

Ordnung wider Willen

Eine Antwort auf unsere Kritiker

Der vorliegende Beitrag reagiert auf die Kritik an unserem Forumsbeitrag. Darin haben wir zum einen die These vertreten, dass die Verlagerung des Regierens auf internationale Institutionen einen nichtintendierten Trend zur Supra- und Transnationalisierung der politischen Steuerung zur Folge hat. Zum anderen wird argumentiert, dass die zunehmende Eingriffstiefe und der Bedeutungszuwachs solcher trans- und supranationalen Institutionen im Laufe der Zeit wesentlich (mit)verantwortlich sind für eine verstärkte Politisierung dieser Institutionen. Die gegen diese Thesen vorgebrachten Kritikpunkte empfinden wir als sehr hilfreich. Wir reagieren auf diese Einwände, indem wir im Folgenden zu zeigen versuchen, dass wir weder von einer Gleichgerichtetheit der von uns skizzierten Entwicklung ausgehen, noch Akteure und deren strategische Interessen gänzlich unberücksichtigt lassen. Zudem beschränken sich unsere Thesen nicht allein auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, es finden sich ebenso Anhaltspunkte in anderen Sachbereichen der internationalen Politik. Schließlich werden Gegenstand und Motive gesellschaftlicher Politisierung sowie unsere Vorstellungen einer »normativ gehaltvollen Ordnung wider Willen« präzisiert.

1. Einleitung

Lothar Brock, James W. Davis, Andres Nölke und Antje Wiener haben auf unseren Beitrag »Politische Ordnungsbildung wider Willen« eine Kritik in konstruktiver Absicht verfasst. Wir empfinden die vorgetragene Kritik als äußerst hilfreich und wollen uns dafür bedanken. Freilich stimmen wir nicht in allen Punkten überein. In unserer Replik gehen wir auf sechs Einwände ausführlicher ein und fassen sie hierfür in drei Zweierbündel zusammen, die wir der Einfachheit halber »realistische Einwände«, »politökonomische Einwände« und »sozialkonstruktivistische Einwände« nennen.

Zur Erinnerung: Unser Beitrag entwickelt eine theoretisch-konzeptionelle Perspektive auf die institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit der Schaffung von zwischenstaatlichen Institutionen einsetzen und möglicherweise zu einer normativ gehaltvollen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates 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 zu folge hat die Verlagerung des Regierens auf internationale Institutionen einen nichtintendierten 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 Legitimationsprobleme politischer Steuerung jenseits des Nationalstaats generieren, die wesentlich (mit)verantwortlich sind für eine verstärkte Politisierung gesellschaftlicher Akteure bei internationalen Problemstellungen.

2. *Realistische Einwände*

Ein *erster Einwand* stellt die Richtigkeit unserer ersten These in Frage. So bezweifelt Davis die »Beschreibung einer gleichförmigen und einseitig gerichteten (...) Bewegung weg von zwischenstaatlichen Formen der *Global Governance* hin zu Trans- und Supranationalität« (Davis 2007: 177), indem er auf Anzeichen für eine »fortschreitende Renationalisierung in den internationalen Beziehungen« (Davis 2007: 176) nach dem Ende des Kalten Krieges sowie die Rückkehr zum Bilateralismus als Strategie der Autonomiesicherung »kompetenzbesorgter Staaten« (Davis 2007: 178) verweist. In ähnlicher Weise vermutet Nölke (2007: 194), dass sich hinter Supranationalisierungs- und Transnationalisierungsprozessen häufig schlicht spezifische Akteursinteressen verbergen.

An dieser Stelle gibt es keinen Dissens, vielmehr gilt es Missverständnisse auszuräumen. Zum einen gehen wir definitiv nicht von einer »gleichförmigen und einseitig gerichteten Bewegung aus«. Es ist gerade unser besonderes Anliegen, auf die Brüche der und Gegenbewegungen zur Supra- und Transnationalisierung hinzuweisen. Es ist explizites Ziel des Forschungsprogramms zu erklären, wie es zu einer Politisierung und zu wachsenden Widerständen gegen internationale Institutionen kommt. Wir listen in unserem Beitrag ausführlich solche Widerstände auf. Insofern rennt Davis hier offene Türen ein. Gleichzeitig ist es wichtig, nicht jeden unilateralen Akt und jeden Vorfall der Schwächung internationaler Institutionen als Ende des Multilateralismus zu betrauen. Ein vorurteilsfreier Blick auf Indikatoren wie Anzahl multilateraler Verträge, Anzahl von Schiedsgerichtsstellen und Anzahl von internationalen Institutionen mit Mehrheitsentscheidungen zeigt, dass solche Institutionen in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen haben. Ähnliches lässt sich für transnationale Arrangements sagen. Die zu erklärende Tendenz ist also eine doppelte: die der Stärkung internationaler Institutionen einerseits und ihrer zunehmenden Infragestellung andererseits. Das ist keine »gleichförmige«, sondern – bildlich gesprochen – eine »gebrochene« abhängige Variable.

Zum anderen muss auch gleich an dieser Stelle konzediert werden, dass supranationale und transnationale Institutionen keinesfalls interessenfrei und wertneutral sind. Ohne Frage spiegelt die Gestaltung internationaler Institutionen bestimmte dominante Interessenlagen wider. Das ist im innenpolitischen Bereich nicht anders. Entscheidend ist aber, dass sich in supranationalen und transnationalen Institutionen aufgrund festgelegter und konsenterter Verfahren Entscheidungen ergeben können, die einzelne Staaten dazu »zwingen«, etwas zu tun, was sie andernfalls nicht getan

hätten. Während also der primäre Regelungsgehalt solcher Institutionen zu einem erheblichen Maße Interessen- und Machtlagen widerspiegelt, stellen die sekundären Verfahrensregeln einen gewissen Schutz für die Schwächeren bereit. Freilich gibt es auch heftige Kritik an den Verfahren internationaler Institutionen, die sich aber zumeist auf die Missachtung oder Umgehung der Verfahrensnormen bezieht.

Ein zweiter Einwand dieser Art beklagt die mangelnde Berücksichtigung der strategischen Kapazitäten der Akteure, insbesondere der Staaten. »Der Staat, sofern er überhaupt vorkommt, ist in der Analyse von Zürn et al. extrem schwach. Er wird von unten, von der Seite und von oben dominiert. Die Gesellschaft handelt, der Staat reagiert« (Davis 2007: 177). Ähnlich: »Gerade für eine institutionalistische Theorie ist die Vernachlässigung der Rolle internationaler Organisationen als Akteure (...) etwas überraschend« (Nölke 2007: 197). Eine solche Vernachlässigung von *agency* verhindert, so die Kritik, folglich auch, dass »fundamentale Macht- und Herrschaftsverhältnisse« (Nölke 2007: 192) und Gegenstrategien gegen die von uns beschriebenen Entwicklungen (Davis 2007:177) in den Blick geraten. Im Ergebnis werde damit eine »unpolitische Theorie politischer Ordnungsbildung« vorgelegt (Nölke 2007: 192).

Über die angemessene Konzeptualisierung des Verhältnisses von Akteur und Struktur kann man trefflich streiten. Es gibt keine »Meta-Theorie«, die uns sagen könnte, wie die notwendige Balance gehalten werden kann. Insofern wollen wir auch gar nicht den Anspruch erheben, es wirklich geschafft zu haben. Was wir aber in Anspruch nehmen, ist die Entwicklung eines Modells, welches ganz bewusst die Interaktionen von Akteursentscheidungen einerseits und den intentionalen und nichtintentionalen Struktureffekten andererseits thematisiert. Wir nehmen das »Gespräch« zwischen *agency and structure* gerade zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen und verweisen auf das Konzept der nichtintendierten Konsequenzen als Brücke: »Der Trend zur Supra- und Transnationalisierung ergibt sich [...] als mehr oder weniger *unbeabsichtigtes, indirektes Ergebnis* einer Vielzahl gewollter politischer Reaktionen auf wahrgenommene funktionale Anforderungen« (Zürn et al. 2007: 137, Hervorh. dort).¹ Durch die Hervorhebung der nichtintentionalen Effekte von intentionalen Akteursentscheidungen erweist sich in unserem Modell die Struktur als etwas Ganzheitliches, das nicht allein durch Akteursintentionen erklärt werden kann. Insofern erscheint die Strukturseite gleichsam »intentionsarm«, da vieles, was auf der Strukturbene beobachtet werden kann – etwa die Supranationalisierung internationaler Institutionen – als solches als Strukturmerkmal von vielleicht niemanden gewollt war. Andererseits hat die Strukturseite nichts Subjektloses, weil sie im Modell immer das Resultat von Akteurshandeln ist. Zudem wollen wir durch die permanente (heuristisch gedachte) Interaktion von Akteurshandeln und Strukturdefekten eben beide Seiten der Medaille in den Blick nehmen. Das schließt keinesfalls aus, dass die Frage gestellt wird, wem bestimmte Struktureffekte

1 Diese Formulierung schließt mimetische Prozesse als Ursache internationaler Institusionsbildung nicht *per se* aus. Die Wahrnehmung entsprechender funktionaler Anforderungen muss nicht auf einer soliden Analyse erfolgen, sie kann auch auf Nachahmungswünschen beruhen.

nützen und welche Macht- und Herrschaftsverhältnisse dadurch reproduziert werden. Indem aber Intention und Effekt voneinander getrennt werden, verzichten wir auf die problematische *cui-bono*-Gleichsetzung. Wir können zum einen fragen, welche Verteilungs- und Herrschaftseffekte durch bestimmte Entscheidungen erzeugt werden sollten, und wir können zum anderen fragen, welche Implikationen die dann letztlich emergierende Struktur hatte und welche Reaktionen diese wiederum ausgelöst hat. Wir blenden die Verteilungs- und Herrschaftsfrage also nicht aus, sondern stellen sie doppelt. Wir blenden auch Akteure nicht aus, konzeptualisieren sie aber konsequent im Zusammenspiel mit der Struktur.

Führt dies zu einer unpolitischen Theorie politischer Ordnungsbildung? Wir meinen nein. Es führt freilich zu einer Theorie politischer Ordnungsbildung, die man – um einen Begriff zu verwenden, der in anderen Kontexten der Internationalen Beziehungen inzwischen Verbreitung findet – als »post-heroisch« bezeichnen kann. Ordnungsbildung ist dann nicht das Resultat der gezielt durchgesetzten Visionen der großen Helden der Geschichte. Wer die historischen Dokumente zu anderen grundlegenden Aspekten der politischen Ordnungsbildung in der Neuzeit liest, mag dementsprechend Zweifel bekommen, ob etwa die Territorialstaatlichkeit, die sich im Zuge des Eliasschen oder Tillyschen Prozess der Bildung des Gewaltmonopols entwickelte, wirklich zivilisatorischen Visionen der entsprechenden Königshäuser geschuldet war, oder ob der Kampf der Selbstbestimmung der amerikanischen Siedler – wie etwa eindrucksvoll von Thomas Paine vorgetragen – wirklich auf die Vision einer parlamentarischen Demokratie ausgerichtet war, oder ob Bismarck bei der Einführung der Sozialversicherung in Deutschland wahrhaftig primär an der sozialen Integration der gesamten deutschen Bevölkerung interessiert war. In all diesen Fällen spricht vieles dafür, dass die Protagonisten der neuen Ordnung häufig kurzfristigere und eigennützigere Ziele im Auge hatten als die Schaffung einer neuen Struktur. Eine post-heroische Theorie sieht Ordnungsbildung daher als etwas Emergentes, erwachsend aus dem Zusammenspiel vieler Akteurshandlungen und als Abfolge einer permanenten Interaktion von Akteur und Prozess, solange bis dies zu einem (vorübergehenden) Gleichgewicht führt. Wir halten dies für realitätsadäquater als die Vorstellung, dass positive und negative Helden der Geschichte ihre politischen Ordnungsvorstellungen gegen alle Widerstände durchsetzen – und letztlich auch für politischer.

Kurz und gut: Wir nehmen Akteure mit strategischen Kapazitäten, Staaten, Macht und Herrschaftsstrategien sehr ernst. Wir glauben aber nicht, dass institutionelle und ordnungspolitische Entwicklungen jenseits des Nationalstaates auf solche Strategien reduziert werden können.

3. Politökonomische Einwände

Ein *dritter*, eher der politökonomischen Kritik zuzurechnender *Einwand* bemängelt, dass wir unser Argument überdehnen, indem wir Entwicklungen und Wirkungsmechanismen aus dem Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf die

Sicherheitspolitik übertragen (Brock 2007: 167, Davis 2007: 176; Nölke 2007: 194). Am deutlichsten bezweifelt Nölke unser Argument, wonach – in seiner Formulierung – Wandlungsprozesse im Bereich der »Weltgesellschaft und der Gewaltanwendung« als *ein* Prozess beschrieben werden können: Weil »die empirischen Bezüge im weiteren Verlauf des Beitrags fast ausschließlich aus dem Bereich der Weltgesellschaft stammen [...] stellt sich doch sehr die Frage, ob wir im Sicherheitsbereich wirklich einen parallelen Prozess, also eine von internationalen Institutionen (mit)verantwortete Denationalisierung, deshalb eine deutliche Zunahme transnationaler und supranationaler Institutionen und schließlich eine von diesen ausgelöste Politisierung feststellen können« (Nölke 2007: 194).²

Zugegeben, der Versuch diese Entwicklungen als ein und denselben Prozess zu denken, ist ambitioniert. Wir konzedieren auch gerne, dass die Denationalisierung von Sicherheitsbedrohungen (Neue Kriege, transnationaler Terrorismus) nicht allein auf die Festbeschreibung des internationalen Status quo und gesellschaftliche Denationalisierung zurückzuführen sind, sondern die Ost-West-Konfrontation und deren Ende (das allerdings auch im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Denationalisierung gesehen werden kann) eine wichtige Rolle für diesen Prozess spielen. Wir behaupten aber, dass die Entwicklungen in beiden Bereichen erstaunliche Ähnlichkeiten aufweisen. Auch im Bereich der internationalen Sicherheitsbeziehungen, der als *ein hard case* für unser Forschungsprogramm gelten kann, lassen sich wider Erwarten Anzeichen der Trans- und Supranationalisierung feststellen, welche wiederum eine gewisse Politisierung der entsprechenden Sicherheitsinstitutionen in Gang gesetzt haben. Unsere These beruht auf der Beobachtung, dass die von uns identifizierten Kausalmechanismen auch im Sicherheitsbereich vorhanden sind.

Zum einen sei hinsichtlich der Supranationalisierung der internationalen Sicherheitspolitik zunächst zugestanden, dass dieser Bereich nicht in hohem Maße supranationalisiert ist. Gleichwohl lassen sich hier Prozesse beobachten, die darauf hindeuten, dass auch hier das internationale Konsensprinzip zunehmend überwunden wird und rechtsförmige Entscheidungsmodi auf dem Vormarsch sind. In Reaktion auf massive Menschenrechtsverletzungen, Bürgerkriege, komplexe humanitäre Krisen, Staatszerfall und terroristische Bedrohungen – also allesamt *behind the border issues* – hat der UN-Sicherheitsrat mit supranationalen Zwangsmaßnahmen reagiert: Im Modus der Mehrheitsentscheidung und ohne die Zustimmung der betroffenen Regierung oder Konfliktpartei hat er Sanktionen verhängt, Übergangsverwaltungen und ad hoc Strafgerichte eingerichtet und militärische Interventionen autorisiert. Damit wurde tief in die betroffenen Staaten eingegriffen. Mit dem Artikel 4 (h), der den Mitgliedstaaten das Recht gibt, bei schweren Menschenrechtsvergehen in einen

2 Nölke argumentiert zudem, dass die internationalen Nachkriegsinstitutionen keine hinreichende Erklärung für die gesellschaftliche Denationalisierung seien, und verweist stattdessen auf veränderte kapitalistische Produktionsbedingungen. Hier kann leicht Einigkeit erzielt werden: Auch wir sehen den »embedded liberalism« nicht als hinreichenden Erklärungsfaktor für die wirtschaftliche Globalisierung. Offene Grenzen sind aber fraglos eine notwendige Bedingung für die Globalisierung und wohl auch für das postfordistische Akkumulationsregime.

anderen Mitgliedstaat militärisch zu intervenieren, hat ein solches Element supranationalen Zwangs auch Einzug in die Charta der Afrikanischen Union gehalten. Schließlich finden mit der Gründung des internationalen Strafgerichtshofes und der zunehmenden Zahl internationaler und internationalisierter ad hoc Strafgerichte zudem rechtsförmige Entscheidungen vermehrt Anwendung. Auch der Sicherheitsrat selbst ist als »Weltgericht« beschrieben worden, das über Fälle der Regel- bzw. Normkollision (Menschenrechte gegen Souveränität) zu befinden hat. Dieser Prozess reflektiert nicht zuletzt auch den tiefgreifenden Wandel der normativen Struktur des internationalen Systems, in dessen Zuge nicht länger allein Staaten, sondern auch Individuen zu Trägern von Sicherheitsrechten (Stichworte: *human security, responsibility to protect*) und damit zu Regelungsadressaten internationaler Sicherheitspolitik werden.

Mit dem Verweis auf den sprunghaften Anstieg privater Sicherheitsdienstleister haben wir zum anderen versucht, Prozesse der *Transnationalisierung* im Sachbereich Sicherheit deutlich zu machen. Hier ließe sich hinzufügen, dass zur Verifikation von Verstößen gegen Menschenrechte und zur Erbringung humanitärer Hilfe Staaten und internationale Organisationen auf transnational agierende NGOs angewiesen sind, deren Zahl seit den 1960er Jahren ebenfalls enorm angestiegen ist. Und mit der *Extractive Industries Transparency Initiative* oder dem Kimberley-Prozess lassen sich weitere Beispiele für *public private partnerships* im Bereich Sicherheit anführen. Wir wollen es aber auch nicht übertreiben. Im Vergleich etwa zum Politikfeld internationale Umweltpolitik oder zu Institutionen wie der Europäischen Union nehmen sich Umfang und Bedeutung solcher Entwicklungen natürlich weit-aus bescheidener aus. Aber: Solche Trends existieren und sie lassen sich auf ganz ähnliche Mechanismen zurückführen, wie wir sie für andere Bereiche der internationalen Politik formuliert haben.

Haben diese Entwicklungen schließlich auch zur Politisierung internationaler Sicherheitsinstitutionen geführt? Gewiss haben sich in Reaktion auf Trans- und Supranationalisierungsprozesse in den internationalen Sicherheitsbeziehungen keine Widerstände à la Seattle oder Genua formiert. Nichtsdestoweniger lassen sich Politisierungstendenzen verzeichnen – Brock verweist diesbezüglich völlig zu Recht auf den »selektive[n] Interventionismus der internationalen Gemeinschaft und dessen Skandalisierung« (Brock 2007: 168).³ Wenig überraschend ist somit, dass der

3 Unseres Erachtens stellt im Übrigen die NATO-Nachrüstungsdebatte der 1980er Jahre – anders als dies Nölke (2007: 198) anmerkt – bei genauerer Betrachtung durchaus ein Modellfall von Politisierung in unserem Sinne dar. Gestiegene Ansprüche auf politische Partizipation und politische Autonomie im Zuge der postmateriellen Wende haben seinerzeit zur zentralen Kontextbedingung der Friedensbewegung gehört und einen erheblichen Teil der deutschen Bevölkerung für den Einfluss der NATO auf die deutsche Sicherheitspolitik sensibilisiert. Folgerichtig wurde die Nachrüstung auch als Ausdruck einer Fremdbestimmung durch eine US-dominierte NATO empfunden und eben nicht allein gegen deren Politik, sondern auch für einen Austritt aus der NATO gestritten. So schließt Petra Kelly ihren Beitrag »Warum ich den Krefelder Appell unterstütze« vielsagend mit: »Nein, schlaf nicht, während die Ordner der Welt geschäftig sind! Seid misstrauisch gegen ihre Macht, die sie vorgeben für euch erwerben zu müssen [...] Sei unbequem, seid Sand, nicht Öl im Getriebe der Welt!« (Kelly 1981: 25).

Sicherheitsrat im Zuge seiner Kompetenzerweiterung schon jetzt zur Zielscheibe von Kritik und Partizipationswünschen gesellschaftlicher Akteure geworden ist. Systematisch werden dem Gremium ein hohes Maß an Intransparenz, mangelnde Repräsentativität und Teilhabe sowie eine Politik der Selektivität vorgeworfen. Und in der Tat hat sich das Gremium in Form informeller Konsultationen (*Arria Formula*) zögerlich für gesellschaftliche Akteure geöffnet, wenngleich eine institutionelle Reform des Rates bis heute ausgeblieben ist.

In der Summe lässt sich darum feststellen, dass die von uns behaupteten Prozesse auch im Sicherheitsbereich auffällige Ähnlichkeiten aufweisen, wenngleich sie hier deutlich weniger ausgeprägt sind. Diese Ähnlichkeiten unbeachtet zu lassen, hieße den Blick auf Gesamtentwicklungen in der internationalen Ordnung zu verstellen und stattdessen die These von der Unterschiedlichkeit der Subsysteme unhinterfragt zu übernehmen. Unsere Argumente beziehen sich auf die internationale Ordnung als Ganzes und gerade deshalb müssen auch die Bereiche in den Blick genommen werden, bei denen die behaupteten Entwicklungen *least likely* sind. Wir behaupten: Die internationale Sicherheitspolitik ist nicht länger *domaine réservé* der Staaten, die von Anforderungen nach Legitimität und Fairness aus der Gesellschaftswelt verschont wird. Und diese These soll ergebnisoffen untersucht werden.

Ein *vierter Einwand* bezieht sich direkt auf den Charakter »klassischer« Globalisierungskritik etwa an IWF und Weltbank und stellt den Politisierungsgehalt in Frage. So schreibt wiederum Nölke, die von uns angesprochene Politisierung sei »weniger die Folge des Bedeutungsgewinns internationaler Institutionen und der enttäuschten Mitwirkungsansprüche gesellschaftlicher Akteure, als vielmehr Ausdruck einer fundamentalen Auseinandersetzung über die richtige wirtschaftliche Strategie und eines zunehmenden gesellschaftlichen Widerstands gegen den von diesen Institutionen vertreten Neoliberalismus« (Nölke 2007: 198). Es gehe also mehr um die »Substanz jener Politik [...], gegen die sich politischer Protest regt« (Nölke 2007: 198) als um die Macht internationaler Institutionen und daraus erwachsene Ansprüche. Dazu ist grundsätzlich festzuhalten, dass eine Politisierung machtloser Institutionen grundsätzlich nicht plausibel erscheint. Wenn also gesellschaftliche Akteure politisiert werden, dann müssen die adressierten Institutionen – gleichsam als notwendige Bedingung – zunächst als politisch relevant wahrgenommen werden. Dabei vermuten wir insgesamt einen Machtazuwachs, über den man mit Blick auf einzelne Institutionen sicher streiten kann, der aber gerade von den mobilierten Akteuren der Gesellschaftswelt häufig unterstellt wird.⁴ Darüber hinaus sehen wir neben den Forderungen nach Partizipation oder Transparenz fraglos auch dezidiert Output-bezogene Ansprüche wie Gerechtigkeit und Effektivität.

4 In diesem Sinne ist die Plausibilität der Politisierungsthese letztlich sogar unabhängig von der These einer faktischen (!) Machsteigerung internationaler Institutionen. Auch hier gilt das alte Thomas-Theorem in voller Stärke: Was Akteure für wahr halten, ist wahr in seinen Konsequenzen. Unsere Politisierungsthese setzt insofern nur voraus, dass eine immer größere Zahl gesellschaftlicher Akteure von der Macht dieser Institutionen überzeugt ist und dass dies – im Verbund mit anderen Faktoren bzw. Bedingungen – Ansprüche an diese Institutionen generiert, die enttäuscht werden und zu Kritik und Widerstand führen.

In Nölkes Verweis scheint aber unseres Erachtens wiederum auch die »politökonomische« Skepsis durch, inwieweit wir – wie bereits oben angesprochen – die Rolle von Interessen (»Sorge um das eigene soziale Modell«, Nölke 2007: 199) nicht zugunsten lediglich rhetorisch ventilierter Normen unterschätzen. Diese Kritik bleibt subtil, begegnet uns aber immer wieder und erscheint uns im Hinblick auf eine generelle Rezeption unserer Überlegungen zentral. Spricht die Tatsache, dass es hier um Verteilungsfragen und die Interessen eines gewichtigen Teils der Weltbevölkerung geht, gegen unsere Idee einer »normativ gehaltvollen Ordnung wider Willen«?

Wir denken nein, und zwar angesichts zweierlei Beobachtungen: Zum einen über sieht der Verweis auf die »substanzielle« Neoliberalismus-Kritik und die damit involvierten Interessen und Verteilungsfragen, dass hier oftmals nicht die Betroffenen selbst klagen, sondern dezidiert *normativ argumentierende Advokaten*. Das advokatorische Auftreten von Kritikern der OECD-Welt ist dabei direkter Ausdruck einer »normativ gehaltvollen Ordnung« in unserem Sinne, weil sich diese Advokaten für bestimmte Interessen Anderer in der Nicht-OECD-Welt einsetzen und durch die Verletzung fundamentaler Ansprüche auf Fairness und Gerechtigkeit motiviert werden. Sie verhelfen damit grundlegenden Normen im Rahmen ihres eigenen Wirkungsrahmens zur Geltung.

Zum anderen ist auch zu beobachten, dass *eigene Interessen* im Rahmen inter- und transnationaler Foren heute in immer größerem Maße *normativ begründungsbedürftig* werden. Man mag dies als reine Rhetorik abtun, jedoch erzeugt weltgesellschaftliche Öffentlichkeit mittlerweile eine ähnliche Dynamik wie im nationalen Rahmen: Interessen müssen als verallgemeinerungsfähig dargestellt werden, um legitim zu erscheinen, und diese Begründungspflicht mutet den Akteuren – Staaten, Unternehmen, Interessengruppen usw. – den affirmativen Rekurs auf die normativen Grundlagen einer fairen und gerechten Weltordnung zu, ob sie an dieser nun bereitwillig »mitbauen« oder ihr nur im Sinne eines vordergründigen Lippenbekennnisses Tribut zollen. So unterstrichen etwa die Regierungen der in Cancun als »G-21« gemeinsam auftretenden Entwicklungsländer ausdrücklich, dass sie mehr als 51 % der Erdbevölkerung und 63 % aller Bauern repräsentierten (Ambrose 2003). Dass die beteiligten Regierungen wie etwa von China, Brasilien und Indien dabei aus einer Logik der Interessen heraus auf Repräsentativität drängen, ist nahe liegend. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass hier normativ gehaltvolle Argumente vorgebracht wurden, die ein weltgesellschaftliches Publikum adressierten und erfolgreich Resonanz erzeugten. Wir vermuten, dass eine solche normative Rhetorik einer »fairen und gerechten Weltordnung« im Sinne einer fortschreitenden Konstitutionalisierung der internationalen Politik bedeutsam ist (vgl. auch Risso et al. 2002; Schimmelfennig 2003). Was wir sehen ist nämlich nicht weniger als die »civilizing force of hypocrisy« eines sich auch global konstituierenden Publikums systems, dessen Effekt es nun auch im weltgesellschaftlichen Maßstab ist, »to replace the language of interest by the language of reason« (Elster 1998: 111). Ein Schlüssel zum Verständnis internationaler Politik liegt somit zunehmend in den für Macht- und Legitimitätsfragen sensibilisierten Gesellschaften, die sowohl als aktive

Kritiker ins Bild gehören, wie auch als »passives« Publikum, das sich eine Meinung bildet und um dessen Unterstützung die Akteure (Regierungen, internationale Institutionen, Bewegungsorganisationen, Unternehmen usw.) streiten.

Nölke verweist im Übrigen mit Recht darauf, dass die von uns thematisierten Ansprüche (Partizipation, Transparenz, Gerechtigkeit etc.) vor allem von einer postmaterialistisch geprägten OECD-Mittelschicht gestellt werden und Widerstände jenseits der OECD (Cancun) angesichts autoritärer Herrschaftssysteme keinen Schluss auf mobilisierte Gesellschaften zulassen. Unsere Politisierungsthese sei also höchstens für die OECD-Welt plausibel, vielleicht sogar nur für Europa wirklich signifikant. Diese Kritik unterschlägt allerdings die komplexe Dynamik gesellschaftlicher Mobilisierungsprozesse im Kontext weltgesellschaftlicher Politisierung. Nationale Herrschaftssysteme gehören zweifelsohne zu den wichtigsten Opportunitätsstrukturen gesellschaftlicher Mobilisierung – ob nun gegen nationale, inter- oder transnationale Institutionen. Es ist dabei plausibel, wenn auch keineswegs evident, dass Politisierung je nach Herrschaftssystem bzw. Gesellschaftsordnung im weiteren Sinne höchst unterschiedliche Bedingungen hat. Autoritär verfasste Systeme erschweren erfahrungsgemäß die öffentliche Artikulation unliebsamer Ansprüche auf Freiheitsrechte, politische oder soziale Teilhabe, und es ist nur zu wahrscheinlich, dass dies fallweise auch für Ansprüche etwa gegenüber internationalen Institutionen gilt. Daraus ist nicht zu schließen, dass Politisierung per se nur in Demokratien zu erwarten ist, die entsprechende Forschung lehrt anderes (Tilly 1978; McAdam et al. 2001). Es kann hier auf die öffentliche Mobilisierung im Iran im Konflikt mit der internationalen Atomenergieorganisation IAEA bzw. dem UN-Sicherheitsrat sowie die Ablehnung einer Einmischung der UN in den Darfurkonflikt in der sudanesischen Gesellschaft verwiesen werden. Entsprechend bleibt ein wesentliches Desiderat des von uns beschriebenen Forschungsprogramms, die gesellschaftliche Politisierungsdynamik im Kontext regionaler politischer Kulturen, Interessenlagen und Opportunitätsstrukturen zu erforschen. Hier ist freilich ohne einen Schulterschluss mit der Regionalwissenschaft kaum das Versprechen empirisch tiefgehender Forschung einzulösen.

4. Sozialkonstruktivistische Einwände

Ein *fünfter Einwand* kann als sozialkonstruktivistisch eingestuft werden. Sowohl Antje Wiener als auch Lothar Brock wenden sich gegen unsere Behauptung, dass die internationale Ordnung im Zuge der von uns beschriebenen Entwicklungen »normativ gehaltvoller« wird. Brock argumentiert, die neue Ordnung werde nicht unbedingt anspruchsvoller, sondern der Streit gehe vielmehr darüber, »wer wie mit dieser Ordnung und mit welchen Folgen« (Brock 2007:169) umgeht. Ähnlich Wiener: »Im Kern geht es um die Frage, ob Souveränität oder Menschenrechte als Grundnorm völkerrechtlich verfasst ist« (Wiener 2007: 186). Auch sie verweist somit auf den normativ »gleichwertigen« Gehalt des Systems souveräner Staaten.

Es ist zu konzedieren, dass unsere Rede von der »normativ anspruchsvolleren Ordnung« tatsächlich missverständlich ist. Es geht uns nämlich nicht um die

Beschreibung eines linearen Prozesses von normarmen internationalen Beziehungen zu stark normhaltigen internationalen Beziehungen. In der Tat ist die Norm der Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im Zuge der von uns skizzierten Prozesse geschwächt worden. Es geht uns vielmehr um einen neuen Typus von Normen, der Einzug in die internationale Sphäre hält: die normativen Kriterien, die an gute politische Ordnungen angelegt werden, die lange – eben mit dem Verweis auf die Staatsouveränität – aus der internationalen Politik herausgehalten werden konnten. In diesem Sinne sprechen wir von »normativ gehaltvoller«. Die von Brock im Sinne des klassischen Völkerrechts verstandene »gehaltvolle Ordnung« (Brock 2007: 169) bleibt in diesem Sinne erkennbar schwach, solange sie nicht – hierauf haben Wiener (2004) und andere mehrfach an anderer Stelle zu Recht hingewiesen – durch eine weltgesellschaftlich breite wie kulturell »dichte« Anerkennung von Normen unterfüttert wird.

Wiener trägt einen *sechsten Einwand* vor. Danach ist die Politisierung internationaler Institutionen keine nichtintendierte empirische Konsequenz, sondern der rein theoretisch generierte Nebeneffekt einer funktionalistischen Grundkonzeption. Sie schreibt: »Der Nebeneffekt, der durch diesen Prozess entsteht, kommt vor allem dann zum Vorschein und wird zum theoretischen *puzzle*, wenn mit der Grundannahme der Blickwinkel funktionalistisch verengt wird« (Wiener 2007: 188). Abstrakt betrachtet kann ihr da nicht widersprochen werden. Ein *puzzle* braucht tatsächlich immer zwei Ingredienzen: eine theoretische begründete Erwartung und eine Beobachtung, die (zumindest zunächst) mit der Erwartung schwer in Einklang zu bringen ist. Insofern wird die Beobachtung der Politisierung internationaler Institutionen erst durch die Zugrundelegung einer Theorie zum *puzzle*, die eben diese Politisierung als überraschend ansieht. In der Tat liegt einer solchen Einschätzung eine Theorie zugrunde, die die *Entstehung* internationaler Institutionen als eine Funktion von zwischenstaatlich vermittelten Interessen, Ideen und Machtverhältnissen ansieht und mithin es als wenig überraschend einstuft, dass internationale Institutionen lange Zeit nicht politisiert worden sind. Die Grundlegung einer solchen Theorie impliziert aber nicht, die »Wechselbeziehungen in ihrer Wirkung auf Institutionenbildung und ihre Konsequenzen [seien] unsichtbar« (Wiener 2007: 187). Das unseres Forschungsprogramm zugrunde liegende Modell thematisiert jedenfalls die Wechselwirkung zwischen Institutionen und deren Effekten und damit auch die Wechselwirkung zwischen Akteuren und deren Intentionen einerseits und Strukturen und deren Effekten andererseits.

5. Fazit

Brock schreibt in seiner Kritik, dass sich unsere »forschungsprogrammatischen Überlegungen einer (...) schnellen Zuordnung zu einem bestimmten theoretischen Ansatz (Institutionalismus, Rationalismus, Funktionalismus, Konstruktivismus) entziehen« (Brock 2007: 171). Wir lesen dies als Kompliment. Dass in den Repliken die Kritik aus der Perspektive unterschiedlicher Theorietraditionen vorgetragen wird,

bestätigt dies und stimmt uns so gesehen froh. Vielleicht greift auch hier die bekannte Logik, dass man nicht ganz falsch liegen kann, wenn das Feuer gleichzeitig von links und rechts freigegeben wird. Allerdings trifft gerade dann der Brocksche Verweis auf die Nichtberücksichtigung eines ganzen »Spektrum(s) von wissenschaftlichen Arbeiten, die für das vorliegende Projekt eigentlich von Interesse sein müssten« (Brock 2007: 171) in voller Schärfe. Wenn wir den Eindruck eines »Selbstgesprächs« erwecken, so war dies keinesfalls die von uns beabsichtigte Kunstform. Wir wollen und müssen diesen Defekt gerne in unserer zukünftigen Arbeit lindern. Das Ziel bleibt aber tatsächlich, einen theoretischen Beitrag zur Entwicklung internationaler Ordnungsbildung zu leisten, der sich von abgenutzten Theoriebatten der Internationalen Beziehungen löst und sich stattdessen in der Tradition des historischen Institutionalismus unterschiedlicher Theoreme, Mechanismen und Konzepte bedient und diese zu einer Erklärung zu integrieren sucht. Ob dies direkt zu einem Lob des Eklektizismus (Katzenstein/Sil 2004) führen muss, sei dahingestellt und hängt letztlich davon ab, wie ernst das Kohärenzkriterium bei der Theorieentwicklung genommen wird.

Selbst wenn die selbstgestellte Aufgabe zu 100 Prozent erfüllt werden könnte – was schon unwahrscheinlich genug ist –, so bleibt dennoch die Differenz zwischen Erklärung und Prognose bestehen. Theorien sind im Allgemeinen nicht die beste Grundlage für die Prognose. Wenn es darum geht, ein Wahlergebnis zu prognostizieren, so wird man im Zweifelsfall eher auf die letzten Wahlumfragen als auf Theorien der Wahlentscheidung zurückgreifen. Dementsprechend scheint es uns schon richtig, dass sich These 2 – wie Brock moniert – in »Mehrdeutigkeiten« auflöst. Er schreibt: »Da hätte man doch gerne über die Benennung denkbarer Entwicklungen (Konstitutionalisierung, Renaissance des exekutiven Multilateralismus, institutionalisierte Asymmetrie) hinaus einen Clou, in welche Richtung die bis 1945 und darüber hinaus zurückverfolgte Dynamik heute unter den Bedingungen der Politisierung weist« (Brock 2007:172). Gerade weil soziale Entwicklungen letztlich durch Akteure bestimmt werden, die unter Umständen aufgrund der Theorie und neuer Kenntnisse neuartig reagieren, bleibt das Geschäft der Prognose schwierig, insbesondere dann, wenn es sich um die Zukunft handelt, wie Karl Valentin es ausdrückte. Freilich soll nicht verschwiegen werden, dass wir derartige informierte Analysen über denkbare Zukunftsentwicklungen als Teil des Forschungsprogramms verstehen. Ein Diskussionsbeitrag dazu ist gerade in der Politischen Vierteljahreschrift erschienen, der die rechtliche Stratifizierung als eine denkbare Entwicklungsrichtung diskutiert (Zürn 2007).

Literatur

- Ambrose, Soren 2003: 50 Years Is Enough (Global Exchange Cancun Bulletin), in: <http://www.globalexchange.org/campaigns/wto/1036.html.pf>; 10.11.2007.
- Brock, Lothar 2007: Zauberlehrlinge, oder: Die List der (Un-)Vernunft in den internationalen Beziehungen. Eine Replik auf Zürn et al., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 165–174.

- Davis, James W. 2007: Wessen Wille? Welche Ordnung? Eine Replik auf Zürn et al., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 175-181.
- Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, Cambridge, 97-122.
- Katzenstein, Peter J./Sil, Rundra 2004: Rethinking Asian Security: A Case for Analytical Eclecticism, in: Suh, J. J./Katzenstein, Peter J./Carlson, Allen (Hrsg.): Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency, Stanford, CA, 1-33.
- Kelly, Petra 1981: Warum ich den Krefelder Appell unterstütze sowie Gedanken zum Thema »Nachrüstung« und »Friedensbewegung«, in: Die Grünen (Hrsg.): Entrüstet Euch! Analysen zur atomaren Bedrohung. Wege zum Frieden, Bonn, 18-25.
- MacAdam, Doug/Tilly, Charles/Tarrow, Sydney 2001: Dynamics of Contention, Cambridge.
- Nölke, Andreas 2007: Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats. Eine Replik auf Zürn et al., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 191-200.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans P. 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Schimmelfennig, Frank 2003: The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge.
- Tilly, Charles 1978: From Mobilization to Revolution, Reading, MA.
- Wiener, Antje 2004: Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure in World Politics, in: European Journal of International Relations 10: 2, 189-234.
- Wiener, Antje 2007: Das Normative in der Internationalen Politik. Unsichtbare Konsequenzen von Institutionenbildung? Eine Replik auf Zürn et al., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 183-189.
- Zürn, Michael 2007: Institutionalisierte Ungleichheit in der Weltpolitik. Jenseits der Alternative »Global Governance« versus »American Empire«, in: Politische Vierteljahresschrift 48: 4, 680-704.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 129-164.