁶ »Das vielleicht grundlegende Kennzeichen imperialer Souveränität liegt in ihrem stets offenen Raum. ... [D]ie moderne Souveränität, die sich in Europa seit dem 16. Jahrhundert ausbildete, (betrachtete) Raum als begrenzt, und dessen Grenzen wurden stets von der souveränen Regierung überwacht. Moderne Souveränität ist genau auf der Grenze angesiedelt. Im Gegensatz dazu wird die Logik der Machtverhältnisse in der imperialen Vorstellung durch die Expansion immer wieder erneuert und neu geschaffen«²⁷. Dadurch tendieren Imperien auch dazu, die Unterscheidung zwischen »Innen« und »Außen« aufzuheben,

24 Herfried Münkler vertritt sogar die These, daß »imperiale Ordnungen ... eine Problemverarbeitungskapazität besitzen, die die von Staaten weit übersteigt. Imperien stehen unter einem anderen Erwartungsdruck: Sie müssen Probleme lösen, an denen Staaten aufgrund ihrer größeren Selbstbindung scheitern müssen« (Herfried Münkler, »Das Prinzip Empire« in: Ulrich Speck / Natan Sznaider (Hg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, Berlin 2003, S. 113).

25 Dieses Merkmal eines Empires betonte insbesondere Karl Ferdinand Werner: »Un royaume, c'est un pays, peut-être un pays grand et puissant. En tout cas, son idée tend vers l'unité et a ainsi pu préparer, surtout en France, l'unité d'une nation. L'Empire, dans son intention, n'est jamais un seul pays, mais un monde et, en effet, il a toujours été jumelé, en Occident, avec le mot *Orbis*« (Karl Ferdinand Werner, »L'Empire carolingien et le Saint Empire« in: Maurice Duverger (Hg.), *Le concept d'empire*, Paris 1980, S. 190f.).

26 Das heißt allerdings nicht, daß sie auch von außen in gleicher Weise überwunden werden können. Ganz im Gegenteil, die Idee universeller Macht und des offenen Raumes korrespondiert durchaus mit dem Versuch, sich vom Außen, d.h. vom »Chaos« und der »Barbarei«, durch Mauern und andere Befestigungen dauerhaft abzugrenzen (vgl. Maurice Duverger, »Le concept d'empire« in: ders. (Hg.), *Le concept d'empire*, Paris 1980, S. 17).

27 Hardt / Negri, aaO. (FN 15), S. 179

entweder, indem sie das Außen negieren (wie das römische Imperium), oder indem sie es expansiv integrieren (wie das chinesische Reich): »l'ordre international n'est que le prolongement de l'ordre intérieur, fondé sur l'idée d'une souveraineté universelle«²⁸.

Grundlegend verschieden sind auch die *Herrschaftstechniken*, derer sich Staat und Empire bedienen, um ihre Aufgaben zu erfüllen und ihren Bestand zu erhalten. Dies gilt sowohl für die Organisation des Raumes, als auch für die Organisation der Beziehungen zu den Herrschaftsunterworfenen. Moderne Staaten streben die Einheitlichkeit von Normen, Ansprüchen und Leistungen im Raum an und sie basieren auf der formalen, rechtlich abgesicherten Gleichheit der Herrschaftsunterworfenen. Imperien dagegen tendieren dazu, asymmetrische Mitgliedschaftsformen und -rechte zwischen den einzelnen Territorien und den jeweiligen Herrschaftsunterworfenen zu etablieren, um so die Größe des von ihnen beherrschten Raumes kontrollieren zu können. In ihrer einfachsten Form sind sie intern durch hierarchische Zentrum-Peripherie-Beziehungen organisiert, in ihren anspruchsvollsten Varianten bilden sie höchst differenzierte Formen der Integration und Kontrolle aus. Diese Unterschiede liegen nicht nur in der unterschiedlichen räumlichen Ausdehnung von Staaten und Imperien begründet, sondern auch in ihrer unterschiedlichen gesellschaftlichen Struktur. Während moderne Staaten in der Regel nach dem Prinzip sozio-kultureller Homogenität organisiert sind, sind alle Imperien durch ihre sozio-kulturelle Diversität charakterisiert. Ja, diese Diversität ist eines ihrer zentralen Definitionsmerkmale.²⁹ Allerdings können sich Imperien, wie wir noch sehen werden, erheblich darin unterscheiden, wie sie mit der sozio-kulturellen Diversität in ihrem Inneren umgehen.

3. *Empire und internationale Ordnungsbildung*

Das Konzept des Empire muß jedoch nicht nur von dem des Staates abgegrenzt werden, sondern auch von den gängigen Konzepten der internationalen Ordnungsbildung. Wenn es sich bei den neuen Imperien um multi-nationale, überstaatliche Formen der politischen Beherrschung handelt, wie lassen sich diese dann von den bekannten Formen der inter- und supranationalen Ordnungsbildung unterscheiden? Für unseren Zweck genügt es, die Organisation politischer Herrschaft jenseits der Nationalstaaten in zwei Dimensionen auszuloten. Zunächst sollen diese Herrschaftsverbünde daraufhin unterschieden werden, in welchem Umfang sie eine formale, rechtliche Integration zwischen unterschiedlichen Herrschaftsgebieten anstreben; und weiter müssen sie dann untergliedert werden in solche, die diese Integration symmetrisch oder asymmetrisch anstreben. Die sich aus diesen Unterscheidungen ergebenden Möglichkeiten werden im folgenden Schaubild zusammengefaßt:

28 Duverger, aaO. (FN 26) S. 17.

29 Duverger stellte dazu fest: »Par nature, les empires sont plurinationaux. Ils réunissent plusieurs ethnies, plusieurs communautés, plusieurs cultures, autrefois séparées, toujours distinctes« (Duverger, aaO., FN 26, S. 10).

Schaubild: Varianten internationaler Ordnungsbildung

Integration/ Symmetrie	<i>symmetrisch</i>	<i>asymmetrisch</i>
<i>integriert</i>	Feld 1: Weltstaat; supranationale Integration	Feld 2: Empire
<i>nicht integriert</i>	Feld 3: westfälisches System der internationalen Politik; intergouvernementale Kooperation	Feld 4: hegemoniale Ordnung

Bei *Imperien bzw. Empire* handelt es sich um (auf welche Weise auch immer und wie intensiv auch immer) integrierte Herrschaftsgebiete, deren konstitutive Elemente jedoch nicht nur materiell, sondern auch formal ungleich sind.³⁰ Wichtig ist hier zum einen die Tatsache der Integration: Diese Integration kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: militärisch, rechtlich, administrativ oder ökonomisch. In jedem Fall sind damit explizite Herrschaftsansprüche verbunden. Zwischen den einzelnen Elementen dieser Herrschaftsordnung können vielfältigste Unterschiede bestehen, beispielsweise im Hinblick auf ihre rechtliche Selbständigkeit, ihre Pflichten, ihre Leistungsansprüche und anderes mehr. Imperiale Machtausübung, so Münkler, ist »nach einem System von Kreisen und Ellipsen geordnet, die vom Zentrum zur Peripherie auseinander laufen. Mit diesen Kreisen und Ellipsen verändert sich auch die Art und das Maß der Selbstbindung imperialer Macht. Im Zentrum, im eigentlichen Kernland des Imperiums, ist sie am stärksten, und hier gleicht sie dem, was für die Selbstbindung der Macht in Staaten gilt. Zur Peripherie hingegen nimmt sie immer weiter ab, ohne daß damit gegen die Funktionsprinzipien imperialer Ordnung verstoßen würde«³¹.

Imperien bzw. Empire müssen vor allem von zwei anderen Formen der internationalen Ordnungsbildung abgegrenzt werden. Zum einen von *hegemonialen Ordnungen*, die charakterisiert sind durch die Dominanz einer, oder einiger weniger

30 Auch für Doyle ist die Asymmetrie in den Herrschaftsbeziehungen ein wesentliches Merkmal von Imperien: »[Unlike] both federations and confederations, the imperial state is not organized on the basis of political equality among societies or individuals. The domain of empire is a people subject to *unequal rule*» (Doyle, aaO., FN 17, S. 36; unsere Hervorhebung). Das Römische Reich beispielsweise war in seiner ersten Phase in drei Einflußzonen eingeteilt: eine »Zone direkter Kontrolle« mit Rom als Zentrum, eine »innere Zone diplomatischer Kontrolle«, durch die die Vasallenstaaten in das Reich integriert wurden, sowie eine »äußere Einflußzone«, die sich aus abhängigen Stämmen zusammensetzte (vgl. Michael Mann, *Geschichte der Macht. Zweiter Band: Vom Römischen Reich bis zum Vorabend der Industrialisierung*, Frankfurt a. M. 1994, S. 48).

31 Münkler, aaO. (FN 24), S. 112f.

»Großmächte«. Das Herrschaftsgebiet, auf das sich ihre Macht erstreckt, ist weder rechtlich noch administrativ integriert; Macht wird in erster Linie indirekt, durch militärische und ökonomische Überlegenheit, ausgeübt, und sie erstreckt sich primär auf die äußeren Aktivitäten von Staaten.³² Weder die Einflußzonen solcher Großmächte noch diese Großmächte selbst dürfen jedoch mit Imperien verwechselt werden. Großmächte („great powers“) sind keine Imperien, sondern Staaten. Das internationale Ordnungsmodell, das sie konstituieren, ist ein asymmetrisches System internationaler Politik, das die Grundlagen des Westfälischen Modells formal gleichberechtigter und unabhängiger Staaten zumindest im Prinzip unangetastet läßt. Die andere Alternative zum Empire bildet die supranationale Integration, mit der die formale Integration gleichberechtigten souveräner Nationalstaaten in ein übergeordnetes Herrschaftsgebilde gemeint ist. Vollständig ausgeprägt findet dies seinen Ausdruck im Modell des »Weltstaates« oder der »Weltrepublik«³³.

Wie könnte man nun Europa in diesen Kontext einordnen? An dieser Stelle ist deutlich zu erkennen, wie wichtig es ist, zwischen der EG bzw. EU und Europa zu unterscheiden. Die EG/EU selbst verbindet Prinzipien intergouvernementaler Kooperation und supranationaler Integration. Im Kern kombiniert sie also die Modelle 1 und 3. Gleichzeitig erfolgt die Europäisierung in zunehmendem Maße asymmetrisch. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen folgt die Integration innerhalb der EU bereits jetzt in wichtigen Bereichen nach dem Prinzip der differenzierten Integration, d.h. sie umfaßt nicht mehr alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise. Das beste Beispiel hierfür ist die Wirtschafts- und Währungsunion, an der derzeit lediglich 12 der (zunächst 15 und inzwischen 25) Mitgliedstaaten beteiligt sind. Gleichzeitig ist die EU eingebunden in ein differenziertes Netzwerk von internationalen Organisationen und Abkommen mit anderen europäischen (und außereuropäischen) Staaten, wodurch diese formal in den Herrschaftsbereich des Europäischen Empire integriert werden. Zusammengenommen hat dies, so unsere *These*, zur Folge, daß Europa als Empire zu begreifen ist, ja mehr noch, daß die weitere Integration Europas nur gelingen kann, wenn Europa die staatliche Form verläßt und die Gestalt eines *Europäischen Empires* annimmt.

Damit ist nicht gesagt, daß Europa nur als Empire denkbar ist. Die vier Felder dieses Diagramms repräsentieren auch idealtypisch die vier Entwicklungspfade, de-

32 Der Hegemoniebegriff findet sich in der Literatur in ganz unterschiedlichen Varianten. Doyle stellt in seiner Unterscheidung von Imperium und Hegemonie vor allem auf die unterschiedliche Reichweite von Kontrolle ab: »Control of both foreign and domestic policy characterizes empire; control of only foreign policy, hegemony« (Doyle, aaO., FN 17, S. 40). Czemieli dagegen versucht, die beiden Ordnungsmodelle anhand der Instrumente der Herrschaftsausübung, Zwang und Freiwilligkeit, zu unterscheiden: »Wo Gehorsam gefordert und erzwungen wird, herrscht Imperialismus. Das Kennzeichen der Hegemonie sind die Kooperationsofferten und der mit Macht erzeugte Konsens« (Ernst-Otto Czemieli, »Pax Americana oder Imperium Americanum« in: *Merkur* 57/2003, S. 1004). Empire kombiniert beides – und unterscheidet sich dadurch von beidem.

33 Als neueres Beispiel hierfür siehe Ottfried Höffe, *Demokratie im globalen Zeitalter*, München 1999.

nen die Europäisierung künftig folgen könnte. Europa könnte im Prinzip seine intergouvernementalen Beschränkungen gänzlich überwinden und eine supranationale staatliche Form annehmen; ebenso denkbar wäre, daß es seine supranationalen Kompetenzen wieder abbaut und sich zu einem intergouvernementalen Arrangement zurückentwickelt, sei es mit einer hegemonialen Macht, was mit zunehmender Mitgliederzahl immer unwahrscheinlicher wird, sei es ohne Hegemon. Solange es aber weder das eine noch das andere ist, solange es beide Prinzipien wirkungsvoll integriert, kann es nur eines sein: ein Empire!

4. Historische Varianten imperialer Ordnungsbildung

Die Rede vom Europäischen Empire läuft nicht nur Gefahr, Widerspruch zu provozieren, sondern auch Mißverständnisse. Das liegt nicht nur daran, daß der Empire-Begriff gerade neuerdings wieder stark normativ besetzt wurde, es liegt vor allem auch daran, daß damit sehr unterschiedliche empirische Phänomene bezeichnet werden, die auf den ersten Blick nur wenig miteinander gemeinsam haben³⁴. Zunächst unterscheiden sich die gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Grundlagen von Imperien grundlegend; hinzukommt, dass Imperien nicht als »reine« Form der politischen Herrschaft auftreten, sondern immer gebunden sind an andere; und schließlich durchlaufen sie unterschiedliche Entwicklungsstadien, die sich im Hinblick auf ihren Integrationsgrad, aber auch die verwendeten Herrschaftstechniken deutlich voneinander unterscheiden können.³⁵ In der historischen Entwicklung ergeben sich dadurch jeweils unterschiedliche Ausformungen von Imperien, die mit einer bestimmten Form von politischer Herrschaft bzw. Staatlichkeit korrespondieren³⁶. In einem ersten Zugriff lassen sich dabei die folgenden Grundformen von Imperien, oder genauer: von *imperialen Konstellationen*, unterscheiden:

- *vormoderne Imperien*, die dadurch charakterisiert sind, daß ihre konstitutiven Elemente *keine Staaten* im modernen Sinne sind. Die Herrschaftsstruktur dieser Imperien wird geprägt durch vormoderne Formen der politischen Herrschaft: den antiken Stadtstaat im Fall des Alexandrinischen Reiches, die Clan-Herrschaft im Fall des mongolischen Reiches von Dschingis-Chan, die feudalistische Herrschaft im Fall des karolingischen Reiches und des Heiligen Römischen Reiches;
- *moderne Imperien*, die sich dadurch auszeichnen, daß ihre konstitutiven Elemente Staaten, vielfach Nationalstaaten im engeren Sinne, sind. Imperiale Herrschaft nimmt in diesen Fällen staatliche Form an, moderne Imperien sind nicht nur militärisch, sondern auch rechtlich integriert. Ihre interne Asymmetrie findet ihren Ausdruck in einem gestuften Konzept von Souveränität, durch das nicht-souveräne, semi-souveräne und souveräne Staaten in einen Herrschaftsverband inte-

34 Vgl. Maurice Duverger (Hg.) *Le concept d'empire*, Paris 1980; Doyle, aaO. (FN 17); Richard Koebner, *Empire*, Cambridge 1961.

35 Für das British Empire hat dies zuletzt eindrucksvoll gezeigt: Niall Ferguson *Empire. How Britain Made the Modern World*, London 2003.

36 vgl. den Überblick in Duverger, aaO. (FN 34).

griert werden. In diese Kategorie fallen nicht nur die kolonialen Imperien des 19. und 20. Jahrhunderts, sondern beispielsweise auch das Habsburger Reich.

Hier nun stellt sich die Frage, wie die neuen Formen der Empire-Bildung, die sich im Kontext der Globalisierung beobachten lassen, einzuordnen sind. Hardt und Negri interpretieren die neue globale Ordnung als »postmodern«³⁷, basierend auf einer neuen Form der imperialen Souveränität. »Empire« in ihrem Sinne würde also systematisch einen neuen, dritten Typus von Imperium bilden. Auch Richard Cooper unterscheidet zwischen vormodernen, modernen und postmodernen Staaten und bezeichnet in diesem Zusammenhang die EU als das am weitesten entwickelte Beispiel eines postmodernen Systems³⁸. Wir halten diese Verabschiedung der Moderne für vorschnell. Stattdessen wollen wir auf die Unterscheidungsmöglichkeiten der Theorie reflexiver Modernisierung zurückgreifen³⁹ und zwischen Imperien der Ersten und der Zweiten Moderne unterscheiden. Die neuen Formen der Empire-Bildung würden demnach einen neuen Modus der politischen Herrschaft in der Zweiten Moderne repräsentieren. Diese sind nach wie vor modern, da die Nationalstaaten ihre konstitutiven Elemente bilden und das Konzept der staatlichen Souveränität als eines der zentralen Regulative von Herrschaft fungiert. Aber sie markieren gleichzeitig einen Strukturbruch in der Entwicklung moderner Gesellschaften, da politische Herrschaft den Nationalstaat zugleich transzendiert und seine Souveränität transformiert. Daraus lassen sich auch Kriterien für ein postmodernes Konzept des Empire ableiten. Davon sollte erst dann gesprochen werden, wenn Basisprinzipien moderner Staatlichkeit gänzlich aufgehoben sind und die konstitutiven Elemente der Empire-Bildung nicht mehr Staaten, sondern andere Organisationsformen politischer Herrschaft sind.⁴⁰

Beides steht in deutlichem Gegensatz zur Ersten Moderne, in der sich eine ganz bestimmte Verbindung von Empire und Nationalstaat herausbildete, nämlich die Idee einer systematischen Herrschaft eines Nationalstaates über andere Territorien. Das Produkt waren »Imperien einer neuen Art«⁴¹, nämlich Kolonialreiche. In diesem Sinne brachten das 19. und 20. Jahrhundert die Rivalität imperialer National- und Kolonialmächte in Europa hervor, die eine weltherrschaftliche Stellung anstrebten. Es gibt also auch eine Erstmoderne, nationalstaatliche Codierung globaler Empire-Bildung: Das Prinzip der Souveränität wurde ersetzt durch das Prinzip der kompetitiven Unterjochung: »Der größte Teil der Welt außerhalb Europas und Amerikas wurde formell in Territorien aufgeteilt, die unter der formellen Herr-

37 Hardt / Negri, aaO. (FN 15) S. 198ff.

38 vgl. Richard Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London 2003, S. 36f.

39 Vgl. Ulrich Beck / Anthony Giddens / Scott Lash, *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt a.M. 1996; Ulrich Beck / Wolfgang Bonß (Hg.), *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt a.M. 2001.

40 Dies ist keineswegs eine nur theoretische Möglichkeit. Angesichts des rapiden Zerfalls der post-kolonialen Staaten in Afrika wäre durchaus denkbar, daß sich politische Herrschaft dort künftig anders – und das hieße dann: postmodern – organisieren muß, wenn sie nicht in den Zustand vormoderner Stammesherrschaft zurückfallen will.

41 Eric J. Hobsbawm, *Das imperiale Zeitalter 1875-1914*, Frankfurt a.M. 1989, S. 80.

schaft oder der informellen politischen Oberhoheit jeweils eines Mitglieds einer kleinen Staatengruppe standen – in der Hauptsache England, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Belgien, die USA und Japan⁴². Dieses nationalstaatliche Empire-System der Ersten Moderne war – wie Craig Murphy es nennt – ein »interimperiales System«⁴³.

Nach dem Zweiten Weltkrieg durchlief das nationalstaatliche System dann eine Transformation nach der Logik des Ost-West-Konflikts, und zwar in jeweils anderer Weise im Osten und im Westen. Einerseits kommt es zur Subordination des europäischen und des japanischen Nationalstaats unter die Regie der Vereinigten Staaten⁴⁴; auf der anderen Seite etabliert die Sowjetunion eine imperiale Macht in Ost- und Mitteleuropa. Daneben und verwoben damit hat sich zunächst in »Westeuropa« ein neuartiges Empire herausgebildet, das sich grundlegend von den nationalkolonialen Imperien der Ersten Moderne unterscheidet.

5. Merkmale des europäischen Empire

Was sind nun die konstitutiven Merkmale des Europäischen Empire? Wenn wir das Konzept des Empire auf Europa anwenden und mit den Analysen europäischer Politik abgleichen, dann kristallisieren sich mindestens zehn Merkmale heraus, von denen wir annehmen, daß sie grundlegend für das Europäische Empire sind. In der Zusammenschau wird dabei nicht nur erkennbar, daß der Empire-Begriff sich weit besser als der Staatsbegriff (oder andere, davon abgeleitete Konzepte der internationalen Politik) eignet, um die Eigenheiten der Herrschaftsordnung in Europa zu erfassen, sondern dass dort auch eine neue Form des Empire im Entstehen ist. Bei der Analyse des Europäischen Empire sind die Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Europaforschung der letzten Jahre, insbesondere die Netzwerk- und Mehrebenenanalysen europäischer Politik, durchaus von Nutzen⁴⁵. Mit dem Perspektivwechsel, den wir hier vorschlagen, werden diese Konzepte nicht unbrauchbar. Ganz im Gegenteil, unsere *These* lautet, daß diese Konzepte erst im Rahmen des Empire-Begriffs richtig Sinn machen und ihr volles Potential entfalten können.

42 Ebd.

43 Craig N. Murphy, *International Organisations in Industrial Change: Global Governance Since 1850*, New York 1994.

44 Peter J. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca 2005.

45 vgl. u.a. Hooghe / Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, aaO. (FN 12); Kohler-Koch / Eising, aaO. (FN 10); Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, 2. Auflage, Opladen 2003; Grande / Jachtenfuchs (Hg.), aaO. (FN 12); Ansell, *The Networked Polity*, aaO. (FN 10).

Merkmal 1: Asymmetrische Herrschaftsordnung

Das Europäische Empire, wie alle Imperien vor ihm, ist eine asymmetrische Herrschaftsordnung. Seine Mitglieder besitzen nicht alle den gleichen Status, die gleichen Rechte und Pflichten. Im Gegenteil, für die innere Organisation ist die *formale* Ungleichheit (nicht die Ungleichheit der faktischen, sei es militärischen, sei es wirtschaftlichen Macht) konstitutiv – und unverzichtbar. Nur auf diese Weise lassen sich Heterogenität und Integration dauerhaft miteinander vereinbaren. Vereinfacht kann die räumliche Struktur des Europäischen Empire in *vier Herrschaftszonen* untergliedert werden. Diese vier Zonen unterscheiden sich zum einen nach der Intensität der Kooperation, zum anderen nach der Zahl der Beteiligten:

- erstens eine *Zone vollständiger Integration*, die aus einer kleinen Zahl von EU-Mitgliedsländern mit besonders weitgehender Kooperationsbereitschaft gebildet wird. Beispielhaft hierfür sind die Euro-Zone, in der 12 der seinerzeit 15 Mitgliedstaaten der EU eine gemeinsame Währung einführen und das Eurocorps, mit dem fünf EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Militärmacht schufen;
- zweitens eine *Zone vertiefter Kooperation*, die sich aus den 25 Mitgliedstaaten der EU in den vergemeinschafteten Politikbereichen der ersten Säule konstituiert. Dabei handelt es sich um jene Politikbereiche (u.a. Agrar-, Wettbewerbs-, Industrie-, Forschungs- und Technologie-, Regional- und Umweltpolitik), in denen die EU über eigene Kompetenzen verfügt und die von den supranationalen Institutionen bearbeitet werden;
- drittens eine *Zone begrenzter Kooperation*, die aus den 25 Mitgliedstaaten der EU in den bislang nicht oder nur schwach vergemeinschafteten Politikbereichen der zweiten und dritten Säule (Innen- und Justizpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik) gebildet wird. Dies sind jene Politikbereiche, in denen auch die EU nach dem Prinzip des Intergouvernementalismus arbeitet;
- viertens eine *Zone erweiterter Herrschaft*, in der sich zum einen jene Staaten befinden, die europäische Regeln übernehmen und sich an Programmen der EU beteiligen, ohne formal Mitglied der EU zu sein (Beitrittskandidaten, assoziierte Staaten); in dieser Zone befinden sich aber auch regionale Organisationen der zwischenstaatlichen Kooperation, die außerhalb des Vertragswerks der Europäischen Union angesiedelt sind (wie die WEU, die ESA und EUREKA), und deren Teilnehmerkreis sich in der Regel deutlich von dem der EU-Mitglieder unterscheidet. Die Kooperation selbst erfolgt dort weitgehend nach intergouvernementalen Prinzipien.

Wohlgemerkt: Dies ist kein utopisches Modell für die künftige Gestaltung Europas; hiermit wird die räumliche Struktur der Herrschaftsordnung des Empires Europa im Jahr 2005, nach der Erweiterung der EU auf 25 Mitglieder, beschrieben. Bereits jetzt ist die EU kein homogenes Gebilde; bereits jetzt gibt es ein »Kerneuropa« von Ländern mit größerem Integrationswillen; und mit der Osterweiterung wurde die Zone erweiterter Herrschaft Europas nicht aufgelöst und vollständig in die EU eingegliedert, sondern nur (vorläufig) verkleinert und weiter nach Osten verschoben.

Merkmal 2: Offene, variable räumliche Struktur

Der Begriff des Europäischen Empire ist kein Begriff der fixierten Grenzen, sondern ein Begriff, der fixierte Grenzen *aufhebt*, variabel setzt; kein statischer, sondern ein dynamischer Begriff. Paradox formuliert: seine »Einheit« ist der Prozeß, »Integration« entsteht aus der Permanenz der Veränderung, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

- erstens durch *Verflechtung*, und zwar sowohl horizontal zwischen den nationalen Gesellschaften, als auch vertikal, zwischen den Staaten, und diagonal, zwischen Staaten, Gesellschaften und inter- bzw. transnationalen Organisationen;
- zweitens durch *Verwandlung*: die nationale Einheiten selbst verändern sich, die Staaten und Gesellschaften werden in ihrem Inneren europäisiert und kosmopolitisiert;
- drittens durch *Grenzverschiebung*: die zwischenstaatlichen Grenzen im Inneren werden abgebaut, eine neuartige europäische Grenze aufgebaut, die zugleich aber auch immer weiter geographisch verschoben wird, zunächst nach Süden, dann nach Osten, so daß transnationale Räume überlappender Zuständigkeiten, Identitäten und Loyalitäten erzeugt werden;
- schließlich durch *Pluralisierung*: Je diffuser das »europäische Wir« wird, desto unklarer werden auch die »kulturell Anderen« Europas; die Bejahung der Differenz wird selbst zum Motor und zum Bestimmungsgrund des kosmopolitischen Sowohl-als-auch-Europa⁴⁶.

All das hat zur Folge, daß die Konturen des Europäischen Empire zerfließen. Dies darf nicht mit prinzipieller Offenheit oder Beliebigkeit verwechselt werden. Die räumliche Organisation des Europäischen Empire folgt der Logik der Kontingenz: genauer: der *politischen Kontingenz*. Die Grenzen des Europäischen Empire werden politisch gesetzt, verschoben, erhöht und gesenkt; Mitgliedschaften werden politisch gewährt und verweigert; Beteiligungschancen werden nach politischen Kriterien genutzt oder abgelehnt. Daraus resultiert eine äußerst variable, mehrdimensionale Geometrie des europäischen Raumes mit bizarren räumlichen Strukturen.

Merkmal 3: Multi-nationale gesellschaftliche Struktur

Alle Imperien sind multi-nationale, multi-ethnische, multi-religiöse Herrschaftsgebilde, und alle Imperien haben das Problem, mit (kultureller, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher) Diversität umzugehen. Die älteren Imperien versuchten zumeist, die damit verbundenen Integrationsprobleme dadurch zu lösen, daß sie universalistische Ansprüche erhoben, wobei sie freilich ganz unterschiedliche Methoden anwandten, um diese Ansprüche umzusetzen. Der moderne Kolonialismus zeichnete sich bekanntlich dadurch aus, daß er seine universalistischen Ansprüche mit Gewaltmitteln durchzusetzen versuchte.

46 Christine Landfried, *Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden 2002.

Das Europäische Empire unterscheidet sich von früheren Imperien nicht durch größere Homogenität, sondern durch einen anderen, kosmopolitischen Ansatz des Umgangs mit Andersartigkeit. Das Europäische Empire kann die Vielzahl und Vielheit unterschiedlicher nationaler Kulturen und Identitäten nicht einer einheitlichen, »europäischen« Kultur unterwerfen. Woher sollte diese auch kommen?⁴⁷ Die Integration der europäischen Nationalstaaten in eine neue, überstaatliche Herrschaftsordnung muß zwangsläufig zu einer multi-nationalen Form politischer Herrschaft führen. Jeder Versuch der Vereinheitlichung nach dem überkommenen Modell des Nationalstaats ist zum Scheitern verurteilt. Umgekehrt kann es allerdings für ein kosmopolitisches Europa auch aus einem trivialen Grund kein historisches Vorbild geben: weil das Europäische Empire eben die Existenz von Nationalstaaten voraussetzt, die historisch frühere Imperien noch gar nicht kannten. Der Prozeß der Nationalstaatsbildung führte bekanntlich zur Auflösung sowohl der europäischen Großreiche, als auch der kolonialen Imperien. Es ist also nicht die Wiederbelebung einer alten, sondern die Kreation einer neuen politischen Form. Und genau dadurch wird die EU zum Produkt der Zweiten Moderne. Ähnlich wie mit dem Westfälischen Frieden die konfessionell geprägten Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts durch die Anerkennung souveräner Herrschaft und die Trennung von Staat und Religion beendet wurden, können – das ist die Leithypothese des kosmopolitischen Empire – die nationalen Weltkriege des 20. Jahrhunderts mit einer Trennung von Nation und Staat beantwortet werden. Ähnlich wie der konfessionell neutrale Staat verschiedene Religionen zuließ, müsste das kosmopolitische Europa das grenzübergreifende Nebeneinander der ethnischen, nationalen, religiösen und politischen Identitäten und Kulturen durch das Prinzip der konstitutionellen Toleranz gewährleisten. Diese Kosmopolitisierung vollzieht sich im Inneren, innerhalb der Mitgliedstaaten (Anerkennung transnationaler Lebensformen, Bürgerrechte und »Minderheiten«-Rechte) und zwischen diesen, aber auch nach außen. Insofern ist die Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei für das kosmopolitische Europa eine Schlüsselfrage. Nach dem 11. September 2001 ist der Brückenschlag in die muslimische Welt zu einer Notwendigkeit geworden; und einer zugleich muslimischen und demokratischen, einer europäischen Türkei kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

47 Gerade diejenigen, die versuchen, diese Frage historisierend, also mit Verweis auf den christlich-abendländischen Kultur- und Traditionsbestand zu beantworten, denken bemerkenswert unhistorisch. Denn: »Von ‚Europa‘ läßt sich sprechen, sobald sich die Staaten dieses Erdteils nicht mehr ausschließlich als Nachfolgegemeinschaft des römischen Weltreichs oder als Glaubensgemeinschaft mit dem Auftrag der Weltmission empfinden, sobald die christliche Komponente des europäischen Wesens aus dem weltlichen Bereich so weit zurückgedrängt ist, daß sie zwar noch das tragende Fundament, aber nicht mehr die allein maßgebliche Substanz darstellt, kurz, sobald der Staat von der kirchlichen Oberhoheit gelöst ist« (Rolf Hellmut Foerster (Hg.), *Die Idee Europa 1300–1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung*, München 1963, S. 11f).

Merkmal 4: Integration durch Recht, Konsens und Kooperation

Imperien wurden in der Vergangenheit begründet und aufrechterhalten durch Gewalt, vor allem durch militärische Gewalt: »Les grands ensembles politique résultant rarement d'associations volontaires. En général, ils se constituent par le fer et par le feu. Ils naissent d'une supériorité militaire«⁴⁸. Das Europäische Empire bildet die große Ausnahme hiervon: Es konstituierte sich nicht durch Schwert und Feuer, sondern durch Feder und Tinte; und es basiert im Kern nicht auf militärischer Unterwerfung, sondern auf dem Konsens und der Kooperation der Staaten. Die Integration des Empire Europa erfolgt primär über das *Recht*; durch die freiwillige Vereinbarung, Anerkennung und Anwendung europäischen Rechts. Die größte Drohung gegenüber anderen europäischen Ländern ist nicht die militärische Eroberung, sondern die Verweigerung des Beitritts in die EU, das heißt der Aufnahme in die innere Herrschaftszone des Empire. Aufgrund des spezifischen Modus der Integration durch Recht fehlt dem Empire Europa allerdings ein effektiver Exklusivmechanismus aus der äußeren Herrschaftszone: Es kann anderen Ländern nicht verbieten, seine Rechtsnormen zu übernehmen und seine Märkte zu öffnen – sich also (auch gegen den Willen Europas) selbst zu europäisieren und in die äußere Herrschaftszone des Empire zu integrieren.

Für Außenstehende erscheint das Europäische Empire als eigentümlich schwach, als »eine in sich geschlossene Welt von Gesetzen und Regeln, transnationalen Verhandlungen und internationaler Kooperation, ein posthistorisches Paradies von Frieden und relativem Wohlstand, das der Verwirklichung von Kants 'Ewigem Frieden' gleichkommt«⁴⁹. Ihnen entgeht die Quintessenz des Europäischen Empire: Es sichert seine Herrschaft im Inneren nicht durch Gewalt, sondern durch ein *Gewalttabu*. Das Gewaltmonopol als das wichtigste Attribut moderner Staatlichkeit geht nicht auf das Empire über, sondern verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Diese aber legen sich selbst Handschellen an, werden zu Exekutoren der inneren Pazifizierung gegen sich selbst. Die Kernfrage: »Wer setzt Entscheidungen und Regeln gegen Widerstände durch?«, findet eine historisch neue Antwort: nicht der Staat, nicht das imperiale Zentrum, keine militärisch aufgerüstete UN oder EU, kein Hegemon, sondern die Herrschaftsunterworfenen, die Mitgliedstaaten des Empire selbst. Die innere Pazifizierung des Empire beruht nicht – wie im Falle staatlicher Herrschaftsverbände – auf der Entwaffnung der Mitglieder, im Gegenteil: diese müssen für ihren Bereich auch weiterhin über das Gewaltmonopol verfügen, damit staatliche Gewalt in staatlicher Selbstbeherrschung kontrollierbar wird. Die innere Pazifizierung Europas erfolgt durch die Errichtung eines modernen *Tabus*, das die scheinbar ewigen Gesetze der letztlich von Gewalt diktierten Geschichte im Herrschaftsraum des Empire aufzuheben sucht: die Gewaltenthaltssamkeit der Mitgliedstaaten zur Regelung ihrer Angelegenheiten.

48 Duverger, aaO. (FN 26), S. 20.

49 Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003, S. 7.

Der Prozeß der jüngsten Osterweiterung der EU hat die konstitutive Bedeutung von Recht und Konsens für das Europäische Empire in aller Deutlichkeit gezeigt. Mitglied in der EU wird man weder durch Eroberung, noch durch Unterwerfung, sondern durch einen ganz banalen und doch höchst rationalen Akt: durch einen *Antrag*, der dann in einem – zumindest seinem Anspruch nach – rationalen *Verfahren* von der Europäischen Kommission auf der Grundlage rationaler *Kriterien* geprüft wurde, über die sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im *Konsens* verständigt hatten. Die Bedingungen des Beitritts wurden dann zwischen der Kommission und den Beitrittsländern *verhandelt*; und über die Aufnahme entschieden schließlich die *Beherrschten*, also die Bürger in den Beitrittsländern und in den EU-Mitgliedstaaten, teils direkt in Referenden, teils indirekt in Parlamenten.

Das heißt aber nicht, daß Gewalt bei der Entstehung des Europäischen Empire und bei seiner Weiterentwicklung keine Rolle gespielt hätte. Ganz im Gegenteil: Auch das Europäische Empire ist auf Gewalt gebaut, aber nicht direkt, sondern indirekt. Europa ist zunächst und zuallererst das Produkt der bewußten *Negation der Gewalt*; die Vermeidung von Kriegen war nach zwei Weltkriegen der wichtigste Imperativ europäischer Politik. Und es war im Weiteren dann das Produkt einer ganz bestimmten Organisation und Disziplinierung globaler Gewalt: des Kalten Krieges, der die westeuropäischen Staaten zur Kooperation gezwungen hat.

Aber das Europäische Empire bleibt dennoch ein eigentümliches Mängelwesen: Seine militärischen Kapazitäten sind gering und sie unterliegen keiner zentralisierten Befehlsgewalt. Das hat zur Folge, daß das Kardinalproblem des Europäischen Empire sich grundlegend von dem älterer Imperien unterscheidet: Deren Problem bestand vor allem in der militärischen und administrativen *Kontrolle* der beherrschten Territorien; das Problem des Europäischen Empire besteht vor allem darin, sich die *Kooperation* der beherrschten Staaten zu sichern. In beiden Fällen droht die Gefahr der imperialen Überdehnung: Im einen Fall, weil die Kontrollkosten den Nutzen eines beherrschten Gebietes übersteigen; im anderen Fall, weil die Kosten der Kooperationsbereitschaft zu hoch werden.

Merkmal 5: Wohlstand vs. Sicherheit

Imperien bieten spezifische Lösungen für die Sicherheits- und Wohlfahrtsprobleme von Gesellschaften. Sicherheitsprobleme sollen dadurch gelöst werden, daß die Grenzen nach Außen verschoben werden und Zonen der Unsicherheit der unmittelbaren Kontrolle unterworfen werden; Wohlfahrtsprobleme sollen durch die dauerhafte Verfügung über knappe Ressourcen (Rohstoffe, Arbeitskräfte, Kapital) und den unbegrenzten Zugang zu Absatzmärkten gelöst werden. Diese beiden Funktionen von Imperien müssen nicht immer gleichrangig sein, und sie müssen sich auch nicht ohne weiteres mit einander vereinbaren lassen, aber sie bilden die wichtigsten Triebkräfte imperialer Expansion. All das gilt auch für das Europäische Empire. Ihm lag zu Beginn zweifellos eine »immanente Friedensidee«⁵⁰ zugrunde, die insbe-

50 Hardt / Negri, aaO. (FN 15), S. 179.

sondere die Anfangsphase des europäischen Integrationsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg prägte. Die Gefahr weiterer Kriege – vor allem ausgehend von Deutschland – sollte dadurch beseitigt werden, daß die seinerzeit kriegswichtigen Industrien einer gemeinsamen, supranationalen Kontrolle unterworfen werden.

In der Folgezeit war das primäre Ziel seiner Expansion jedoch nicht mehr die Friedenssicherung, sondern die Wohlstandsmehrung. Wie der Imperialismus des 19. Jahrhunderts folgte auch das Europäische Empire bislang vor allem einer *ökonomischen Logik*. Bestand »die Funktion der Kolonien und der informellen 'Schutzgebiete' darin, die Wirtschaften der Mutterländer zu ergänzen und nicht mit ihnen zu konkurrieren«⁵¹, so besteht auch die Expansionslogik eines gemeinsamen Marktes darin, den europäischen Industrien einen immer größeren Markt zu erschließen und die ökonomische Konkurrenz einheitlichen Regeln zu unterwerfen.

Zugespitzt formuliert: Das Europäische Empire bedurfte bislang keiner ausgeklügelten »Ökonomie der Gewalt«⁵², es setzte auf die »Gewalt der Ökonomie«. Im Projekt der Osterweiterung wirkten beide Triebkräfte imperialer Expansion zusammen und sorgten für eine politische Schubkraft, die alle wohlgemeinten Stufenpläne hinwegfegte. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer hat diese Verschränkung sicherheitspolitischer und wirtschaftspolitischer Motive im Fall der Osterweiterung in seiner Humboldt-Rede auf den – nationalen – Punkt gebracht:

„Die Erweiterung liegt gerade für Deutschland im obersten nationalen Interesse. Die in Deutschlands Dimension und Mittellage objektiv angelegten Risiken und Versuchungen werden durch die Erweiterung bei gleichzeitiger Vertiefung der EU dauerhaft überwunden werden können. Hinzu kommt: die Erweiterung – siehe die Süderweiterung der EU – ist ein gesamteuropäisches Wachstumsprogramm. Gerade die deutsche Wirtschaft wird von der Erweiterung einen hohen Gewinn für Unternehmen und Beschäftigung davontragen. Deutschland muß daher weiter Anwalt einer zügigen Osterweiterung bleiben«⁵³.

Merkmal 6: Horizontale und vertikale institutionelle Integration

Alle Imperien unterscheiden sich von modernen Staaten durch die stärkere Differenzierung von Herrschaftsräumen und Herrschaftsfunktionen. Das Europäische Empire ist neben der asymmetrischen Ausdifferenzierung von Herrschaftsräumen, von der bereits die Rede war, durch eine hochgradige vertikale Differenzierung gekennzeichnet, die in der politikwissenschaftlichen Europaforschung als »Mehrebe-

51 Hobsbawm, aaO. (FN 41), S. 89.

52 Stephen Peter Rosen, »Ein Empire auf Probe« in: Ulrich Speck / Natan Sznaider (Hg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, Berlin 2003, S. 96ff.

53 Joschka Fischer, »Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration«, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin (http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r000512a.htm).

nensystem« bezeichnet wird⁵⁴. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die europäische Ebene die nationalen und subnationalen Handlungsebenen der Politik nicht einfach überlagert; daß die Mitgliedstaaten und ihre Regionen der EU und ihren Institutionen nicht einfach untergeordnet sind.⁵⁵ Zwischen den verschiedenen Handlungsebenen bestehen vielmehr vielfältigste institutionelle und materielle Interdependenzen. Dazu zählt die intensive Beteiligung nationaler und regionaler Akteure an supranationalen Entscheidungsprozessen; dazu gehört auch die große Bedeutung nationaler und regionaler Akteure und Institutionen bei der Implementation europäischer Politik.

Entscheidend hierbei ist, daß sich dadurch die Funktion der Nationalstaaten und ihre Handlungsbedingungen zwar verändern, daß sie aber nach wie vor eine wichtige Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten der EU sind auf vielfältigste Weise, sei es formell, sei es informell in den europäischen Politikprozess integriert. An dieser Stelle zeigen sich dann aber auch die Folgen der Asymmetrie der Herrschaftsordnung des Europäischen Empire besonders deutlich. Während die Mitglieder der inneren Herrschaftszone des Empire formal gleichberechtigt (wenngleich mit unterschiedlichem Stimmengewicht) an der Regelsetzung beteiligt sind, sind die Mitglieder der äußeren Herrschaftszone hiervon weitestgehend ausgeschlossen. Auch in einem Empire-Konzept macht die Frage der Mitgliedschaft in der EU also einen Unterschied.

Merkmal 7: Netzwerk-Macht

Die Herrschaftsausübung in der vertikal differenzierten, verflochtenen Herrschaftsstruktur des Europäischen Empire ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet:

- erstens durch die *nicht-hierarchische Form* der Entscheidungsfindung und die Einbeziehungen nationaler staatlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozeß;
- zweitens durch die Beteiligung einer großen Zahl von *gesellschaftlichen Akteuren* (Interessenverbände, Lobbyisten, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure) an politischen Entscheidungsprozessen.

Dadurch erhält das Europäische Empire eine netzwerkförmige Struktur: „The networked polity is a structure of governance in which both state and societal organization is vertically and horizontally disaggregated (as in pluralism) but linked to-

54 vgl. Benz, 2000, aaO., (FN 12); ders., »Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union« in: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen 2003, S. 317-351; Hooghe / Marks, 2001, aaO. (FN 12); dies., 2003, aaO. (FN 12); Grande, Multi-Level Governance, aaO. (FN 12).

55 Davon ausgenommen ist der Europäische Gerichtshof, dessen Entscheidungen den Mitgliedstaaten hierarchisch auferlegt werden, sowie einige wettbewerbspolitische Kompetenzen der Europäischen Kommission, die diese ohne formelle Beteiligung der Mitgliedstaaten wahrnehmen kann (vgl. Susanne K. Schmidt, *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt a.M. 1998).

gether by cooperative exchange (as in corporatism). ... The logic of governance emphasizes the bringing together of unique configurations of actors around specific projects oriented toward institutional solutions rather than dedicated programs. These project teams will crisscross organizational turf and the boundary between public and private. State actors with a high degree of centrality in the web of inter-organizational linkages will be in a position to provide facilitative leadership in constructing or steering these project teams”⁵⁶.

Die entscheidende Frage, die sich dann stellt, lautet: Wo sitzt die Macht in einem solchen Netzwerk? Wie ist die Macht im Europäischen Empire organisiert? Ist Brüssel das neue Rom? Unsere Antwort auf diese Fragen lautet, daß im Europäischen Empire aufgrund seiner Mehrebenenstruktur eine doppelte Transformation von Macht erfolgt. Zum einen wird Befehlsmacht in Verhandlungsmacht transformiert. In einem verflochtenen Mehrebenensystem können politische Entscheidungen kaum durch Hierarchie, und nur begrenzt durch Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt werden, sondern müssen in Verhandlungen erzielt werden. Das europäische Mehrebenensystem ist deshalb im Kern ein verflochtenes Verhandlungssystem. Zum anderen wird hierarchische Macht in Netzwerkmacht verwandelt. Auch dies läßt sich organisationstheoretisch begründen⁵⁷. In einem Mehrebenensystem kann die Macht nicht mehr vollständig an der Spitze konzentriert werden, sie verlagert sich auf die Schnittstellen und Schaltstellen zwischen den einzelnen Institutionen und Systemebenen. Zugespitzt formuliert: Die Macht wandert aus dem Zentrum aus, und besetzt die Ränder und Ressourcenströme des Systems – Macht wird zu Netzwerkmacht.

Diese doppelte Transformation der Macht hat zur Folge, daß das Europäische Empire eine eigentümliche Herrschaftsstruktur aufweist. Diese Herrschaftsstruktur ist zwar asymmetrisch abgestuft, aber daraus ergeben sich keine einfachen Zentrum-Peripherie-Beziehungen, wie im Fall älterer Imperien und Kolonialreiche. Das liegt einmal daran, daß das Empire Europa kein Machtzentrum im engeren Sinne besitzt; es liegt aber auch daran, daß die »Peripherie« ein größeres Maß an Eigenständigkeit genießt. Genau das macht ein kosmopolitisches Empire aus: Es respektiert Differenzen und gründet sich auf gegenseitiger Anerkennung der Mitglieder – trotz aller rechtlicher und ökonomischer Ungleichheiten.

Merkmal 8: Kosmopolitische Souveränität

Im Unterschied zu vormodernen und modernen Imperien basiert das Europäische Empire auf *Souveränität*, es bedeutet keine Re-Feudalisierung von Staatlichkeit, kein »neues Mittelalter«⁵⁸, auch wenn es durchaus oberflächliche Ähnlichkeiten mit dem karolingischen Reich oder dem Heiligen Römischen Reich (*Sacrum Romanorum Imperium*) besitzt. Es unterscheidet sich auch an einem entscheidenden Punkt

56 Ansell, aaO. (FN 10). S. 311.

57 Michel Crozier / Erhard Friedberg, *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts. 1979.

58 Alain Minc, *Das neue Mittelalter*, Hamburg 1994.

von den modernen Kolonialreichen. Diese beruhten auf einem System abgestufter Souveränitätsrechte, dem die Staatslehre mit einer differenzierten Begrifflichkeit gerecht zu werden versuchte: Volle Souveränität besaß nur das imperiale Zentrum, die beherrschten Gebiete des »formal empire« waren entweder nicht-staatlich oder nicht-souverän⁵⁹. Im Europäischen Empire, das sich aus souveränen Nationalstaaten konstituiert, wird diese Logik genau umgekehrt: Die stärksten Einbußen an formaler Souveränität nehmen jene Staaten in Kauf, die den Kern der innersten Herrschaftszone, bilden. Je weiter wir uns nach Außen bewegen, desto größer ist die formale Souveränität der beherrschten Staaten.

Die Pointe des Europäischen Empire besteht jedoch nicht allein in solchen Verschiebungen formaler Souveränität. In einer sich globalisierenden Welt verlieren solche Attribute ohnehin an Signifikanz. Wichtiger ist, daß im Europäischen Empire das Konzept der Souveränität selbst transformiert wird, daß sich dort die Souveränität in *komplexe, kosmopolitische Souveränität* verwandelt. Zwei Aspekte kennzeichnen diesen Transformationsprozeß. Zunächst: Durch das Teilen innerer und das Zusammenfügen äußerer Souveränität vergrößert sich die Komplexität von Souveränität; »absolute« Souveränität im Sinne von Bodin und Hobbes wird zur »komplexen« Souveränität⁶⁰. Auf diese Weise wird es möglich, das Konzept der Souveränität auch jenseits des modernen Nationalstaats anzuwenden. Hinzu kommt: Das Konzept des europäischen Kosmopolitismus eröffnet die – nur scheinbar paradoxe – Möglichkeit, Souveränitätsverluste in Souveränitätsgewinne zu verwandeln⁶¹.

Merkmal 9: Ambivalenz von Entgrenzung und Begrenzung

Genauso wie der moderne Staat ist auch das Empire keine eindeutige, widerspruchsfreie Organisation von Herrschaft. Es besitzt seine eigenen Ambivalenzen und Widersprüche. Charakteristisch für das Europäische Empire ist die Ambivalenz von Entgrenzung und Begrenzung. Jedes Empire ist seiner inneren Tendenz nach auf Ausweitung, auf Entgrenzung angelegt – auch das europäische. Als *Europäisches Empire* kann es jedoch nicht universell angelegt sein, es muß sich gleichzeitig immer auch selbst begrenzen. Diese Grenzen mögen über Zeit variieren und politisch kontingent sein, sie müssen aber immer existent sein.

Daraus ergibt sich ein fundamentaler Widerspruch des europäischen Projektes: Es kann, es *darf* keine Antwort geben auf die Frage: Wo hört Europa auf? Was gehört alles zu Europa. Wenn es diese Frage abschließend beantwortet, dann fällt Europa zurück in die Form *Staat* – und dann verstrickt es sich in einen anderen Widerspruch, nämlich den zwischen nationaler und supranationaler Souveränität. Aus diesem Dilemma gibt es nur einen Ausweg: Die Politik der reflexiven Selbstbegrenzung.

59 Vgl. Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Darmstadt 1960.

60 Edgar Grande / Louis W. Pauly (Hg.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the 21st Century*, Toronto 2005.

61 ausführlich dazu Ulrich Beck / Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt a.M. 2004, S. 122-136.

Merkmal 10: emanzipatorischer vs. repressiver Kosmopolitismus.

Kosmopolitismus bedeutet ganz allgemein die Anerkennung von Andersartigkeit – von Differenz. Diese Anerkennung kann aber aus zwei ganz unterschiedlichen Gründen erfolgen: repressiv oder emanzipatorisch – und daraus ergeben sich zwei fundamental verschiedene Varianten des *kosmopolitischen* Empire. In seiner repressiven Form ist das Ziel des Kosmopolitismus, Differenzen »zu betonen und in einen effektiven Herrschaftsapparat einzubeziehen«⁶². Kosmopolitismus in diesem Sinne stellt eine besonders raffinierte Herrschaftstechnik dar. Die emanzipatorische Form des Kosmopolitismus zielt dagegen auf die Schaffung und Vergrößerung von Freiräumen. Hier dient die Anerkennung und Betonung von Differenz der Stärkung individueller und kollektiver *Autonomie*.

Es wäre jedoch naiv zu glauben, daß diese emanzipatorische Qualität bereits in die Struktur des Europäischen Empire eingeprägt wäre. »Das Empire schafft keine Differenzen. Es nimmt, was es bekommt, und arbeitet damit«⁶³. Wie es damit arbeitet ist, das ist völlig offen. An dieser Stelle stoßen wir auf eine letzte und entscheidende Weggabelung. So wie wir prinzipiell zwei Varianten der reflexiven Modernisierung – reflexiven Pluralismus und reflexiven Fundamentalismus – unterscheiden müssen⁶⁴, so müssen wir auch zwei Varianten des Europäischen Empire unterscheiden: eine repressive und eine emanzipatorische. Es wird eine der wichtigsten Aufgaben der weiteren Ausarbeitung einer Theorie des Empire sein, im Detail die Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen das kosmopolitische Europa sein emanzipatorisches Potential entfalten kann.

Zusammenfassung

Der europäische Integrationsprozess hat die Staats- und Gesellschaftswissenschaften in beträchtliche Verlegenheit gebracht. Alle Versuche, das Produkt dieser Entwicklung – zunächst die Europäischen Gemeinschaften, später die Europäische Union – mit den gängigen Kategorien des Staats- und Völkerrechts zu fassen und entweder als »Bundesstaat« oder als »Staatenbund« zu klassifizieren, haben bislang keine überzeugenden Ergebnisse gebracht. Die zentrale theoretische Herausforderung für die Europaforschung liegt unseres Erachtens darin, sich von den überkommenen, (national)staatsfixierten Konzepten zu verabschieden und vom Staatsbegriff Abstand zu nehmen. Stattdessen schlagen wir vor, einen modernisierten Begriff des *Empire* zur Bezeichnung jener neuen Formen politischer Herrschaft zu verwenden, wie sie in Europa im Entstehen sind. Die These unseres Beitrags lautet: Das Produkt der politischen Integration Europas kann – und muss! – als ein neuartiges, post-im-

62 Hardt / Negri, aaO. (FN 15), S. 212

63 Ebd. S. 211.

64 Ulrich Beck / Wolfgang Bonß / Christoph Lau, »Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme« in: Ulrich Beck / Wolfgang Bonß (Hg.), *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt a.M. 2001, S. 11–59.

periales Empire begriffen werden. Dieses europäische Empire beruht nicht auf nationaler Abgrenzung und Eroberung (wie die Imperien des 19. Jahrhunderts), sondern auf nationaler Entgrenzung, Freiwilligkeit, Konsens, Recht, transnationalen Verflechtungen und dem daraus erwachsenden politischen Mehrwert.

Summary

Political and social sciences have been considerably embarrassed by the process of European integration. All attempts to conceptualize the product of this process – first, the European Communities, then the European Union – by using the prevalent categories of constitutional and international law and to classify this product either as »federal state« or »federation« hitherto failed to succeed. In our opinion, the major theoretical challenge for studies on Europe is to dismiss concepts which are still focused on the (nation-)state and to keep away from the conception of the state in this context. Instead we suggest a modernized concept of »Empire« for referring to those new forms of political governance which have been emerging in Europe. The main argument of our article is that the product of Europe's political integration can – and must! – be conceived as a novel, post-imperialistic Empire. This European Empire is not based on national confinement and conquest (as in the case of 19th century empires) but on abolishing national boundaries, voluntariness, consensus, law, trans-national integration und the political added-value accruing from these changes.

Das gesamte Nomos Programm ▶ suchen ▶ finden ▶ bestellen unter www.nomos.de



Die Kirche als politischer Akteur

Kirchlicher Einfluss auf die Schul- und Bildungspolitik in Deutschland

Von Dr. Kai Oliver Thielking

2005, 352 S., brosch., 74,- €, ISBN 3-8329-1498-6

Die Studie untersucht die Interessen und den Einfluss von evangelischer und katholischer Kirche auf die Schul- und Bildungspolitik in Deutschland sowie die Strategien zur Durchsetzung dieser Interessen gegenüber dem säkularisierten Staat anhand der Entwicklung von der Reformation bis zur Auseinandersetzung um Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde (LER) nach der deutschen Wiedervereinigung.



Nomos