

Politische Ordnungsbildung wider Willen

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

1. Einleitung¹

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

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

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

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

Auf diesen Überlegungen aufbauend, stehen zwei Leitthesen im Vordergrund des vorliegenden Beitrags. Die erste Kernthese lautet, dass die (welt-)gesellschaftlichen Dynamiken, die durch die internationalen Nachkriegsinstitutionen angestoßen wurden, zu einer nichtintendierten Transformation dieser Institutionen geführt haben; es sind so zunehmend Prozesse der politischen Trans- und Supranationalisierung sowohl innerhalb der so genannten OECD-Welt³ als auch im Beziehungsverhältnis zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt zu beobachten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Einen großen Anteil am Erfolg des *embedded liberalism* hatten seine sicherheitspolitischen Auswirkungen. Vor dem Hintergrund der wahrgenommenen externen Bedrohung durch die Sowjetunion und im Zuge des durch die Bretton-Woods-Institutionen ermöglichten Prozesses der Globalisierung, oder besser: *gesellschaftlichen Denationalisierung* – hier verstanden als ein Prozess, bei dem soziale Handlungszusammenhänge mehr und mehr nationale Grenzen überschreiten⁴ –, konnte innerhalb der OECD-Welt erstmals eine transatlantische und partiell auch transpazifische Sicherheitsgemeinschaft⁵ aufgebaut werden. Dieser wesentliche Erfolg kann somit gerade auch auf jene internationalen Institutionen zurückgeführt werden, die nach dem Zweiten Weltkrieg unter Führung der USA entstanden und eine ökonomische Liberalisierung und Intensivierung transnationaler Handlungszusammenhänge beförderten. Abgestützt wurde diese Entwicklung durch entsprechende Sicherheitsinstitutionen wie die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).

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

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

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

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

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

2.2. Die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen und das zwischenstaatliche Gewaltverbot

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

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

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

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

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

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

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

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

Diese normativ wenig gehaltvolle Minimalordnung blieb jedoch eine Momentaufnahme. Im Schatten dieser Entwicklungen haben sich nämlich auch im Sicherheitsbereich Veränderungen ergeben, die zu einer grundlegenden Herausforderung für das gewachsene institutionelle Arrangement führen. Die durch den *embedded liberalism* ermöglichten ökonomischen, ökologischen und kulturellen Denationalisierungsprozesse einerseits¹⁰ und die Ausgrenzung von revisionistischen Bemühungen durch die Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems andererseits¹¹ führte zu einem seit gut zwei Jahrzehnten langsam fortschreitenden Prozess der Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen.¹² Im Zuge dieses Prozesses nimmt die Bedeutung der klassischen zwischenstaatlichen Kriege, aber auch der rein innerstaatlichen Bürgerkriege relativ zu jenen, häufig als »Neue Kriege« bezeichneten Sicherheitsbedrohungen, bei denen die Grenzen zwischen Bürgerkrieg, Terrorismus, Staatsterror und Kriminalität verschwimmen, weiter ab. In den letzten Dekaden hat sich absolut gesehen nicht nur die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege deutlich verringert, auch die Zahl von Bürgerkriegen ist eher rückläufig.¹³ In »Neuen Kriegen« finanzieren sich viele der Kriegsparteien weltweit durch ihre enge Verbindung zur transnational organisierten Kriminalität oder durch andere transnationale Quellen. Die Kriege finden zudem vor den Augen der so genannten Weltöffentlichkeit statt, und zwar auch in der Form, dass Gräueltaten an der eigenen Bevölkerung zumindest nicht verhindert werden, um die internationale Staatengemeinschaft zur Intervention anzuhalten. Idealtypisch für den Prozess der Denationalisierung der Sicherheitsprobleme ist allerdings der neue Terrorismus: Während im Falle der RAF deutsche Terroristen gegen deutsche Führungskräfte Gewalt anwandten, um die deutsche Bevölkerung dazu zu bringen, den deutschen Staat zu ändern, stellt sich die Lage im Fall Al Kaida anders dar. In Afghanistan werden arabische Terroristen ausgebildet, die auf amerikanischem Boden Gewalt (primär) gegen Amerikaner anwenden, um die islamische Bevölkerung im Kampf gegen den westlichen Imperialismus zu mobilisieren.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

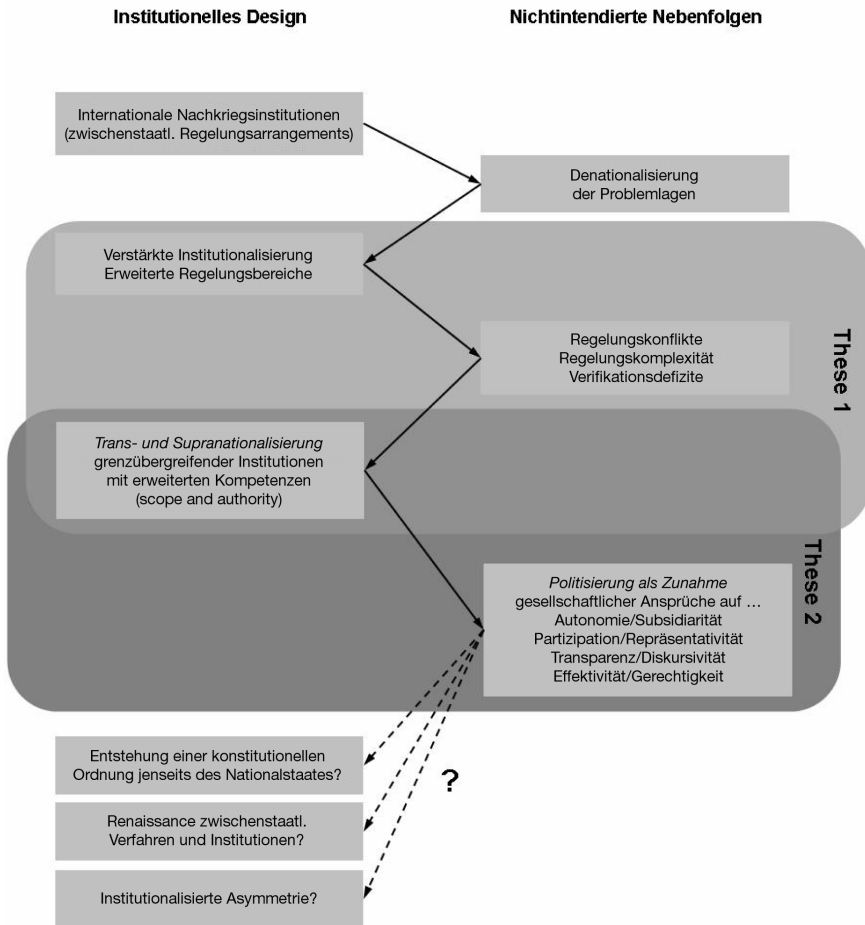
An dieser Stelle setzt unser Argument hinsichtlich der nichtintendierten Nebenwirkungen ein, das wir im folgenden Abschnitt zunächst in Form eines Modells einführen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es dabei zum einen um Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung geht und die Frage,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Trends

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

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

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

Neben der wachsenden Quantität internationaler Vereinbarungen müsste als zweites Maß der institutionellen Dynamik auch eine neue Qualität der internationalen Regelungen beobachtet werden. Es muss sich eine Zunahme von Regelungen nachweisen lassen, die *behind-the-border issues* (vgl. Kahler 1995) mit gesellschaftlichen Akteuren als den Endadressaten in Angriff nehmen und daher neue institutionelle Anforderungen aufwerfen. Die traditionelle internationale Verpflichtung beispielsweise, die Importzölle für bestimmte Güter nicht zu erhöhen, stellt sich im Nachhinein in vielerlei Hinsicht als recht einfach dar. Im Gegensatz dazu erweist sich die Verpflichtung, den Ausstoß von bestimmten Schadstoffen substanziell zu verringern, als viel anspruchsvoller. Da der letztendliche Adressat dieser Regelung nicht der Staat, sondern gesellschaftliche Akteure (die Industriebetriebe und Autofahrer) sind, stellt die Reduzierung beispielsweise des CO₂-Ausstoßes nicht bloß eine exekutive Willensangelegenheit dar. Anders als bei den meisten anderen internationalen Regelungen ist ein Scheitern auch dann möglich, wenn die unterzeichnenden Regierungen die gute Absicht haben, die CO₂-Emission zu reduzieren. Denn zur Erfüllung einer solchen Verpflichtung werden beträchtliche finanzielle, administrative und technologische Ressourcen benötigt. Schwerer wiegt noch, dass die Überwachung der Regelbefolgung bei *behind-the-border issues* wesentlich schwieriger ist als bei Schnittstellenproblemen. Darüber hinaus ist das Problem selbst so kompliziert, dass die Diskussionen über eine geeignete Form der Regelung immer wieder von den Fragen nach den wahren Ursachen und dem tatsächlichen Grad der globalen Erwärmung überschattet werden.

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

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

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

Solche transnationalen Formen der politischen Regulierung sind nicht völlig neuartig. Es gibt jedoch gute Gründe anzunehmen, dass die Transnationalisierung eine erhebliche quantitative Dynamik erhalten hat. Die folgenden – zum Teil sehr indirekten – Indikatoren können angeführt werden: So stieg die Zahl grenzübergreifend agierender nichtstaatlicher Akteure wie TNCs oder Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) in den letzten Jahrzehnten stark an. Heute gibt es über 60.000 TNCs und mehr als 6.500 INGOs (Karns/Mingst 2004: 17). Nichtstaatliche Akteure werden aber nicht nur zahlreicher, sie vernetzen sich auch zusehends. Allein im Sachbereich Umwelt nahm die Zahl transnationaler Politiknetzwerke von zwei im Jahr 1953 auf 90 im Jahr 1993 zu (Keck/Sikkink 1998: 10). Mit dem wachsenden Bedarf an privat bereitgestelltem Wissen und Expertise hat sich auch die Zahl der im *Economic and Social Council* (ECOSOC) akkreditierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer weiter erhöht. Waren im Jahr 1948 noch 50 NGOs zugelassen, so belief sich deren Zahl im Jahr 1996 auf 1041 und im Jahr 2005 auf nicht weniger als auf 2.719.²⁴ Damit dürfte der Einfluss solcher Organisationen im Wirtschafts- und Sozialrat gestiegen sein. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im Bereich der humanitären Hilfe beobachten. Während in den 1960er Jahren zwischen zehn und zwanzig NGOs die Arbeit des Amtes des Hohen Flüchtlingskommis-

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Mechanismen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Neue und alte Institutionen

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

4.3. Trans- oder Supranationalisierung?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1. Gesellschaftliche Wahrnehmung der Relevanz internationaler Institutionen

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Neue Macht, neue Ansprüche

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

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

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

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

Angesichts der akkumulierten Macht internationaler Institutionen kommt es in den betroffenen Gesellschaften zu einer gesteigerten Auseinandersetzung mit deren Legitimitätsgrundlagen, die (noch) über keinerlei »Autoritätsvorschuss« im Sinne eines generalisierten Legitimitätsglaubens³³ verfügen. Sofern internationale Institutionen normative Ansprüche an Autonomie, Repräsentativität, Transparenz oder auch Gerechtigkeitsprinzipien enttäuschen, haben sie massive Probleme, gesellschaftlichen Legitimitätsglauben aufzubauen. Gesellschaftliche Zustimmung für trans- wie supranationales Regieren bleibt damit an kurzfristige Interessenabwägungen gebunden. Überwiegen die Kosten, sinkt die Bereitschaft, einzelne Entscheidungen als bindend anzuerkennen und zu befolgen. Selbst wenn sich Regierungen als vergleichsweise kooperativ erweisen, scheitert globales Regieren immer wieder an gesellschaftlichen Widerständen – *compliance*-Probleme sind oft hausgemacht.³⁴

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

-
- 33 Der Begriff des Legitimitätsglaubens bezeichnet hier zunächst nur die faktische Anerkennung von Herrschaft im Weberschen Sinne, also die »generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen« (Luhmann 1989: 28). Als generalisierte Unterstützung kann sie sich empirisch sowohl auf bestimmte Rollen, Institutionen oder politische Gemeinschaften beziehen, bleibt jedoch von einer spezifischen Unterstützung als »satisfactions that members of a system feel they obtain from the perceived outputs and performance of the political authorities« (Easton 1975: 437) zu unterscheiden. Darüber hinaus beinhaltet diese Komponente der theoretischen Konstruktion letztlich eine Art *ethical explanation*, der zufolge normative (Legitimations-)Defizite politische Handlungen präjudizieren und damit erklären können. Es ist allerdings zu beachten, dass die normativen Grundlagen der hier vertretenen These nicht im Sinne einer universalistischen politischen Philosophie kontextarm bestimmt sind, sondern Legitimität bestimmt wird durch die Prüfung der Frage, ob die praktischen Regeln politischer Entscheidungsprozesse mit den geteilten Grundüberzeugungen zur guten politischen Ordnung in Einklang gebracht werden können. Dieser Mittelkurs der Bestimmung von Legitimität zwischen universeller normativer Theorie und bloßem Legitimitätsglaube im Sinne von sozialer Akzeptanz wird von Beetham (1991: Kap.1) vertreten.
- 34 Hierbei spielt auch eine Rolle, dass sich lockernde Bindungen zwischen Bürgern und politischen Institutionen im nationalen Rahmen die Spielräume für unpopuläre Entscheidungen zugunsten internationaler Institutionen enger werden lassen. Langfristig orientierte Regeleinhaltung der Regierung kann innenpolitisch Gelegenheitsfenster für Opponenten öffnen, denen mediale Resonanz zumindest solange gewiss ist, wie ihre radikale Ablehnung die Stimmung des Publikums tatsächlich trifft. Es bleibt jedoch der Umstand festzuhalten, dass diese mangelnde Fähigkeit der Nationalstaaten die Regeleinhaltung auch gegen den Widerstand ihrer Bürger durchzusetzen, letztlich nur angesichts der mangelnden Anerkennung der internationalen Institutionen selbst zum Problem wird.

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

5.3. Mechanismen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Aspekte legitimer Entscheidungen und Legitimitätsdefizite

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

5.4. Andere Erklärungen

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

Dies gilt erstens für die variierenden *institutionellen Opportunitätsstrukturen*, die latente Ansprüche und Enttäuschungen überhaupt zu manifester Kritik und politischem Widerstand werden lassen. Die einschlägige Forschung hat überzeugend belegen können, dass Variablen wie »Stärke« politischer Institutionen bzw. »Inklusivität« (Krasner 1978; Kriesi et al. 1995) des politischen Interessenvermittlungsprozesses die Mobilisierungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure zu einem beträchtlichen Anteil bedingen. Internationale Institutionen bilden in dieser Hinsicht eigene Arenen, die unterschiedliche Möglichkeiten und Anreize bieten, gesellschaftliche Ansprüche tatsächlich zu artikulieren⁴⁰ – auch eine Funktion der bereits thematisierten Partizipationsmöglichkeiten als Experten bzw. *stakeholder* in verschiedenen internationalen Institutionen. Internationale Institutionen sind also zu Recht zum einen als Auslöser von Kritik angesichts mangelnder Partizipationsmöglichkeiten charakterisiert worden, sie machen auf der anderen Seite offenbar auch bestimmte Formen des Widerstandes überhaupt erst möglich und effizient. In jedem Fall bleibt jedoch der Einfluss unterschiedlicher Opportunitätsstrukturen abhängig von der Relevanz der jeweiligen Institution für gesellschaftliche Akteure. Erst die Relevanz internationaler Institutionen weckt Ansprüche an die Legitimität und Effektivität eines Regierens jenseits des Nationalstaats; ihre Unzulänglichkeiten bilden ein wesentliches Motiv von gesellschaftlicher Kritik, dessen Anspruchsgrundlagen empirisch erforscht und theoretisiert werden müssen.

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

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

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

6. Fazit

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

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