

Nonproliferation und das Studium internationaler Legitimität

Eine Antwort auf meine Kritiker

Die Repliken auf meinen Aufsatz zum Ende des nuklearen Tabus konzedieren zwar seine theoretische Originalität, bestreiten aber die Existenz einer Legitimationskrise und beharren auf der überlegenen Erklärungskraft traditioneller Ansätze. In meiner Entgegnung weise ich nach, dass die Kritik weitgehend ungerechtfertigt ist, weil sie sich auf ungeeignete Parameter zur Beurteilung von Legitimität stützt, das konstitutiv gemeinte Argument als kausales missversteht und die Analyseebenen internationaler Legitimität durcheinander bringt.

1. Einleitung

Wenn innovative Erklärungen von natürlichen und sozialen Phänomenen vorgetragen werden, reagiert die etablierte Wissenschaft meist mit einem argumentativen Dreischritt: Sie bestätigt die Originalität des Erklärungsversuchs, leugnet dann die gemachten Beobachtungen und bekräftigt schließlich die überlegene Erklärungskraft der »normalen Wissenschaft« (Kuhn 1970). So auch die vorliegenden Repliken auf meinen Aufsatz »Der Anfang vom Ende des nuklearen Tabus« (Daase 2003) von Matthias Dembinski und Harald Müller (2003) einerseits und Reinhard Wolf (2003) andererseits. Die Autoren konzedieren zwar die innovative Kombination soziologischer Theorien und ihre originelle Anwendung auf die internationale Nuklearpolitik; sie bestreiten aber die Existenz einer Legitimationskrise der Weltnuklearordnung und weisen – wenig überraschend – nach, dass ihre eigenen Theorien ihre eigenen Beobachtungen besser erklären können.

Man kann freilich nicht erwarten, dass Autoren, die jahrzehntelang die westliche Nonproliferationspolitik begleitet, auf internationalen Konferenzen vertreten und insbesondere die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) als historischen Erfolg gepriesen haben (vgl. Müller 1995), nach der Lektüre eines provokativen Artikels ihre Meinung widerrufen und die Verlängerung des NVV als »Pyrrhussieg« bezeichnen. Man kann aber erwarten, dass die Frage nach der delegitimierenden Wirkung von Legalisierung ernst genommen, die Begrifflichkeit sorgsam geprüft und die theoretischen Behauptungen an ihren eigenen Ansprüchen gemessen werden.

Denn obwohl sich die Autoren bemühen, die Argumentation des Ausgangsartikels unverfälscht wiederzugeben, unterlaufen ihnen doch größere und kleinere Irrtümer und Missverständnisse. Auf der einen Seite deuten diese auf Fehleinschätzungen ihrerseits, aber auch Ungenauigkeiten meinerseits hin, und ich hoffe, beide hier kor-

rigieren zu können. Auf der anderen Seite zeigen sie aber auch, dass es grundlegender Probleme bei der Analyse internationaler Legitimität gibt, denn viele ihrer Behauptungen sind in der Literatur schon mehrfach erhoben und zurückgewiesen worden. Ich will deshalb die Kritikpunkte aufnehmen und ihre systematische Relevanz für das Studium internationaler Legitimität untersuchen. Nur so kann eine akademische Debatte über die Rechthaberei in Detailfragen hinaus zur »notwendigen Spannung« beitragen, die Thomas Kuhn (1977) als Voraussetzung wissenschaftlichen Fortschritts angesehen hat.

Im Folgenden möchte ich deshalb zeigen, dass die Kritik von Dembinski, Müller und Wolf sich im Wesentlichen auf vier Fehleinschätzungen stützt: Erstens knüpfen sie die Beobachtbarkeit von Legitimität und Legitimitätskrisen an dafür ungeeignete Parameter; zweitens werden konstitutiv gemeinte legitimationstheoretische Aussagen als kausale Behauptungen überinterpretiert; drittens werden Analyseebenen der Legitimität durcheinander gebracht; und viertens werden kontraproduktive Forderungen für die Praxisrelevanz theoretischer Forschung erhoben.

2. Zur Beobachtbarkeit von Legitimität und Legitimitätskrisen

Ein Kernargument beider Repliken ist, dass es die von mir diagnostizierte Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung nicht gibt. Wolf bezweifelt, dass das »Nichtverbreitungs-Regime heute in einer größeren Krise als je zuvor ist« (Wolf 2003: 325); und Dembinski/Müller behaupten: »Weder war das NV-Regime vor 1995 stabil, noch wurde es nach 1995 instabil« (Dembinski/Müller 2003: 348). Die Argumentation der Autoren leidet vor allem an zwei Problemen: Sie ist unterkomplex, und sie verwendet ungeeignete Parameter für die Beobachtung von Legitimität. Die Handlungsmotivation von Akteuren und der relative Repressionsgrad eines Regimes sind angemessene Indikatoren, um Legitimität und Legitimationskrisen zu identifizieren.

Komplexität charismatischer Legitimität

Zunächst überrascht die Undifferenziertheit der von den Autoren gemachten Aussage. Sollen wir annehmen, dass sich die Legitimität des Nichtverbreitungs-Regimes von 1967 bis heute nicht verändert hat und auch seine Stabilität gleich geblieben ist? Das widerspricht nicht nur der herrschenden Meinung in der wissenschaftlichen Literatur,¹ sondern auch den öffentlichen Äußerungen einflussreicher Politiker² und

-
- 1 Vgl. etwa Davis (2000), der das Nonproliferations-Regime in Schwierigkeiten, aber nicht in Scherben sieht; Walker (2000), der einen Wandel von *nuclear order* zu *nuclear disorder* feststellt; Ogilvie-White/Simpson (2003), die empfehlen, das Nonproliferations-Regime auf die »Intensivstation« zu bringen.
 - 2 Hier seien nur drei so unterschiedliche Akteure genannt wie Jayantha Dhanapala (1999), ehemals Vorsitzender der NVV-Verlängerungskonferenz, der das Nichtverbreitungs-Regime in akuter Gefahr sieht; Mohamed ElBaradei (2003), Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), der dringend eine Reform des kollektiven Sicherheitsarrangements zur Nichtverbreitung anmahnt; und George Tenet (2003), CIA-Direktor,

den Einschätzungen von internationalen Beamten.³ Wer wie Dembinski und Müller (2003) leichtfertig Differenzierungen verwischt, läuft Gefahr, bald gar keine Unterschiede mehr zu erkennen, die es lohnten, erklärt zu werden.

Zugegeben, die Legitimität des NVV war auch vor 1995 schon umstritten. Genau das beschreibe ich als die »spezifische Labilität charismatischer Herrschaft« (Daase 2003: 23-25). An keiner Stelle spreche ich von einer »ungetrübte[n] Anerkennung« der Herrschaft der Nuklearwaffenstaaten, wie Dembinski/Müller (2003: 346) suggerieren. Allerdings interpretiere ich die Labilität als eine *Bedingung* charismatischer Stabilität. Das heißt: Nur dort, wo die Beherrschten den Herrschenden die Vorläufigkeit ihrer Herrschaft demonstrieren können (z. B. durch eine kurzfristige Infragestellung des Herrschaftsanspruchs), sind sie tatsächlich bereit, den Herrschenden zu folgen. Das mag den Autoren als »widersprüchlich« erscheinen (Dembinski/Müller 2003: 336; Wolf 2003: 326), entspricht aber der paradoxen Natur charismatischer Herrschaft, die *gleichzeitig* einen weltlichen Machtanspruch erhebt und ihn in den Dienst seiner außerweltlichen Überwindung stellt.⁴ Nichts anderes steht im NVV: Das Privileg des legitimen Nuklearwaffenbesitzes gilt so lange, bis das Ziel der allgemeinen nuklearen Abrüstung erreicht und damit der Herrschaftsanspruch der Nuklearwaffenstaaten erloschen ist. Widersprüchlich vielleicht, aber der Kern des NVV.

Deshalb ist auch das »Scheitern« der Überprüfungskonferenzen von 1980 und 1990 kein Beweis für die Instabilität des Nonproliferations-Regimes und eignet sich nicht als Widerlegung meiner These von der relativen Stabilität der Weltnuklearordnung *vor* 1995, wie Dembinski/Müller (2003: 337) meinen. Denn bei den Überprüfungskonferenzen ging es in der Tat nicht um die Verlängerung des NVV (die stand erst 1995 zur Diskussion), sondern um die Analyse des Implementationsprozesses. Die Bedeutung für das Regime lag dabei vor allem in der rituell wiederholten, symbolischen Bestätigung und Bekräftigung der Abmachungen und Verpflichtungen. »Ritual is a specialized form of symbolic validation marked by ceremonies [...] that provide unenunciated reasons or cues for eliciting compliance with the commands of persons and institutions« (Franck 1988: 723). Das »Scheitern« durch die Verweigerung einer Schlusserklärung durch die Nicht-Nuklearwaffenstaaten habe ich als »Demonstration der Vorläufigkeit« im oben genannten Sinne gedeutet, die als solche »Teil der konditionalen Anerkennung des nuklearen Charismas« war (Daase 2003: 27, Fn. 32).

der vor dem *Senate Select Committee on Intelligence* das Nichtverbreitungs-Regime bereits öffentlich abgeschrieben hat.

- 3 Ergebnisse von Hintergrundgesprächen bei der IAEA in Wien, Juni 2003.
- 4 Ein ähnliches Paradox besteht hinsichtlich der Bewährungspflicht charismatischer Führer, die einerseits die Ordnung aufrechterhalten müssen, ohne dass ihnen explizite Sanktionsgewalten zur Verfügung stehen. Wieder werfen Dembinski/Müller (2003: 243) mir eine »undeutliche Beschreibung« vor, obwohl die Ambivalenz in der Natur charismatischer Herrschaft begründet ist.

Parameter der Beobachtbarkeit

Die Kritik von Dembinski/Müller und Wolf leidet aber nicht nur an einem unterkomplexen Verständnis charismatischer Herrschaft. Wichtiger und von allgemeinem Interesse für das Studium internationaler Legitimität ist die methodologische Haltlosigkeit ihrer Beweisführung. Denn die Belege, die sie gegen die These von der Legitimationskrise und zum Beweis der fortdauernden Stabilität des Nichtverbreitungs-Regimes anführen, erlauben gar keine Aussage über dessen Legitimität. Da dies ein in der Literatur häufig begangener Fehlschluss ist, verdient er, hier ausführlicher behandelt zu werden. Das Problem besteht darin, dass Legitimität zwar *eine*, nicht aber die *einige* Motivation für regelgeleitetes Handeln ist. So schreibt Max Weber:

»Die ›Legitimität‹ einer Herrschaft darf natürlich auch nur als *Chance*, dafür in einem relevanten Maße gehalten und praktisch behandelt zu werden, angesehen werden. Es ist bei weitem nicht an dem: dass jede Fügsamkeit gegenüber einer Herrschaft primär [...] sich an diesem Glauben orientierte. Fügsamkeit kann vom Einzelnen oder von ganzen Gruppen rein aus Opportunitätsgründen geheuchelt, aus materiellem Eigeninteresse praktisch geübt, aus individueller Schwäche und Hilflosigkeit als unvermeidlich hingenommen werden« (Weber 1980: 123, Hervorh. dort).

Es gibt demnach drei Gründe, warum Akteure Regeln befolgen: Erstens, weil sie die Bestrafung derjenigen fürchten, die die Regeln durchsetzen; zweitens, weil sie einsehen, dass die Einhaltung der Regeln in ihrem Eigeninteresse liegt; und drittens, weil sie fühlen, dass die Regeln legitim sind und befolgt werden sollten. Diese drei Gründe – Zwang, Eigeninteresse und Legitimität – gelten auch für die internationalen Beziehungen (vgl. Kratochwil 1984; Franck 1988; Hurd 1999; Steffek 2003). Allerdings sind hier die Zwangs- und Interessensgründe durch realistische beziehungsweise rationalistische Ansätze weit gründlicher erforscht als die Legitimitätsgründe, die einen konstruktivistischen Zugang erfordern. Das Problem besteht aber nicht nur darin, dass es noch keine überzeugenden Erklärungen gibt, »how legitimacy works« (Hurd 1999: 380), sondern darin, dass ein paradigmzentrierter Ansatz verkennt, dass sich die genannten Gründe nicht ausschließen müssen. Es ist nämlich völlig abwegig, leugnen zu wollen, dass auch andere Motivationen das Handeln bestimmen als Legitimität. Genau das impliziert aber, dass man vom Brechen einer Regel nicht einfach auf den Verlust ihrer Legitimität schließen, oder das Einhalten einer Regel als Beleg ihrer fortdauernden Legitimität werten darf. Zwang kann zum Beispiel die Einhaltung einer nicht länger legitimen Regel sicherstellen, und Eigeninteresse kann das Brechen einer eigentlich für legitim gehaltenen Regel bewirken. Das tatsächliche Befolgen und Brechen einer Regel sagt nichts – oder zumindest nicht viel – über ihre Legitimität aus (Franck 1988: 712; Hurd 1999: 388). »Since compliance can occur in the absence of beliefs in legitimacy, and in turn legitimacy beliefs can exist in the absence of compliance, these two phenomena are conceptually independent« (Steffek 2003: 255).

Meine Kritiker scheinen sich dessen nicht bewusst zu sein und begehen einen – zugegebenermaßen verbreiteten – behavioristischen Fehlschluss. Sie führen völlig unstrittige »empirische Daten« an: zum Beispiel, dass der NVV schon immer umstritten war (Dembinski/Müller 2003: 337f; Wolf 2003: 325f), dass er insbeson-

dere von Indien bekämpft wurde (Wolf 2003: 326), dass seit 1995 keine neuen Nuklearwaffenprogramme begonnen worden sind (Dembinski/Müller 2003: 339-341), dass die erste Überprüfungskonferenz nach 1995 nicht scheiterte (Dembinski/Müller 2003: 343f). Daraus schließen sie – methodisch zu Unrecht –, dass »von einer revolutionären Krise wohl keine Rede sein« könne (Dembinski/Müller 2003: 342). Ihre angeblichen Gegenbeweise sind aber keine. Denn ebenso wenig wie das Befolgen von Regeln allein ein Hinweis auf die Legitimität einer Regel ist, ist als Folge einer Legitimitätskrise notwendig das Brechen der Regel zu erwarten. Ihre Kritik geht deshalb am Kern meines Arguments vorbei.

Motivation und Repressionsgrad als Indikatoren für Legitimitätskrisen

Wenn aber aus der reinen Beobachtung von Verhalten kein Aufschluss über die Legitimität einer Regel zu erhalten ist, müssen alternative Wege beschritten werden. Einer ist, die Motivationsstruktur der Akteure zu untersuchen:

»[L]egitimacy is indicated not by obedience, but by the discomfort disobedience induces in the violator. [...] The variable to watch is not compliance but the strength of the compliance pull, whether or not the rule achieves actual compliance in any one case« (Franck 1988: 712).

Die methodischen Schwierigkeiten bei der Analyse zumal kollektiver Motivationslagen ist allerdings nicht zu unterschätzen. Denn sie erfordert die Kenntnis von Beweggründen, die den Akteuren oft selbst nicht ganz bewusst sind (Hurd 1999: 390). Jürgen Habermas, der sich ausgiebig mit der Beobachtbarkeit von Legitimitätskrisen beschäftigt hat, stellt lapidar fest, dass »sich das zeitgenössische Krisenbewusstsein post festum oft als trügerisch« (Habermas 1973: 13) herausstellt. Eine Gesellschaft, sei sie national oder international, kann folglich auch dann in eine Krise geraten, wenn sich ihre Mitglieder dessen nicht bewusst sind. Die Frage ist nur, wie sich Krisenideologie und Krisenerfahrung trennen und wirkliche Legitimationskrisen identifizieren lassen.

In meinem Aufsatz habe ich deshalb versucht, auf zwei Ebenen einen Nachweis der Legitimationskrise zu liefern. Einerseits habe ich auf der Akteursebene den Wandel der Motivationslage Indiens, sich offen als Nuklearwaffenstaat zu präsentieren, dargestellt und mit dem Wandel der Legitimitätsstruktur des Nichtverbreitungs-Regimes nach der unbefristeten Verlängerung des NVV 1995 in Beziehung gesetzt (Daase 2003: 32f). Das nach 1995 gewachsene Gefühl in Indien, zu einem Nuklearwaffentest berechtigt zu sein, habe ich als Hinweis auf einen Verbindlichkeitsverlust (Franck würde sagen: »loss of compliance pull«) des Nonproliferations-Regimes erklärt (ich komme auf Indien weiter unten zurück).

Andererseits habe ich mit dem Konzept der »revolutionären Ordnung« die *systematische* Konsequenz einer Legitimitätskrise beschrieben (Daase 2003: 29-33). Meine Prognose für die Weltnuklearordnung war dabei *ausdrücklich nicht* der nahe Zusammenbruch des Nonproliferations-Regimes, ein Hegemonialkrieg oder die massenweise Entwicklung neuer Nuklearwaffenprogramme, wie Dembinski/Müller (2003: 339) nahe legen, sondern zunehmende Statusinkonsistenzen, die durch Sanktionen immer schwerer unter Kontrolle zu halten sind (Daase 2003: 29f). Denn

wenn es zutrifft, dass die Einhaltung von Regeln durch Zwang, Eigeninteresse und Legitimität gewährleistet wird, dann ist bei einer Legitimationskrise mit einer Bedeutung des Eigeninteresses und/oder mit einer Erhöhung des Zwangsaufwands zur Einhaltung der Regeln zu rechnen. Habermas begründet das folgendermaßen:

»Sobald jedoch der Glaube an die Legitimität einer bestehenden Ordnung schwindet, wird die ins Institutionensystem eingelassene latente Gewalt freigesetzt – entweder als manifeste Gewalt von oben (was nur temporär möglich ist) oder in Form einer Erweiterung der Partizipationsspielräume (wodurch sich auch der Verteilungsschlüssel für Chancen legitimer Bedürfnisbefriedigung, d. h. der Repressionsgrad der Herrschaft verändert)« (Habermas 1973: 132).

Da die Nuklearwaffenstaaten allerdings gleichzeitig mit der Verlängerung des NVV die Möglichkeit »erweiterter Partizipationsspielräume« kategorisch ausgeschlossen haben, bliebe (bei einer angenommenen Legitimitätskrise) für die Stabilitätserhaltung des Nonproliferations-Regimes vor allem *ein Weg*: Den Repressionsgrad des Regimes zu erhöhen und die Zwangsmäßigkeiten zur Aufrechterhaltung der Weltnuklearordnung zu verstärken. Genau dies können wir seit ein paar Jahren deutlich beobachten: Angefangen mit der Einführung schärferer Inspektionsverfahren durch das Zusatzprotokoll zum NVV-Verifikationsabkommen (Hooper 1997, 2003), über die Sanktionen und Militäraktionen gegen den Irak, die ausdrückliche Bereitschaft zu Präventivkriegen nicht nur in der amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie (Slocombe 2003), sondern auch im Entwurf einer Europäischen Militärstrategie (Solana 2003), die zunehmend schärfere werdenden Drohungen der USA und der EU gegenüber dem Iran, bis hin zur im Mai dieses Jahres in Krakau gegründeten *Proliferation Security Initiative* (PSI),⁵ deren Ziel das Abfangen von Waffenlieferungen in internationalen Gewässern ist (Friedman 2003). Es zeigt sich eine Entwicklung zur Stärkung der Zwangselemente des einstmales *ohne* nennenswerte Sanktionsmechanismen ausgestatteten Nonproliferations-Regimes. Auch bei gleichbleibender relativer Stabilität des Regimes könnte man von einem zunehmenden Repressionsgrad Rückschlüsse auf eine Legitimitätskrise des Nonproliferations-Regimes ziehen. Denn nur wo die freiwillige Befolgung von Regeln nicht länger gesichert ist, muss der Zwang erhöht werden (Franck 1988: 710).

Freilich, auch die in meinem Aufsatz entwickelten und hier spezifizierten Indikatoren sind nicht unproblematisch, denn ihnen fehlt letztlich die Falsifizierbarkeit (Hurd 1999: 392). Aber sie sind dennoch methodisch sauberere und verlässlichere Parameter zur Bestimmung internationaler Legitimität als die, die meine Kritiker ins Feld geführt haben.

3. Zur Ursachenanalyse von Legitimitätskrisen

Ein zweiter zentraler Kritikpunkt der beiden Repliken ist der Vorwurf, dass die theoretische Erklärung der Legitimitätskrise als Folge der Legalisierung charismatischer Herrschaft nicht haltbar ist. So meinen Dembinski und Müller, dass sich für einen

5 Zur PSI gehören Australien, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, die Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten.

»kausalen Zusammenhang zwischen der unbefristeten Verlängerung und einem stärker macht- und weniger regelorientiertem Verhalten der Kernwaffenstaaten einerseits und als Reaktion darauf ein Legitimationsverlust des NV-Regimes andererseits« (Dembinski/Müller 2003: 343f) wenig Anhaltspunkte finden; und auch Wolf ist der Ansicht, dass viele der aktuellen Krisentendenzen sich nicht auf die Verlängerung des NVV zurückführen lassen (Wolf 2003: 325). Davon abgesehen, dass sich beide Repliken damit schwer tun, die Erklärung von etwas zurückzuweisen, das sie gar nicht beobachten (können), leidet ihre Argumentation an zwei zentralen Schwächen: Erstens werden konstitutive Argumente als kausale überinterpretiert, und zweitens wird der Prozess der Legalisierung und der damit zusammenhängende Wandel der Legitimitätsstruktur des Nichtverbreitungs-Regimes missverstanden. Letztlich lassen sich Legitimitätskrisen am besten aus einem Widerspruch zwischen primären und sekundären Regeln erklären.

Kausale Überinterpretation eines konstitutiven Arguments

Beide Repliken monieren, dass mein Beitrag »eher spekulativ« (Wolf 2003: 321) sei und das theoretische Modell mehr »illustriert als getestet« (Dembinski/Müller 2003: 334) werde. Insbesondere Dembinski/Müller kritisieren, dass für die von mir »angebotenen kausalen Erklärungen wenig empirische Evidenz« (Dembinski/Müller 2003: 336) zu finden sei und ein systematischer Theorievergleich die überlegene Erklärungskraft »etablierte[r] rationalistische[r] und sozialkonstruktivistische[r]« Ansätze bewiesen hätte (Dembinski/Müller 2003: 334, 344-348). Nur: Ich habe gar keine kausalen Erklärungen angeboten! Und auch einen Theorievergleich habe ich bewusst vermieden. Der Grund ist, dass ich mit Bedacht ein konstitutives und kein kausales Argument mache und dies auch ausdrücklich betone (Daase 2003: 23, Fn. 25). Offenbar erkennen aber die Autoren diesen Unterschied und machen es sich auf diese Weise leicht, eine nicht erhobene Behauptung zurückzuweisen.

Die Unterscheidung zwischen kausaler und konstitutiver Theoriebildung ist inzwischen in den Internationalen Beziehungen etabliert. Aber weil, wie auch hier, immer wieder kausale »Überinterpretationen« konstitutiver Argumente vorkommen, lohnt es sich, die Unterscheidung noch einmal am Beispiel der Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung zu erläutern. Für Alexander Wendt (1998) besteht der Hauptunterschied in der Art der Fragestellung: Kausale Erklärungen antworten auf »Warum-Fragen« und bestimmen die Variable X, die für das Zustandekommen einer anderen Variable Y ursächlich ist, wobei X unabhängig von Y existieren und X zeitlich Y vorausgehen muss. Konstitutive Erklärungen antworten demgegenüber auf »Wie-ist-es-möglich-Fragen«.⁶ »Constitutive theories have a different objective, which is to account for the properties of things by reference to the structures in virtue of which they exist« (Wendt 1998: 105). Man kann also einerseits »kausal« fra-

6 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es nicht auf das Interrogativpronomen ankommt, sondern auf den *Charakter* der Frage. Auch ein Satz, der das Wort »warum« enthält, kann eine konstitutive Frage stellen; und eine Frage nach »was« oder »wie« kann kausal *gemeint* sein.

gen: Warum hat die Weltnuklearordnung ihre Legitimität verloren? Aber auch »konstitutiv«: Wie ist es möglich, dass die Weltnuklearordnung ihre Legitimität verloren hat? Dieser subtile aber entscheidende Unterschied hat Konsequenzen für die Form der Argumentation und die Art der Evidenz, die als Beleg für ihre Richtigkeit gelten darf.

Es wäre nicht schwer, aber ein anderer Aufsatz gewesen, hätte ich nach den Ursachen oder kausalen Mechanismen fragen wollen, die die Legitimität der Weltnuklearordnung untergraben. Dembinski und Müller (2003: 336) scheinen meine Argumentation in diesem Sinne misszuverstehen. In Fußnote 41 nenne ich einige Variablen, die für eine Kausalanalyse in Frage gekommen wären (Daase 2003: 31). Doch interessierte mich weniger die kausale als die vorgelagerte konstitutive Frage, wie es überhaupt *möglich* ist, dass ein relativ stabiles Regime seine Legitimität verliert – und das entgegen der Erwartung, es würde durch seine Legalisierung seine Legitimität erhöhen. Die Antwort, die ich gebe – nämlich, dass die durch die NVV-Verlängerung entstandenen Widersprüche »zwar nicht als alleinige Ursache, aber als Ermöglichungsbedingung für den Legitimitätsverlust des Nichtverbreitungsregimes und die Destabilisierung der Weltnuklearordnung angesehen werden« (Daase 2003: 23) können – ist dezidiert nicht kausal, sondern konstitutiv.

Aus diesem Grund ist auch ein Test konkurrierender Theorien abwegig, wie ihn Dembinski/Müller (2003: 334) fordern. Abgesehen davon, dass sich selbst die Theoriekonkurrenz zwischen Neorealismus und Neoinstitutionalismus, die in den Achtziger- und Neunzigerjahren so beliebt war (vgl. Keohane 1986; Powell 1994; Kegley 1995), als wenig ergiebig erwiesen hat, würde man im hiesigen Fall ganz unterschiedliche Theorietypen miteinander vergleichen. Zu Recht ist aber schon die Forderung, die Robert Keohane in seiner *ISA Presidential Address* 1988 erhob, der Konstruktivismus solle endlich kausale Hypothesen bilden und sich der Konkurrenz mit dem Neoinstitutionalismus stellen (Keohane 1988), vielfach kritisiert und zurückgewiesen worden. Die relative Erklärungskraft kausaler und konstitutiver Theorien lässt sich eben nicht in ein und demselben Forschungsdesign testen.

Legitimitätskrise durch Wandel der Herrschaftsform

Während Dembinski und Müller den epistemologischen Kern meines Arguments erkennen, ist das Missverständnis von Reinhard Wolf von elementarerer Art. Er wirft mir vor, dass ich ein »Missgeschick«, das nach Max Weber zum Verlust des Charismas führt, nicht nachweisen könne. Stattdessen würde ich »Stabilitätskriterien« vermischen, um die Legitimitätskrise trotzdem glaubhaft zu machen (Wolf 2003: 324). Dabei scheint Wolf der Meinung zu sein, dass charismatische Legitimität *allein* durch Missgeschick oder Misserfolg verloren gehen kann. Das aber steht weder bei Weber, noch habe ich ein solches Argument gemacht. Charismatische Legitimität kann auch schwinden, wenn die Herrschaftsform sich wandelt, und neue Formen der Legitimität an ihre Stelle treten. Dies ist mit »Versachlichung« des Charismas gemeint (Weber 1980: 661). Erst wenn die neuen Legitimitätsgründe nicht akzeptiert werden, kommt es zu einer Legitimitätskrise; diesen Prozess habe ich als »gescheiterte Versachlichung des Charismas« bezeichnet (Daase 2003: 26-28). Nir-

gends sage ich, dass die charismatische Nuklearordnung an einem Missgeschick gescheitert ist. Nirgends schreibe ich, dass ein Ende charismatischer Ordnung zwingend zu einer revolutionären Krise führen muss. Vielmehr behaupte ich, dass die unbegrenzte Verlängerung des NNV die Herrschaftsform der Weltnuklearordnung gewandelt hat und neue Legitimationsgründe für das Nonproliferations-Regime erforderte: nämlich rational-legale anstatt charismatische. Von einer »Vermischung der Stabilitätskriterien« kann also keine Rede sein, denn nach 1995, so mein Argument, handelte es sich – soziologisch betrachtet – um ein anderes Regime.

Widerspruch zwischen primären und sekundären Regeln

Aber was tritt an die Stelle des nuklearen Tabus, wenn die Weltnuklearordnung nicht länger eine charismatische, sondern eine legale ist? »What distinguishes modern rational legitimization from such traditional ways [i. e. traditional and charismatic legitimization] is the fact that reasons can and must be given for it to succeed« (Steffek 2003: 262). Nach Weber ist die rationale Begründbarkeit der Kern jeder modernen Rechtsordnung (vgl. Winckelmann 1957) – auch der nuklearen. Doch gestaltete sich die rational-legale Legitimation der Weltnuklearordnung weit schwieriger als vermutet. Denn das Nonproliferations-Regime basiert nicht nur auf einer Unterscheidung, die dem Gleichheitsgrundsatz des internationalen Rechts widerspricht, sondern wird auch auf erstaunlich inkonsistente Weise angewendet: »If a rule is unequally applied, its legitimacy is placed in question. If the inequality is also unprincipled, the legitimacy of the rule – its capacity to obligate – will be severely depleted« (Franck 1988: 743). Es handelt sich also um genau die Art von Widerspruch, die auch Habermas als den Grund von Legitimationskrisen ansieht. Wo nämlich die Legalität einer Ordnung selber nicht weiter legitimiert ist, können auch die formal korrekt durch Verfahren erzielten rechtmäßigen Akte keine Legitimität gewinnen (Habermas 1973: 138). Verfahren alleine genügen nicht; legitime Verfahren sind nötig, die auf sekundäre Regeln rekurren. Denn: »[A] rule community operates in conformity not only with primary rules but also with secondary ones – rules about rules – which are generated by valid legislative and adjudicative institutions« (Franck 1988: 759).

Aber die primären Regeln des Nonproliferations-Regimes lassen sich nicht ohne Weiteres mit den sekundären Regeln des internationalen Systems in Übereinstimmung bringen. Die ungleich verteilten Rechte und Pflichten nuklearer Teilhabe lassen sich nicht mit den »core principles of equality and generalizability« (Steffek 2003: 267) begründen. Nur für eine Übergangszeit im Sinne charismatischer Herrschaft war diese Ungleichheit, die ich als »Priesterschaft der Nuklearwaffenstaaten« (Daase 2003: 22) bezeichnet habe, akzeptabel;⁷ als Dauereinrichtung im Rahmen einer legalen Ordnung ist sie »selbstzerstörerisch«. Es ist diese Situation des Widerspruchs primärer und sekundärer Regeln, die ich als »revolutionäre Ordnung« (Daase 2003: 29-31) gekennzeichnet habe.

7 Dabei spielt nicht die absolute Dauer eine Rolle, sondern die Idee von Bestand und Vergänglichkeit.

4. Vom Nutzen der Herrschaftssoziologie für die Internationalen Beziehungen

Ein dritter Kritikpunkt der Repliken richtet sich gegen die Verwendung von Max Webers Herrschaftssoziologie in den Internationalen Beziehungen. Wolf meldet Zweifel an, »ob Webers Idealtypus auf Interaktionen zwischen Staaten überhaupt sinnvoll angewendet werden kann« (Wolf 2003: 323), und glaubt, am Beispiel von Indien nachweisen zu können, dass der von mir »unterstellte Zusammenhang zwischen Legalisierung und Delegitimierung gerade *nicht* bestand« (Wolf 2003: 329; Hervorh. dort). Im Übrigen stimmt er mit Dembinski/Müller (2003: 347) überein, dass der NVV-Vertrag schon seit 1967 »ein Element legaler Ordnung« ist und die Bezeichnung des Regimes als charismatisch daher in die Irre führt (Wolf 2003: 323). Dabei erkennen die Autoren den heuristischen Sinn von Idealtypen und unterschätzen den Wert der Herrschaftssoziologie für die Analyse internationaler Legitimität.

Weber und die Internationalen Beziehungen

Wolf hält es für eine generelle Schwäche meines Arguments, dass es sich auf Theoreme stützt, von denen man »von vornherein« bezweifeln kann, dass sie auf die internationale Politik angewendet werden können (Wolf 2003: 323). Dabei trifft zu, dass Weber die charismatische Herrschaft als »rein persönliche soziale Beziehung« ansieht. Aber das spricht nicht generell gegen ihre Anwendung auf andere Zusammenhänge, zumal wenn man die damit verbundenen Probleme reflektiert, wie ich es tue (Daase 2003: 26). Die Kritik ist um so erstaunlicher, als der Autor selbst keine Probleme damit hat, in guter realistischer Tradition von Staaten als Akteuren (und damit als Personen) zu sprechen. Wollte man seinen Einwand ernst nehmen, müsste man auch die Validität des Neorealismus in Frage stellen, denn er stützt sich auf die Übertragung mikroökonomischer Theoreme auf die internationale Politik (vgl. Waltz 1979); man müsste den Neoinstitutionalismus kritisieren, denn er importiert den *Rational-Choice*-Ansatz, der ganz anderen Zusammenhängen entsprang (Keohane 1984); man müsste die Perzeptionsforschung zurückweisen, weil sie auf der Übertragung psychologischer Theorien auf internationale Entscheidungssituatlonen basiert (vgl. Jervis 1976); kurz: Man müsste den gesamten Theoriebestand der Internationalen Beziehungen entsorgen, weil er im Grunde eine einzige große interdisziplinäre Transferleistung ist.

Man kann aber auch akzeptieren, dass die meisten theoretischen Innovationen gerade derartigen Theorietransfers entspringen. Man kann sich von anderen Disziplinen und Ansätzen zu neuen Fragestellungen inspirieren lassen und aus der Konfrontation unterschiedlicher Theorietraditionen Erkenntnisgewinne ziehen. Einen Generalvorbehalt gegen die Anwendung der Weberschen Herrschaftssoziologie auf die internationalen Beziehungen sollte es deshalb nicht geben.

Idealtypen als heuristische Mittel

Denn gerade Webers Idealtypen legitimer Herrschaft können helfen, dort Differenzierungen sichtbar zu machen, wo meine Kritiker so große Mühe haben, welche zu

entdecken. Es ist dabei allerdings wichtig, die begriffstheoretische Besonderheit von Idealtypen zu bedenken, um Missverständnisse zu vermeiden. Anders als positivistische Begriffe haben Idealtypen nicht die Absicht, Wirkliches darzustellen. Sie sind vielmehr heuristische Werkzeuge, um soziale und politische Phänomene in Hinblick auf ein *ideales* Konstrukt zu analysieren. Dabei werden Idealtypen durch die Steigerung von Elementen und Charakteristika tatsächlicher Phänomene gewonnen (Weber 1988). Der Idealtypus der charismatischen Herrschaft verlangt also nicht, die Existenz charismatischer Herrschaft an absolute Kriterien zu knüpfen. Vielmehr erlaubt er, Abstufungen zu identifizieren und individuelle Fälle genauer (d. h. hinsichtlich ihres Grades an charismatischer Herrschaft) zu bestimmen. Eine soziale Ordnung ist deshalb nicht entweder charismatisch oder legal, sondern tendenziell mehr das eine oder das andere. Eine legale Ordnung kann demnach durchaus Elemente charismatischer Herrschaft enthalten, und die Existenz eines Vertrags muss nicht den charismatischen Charakter einer Ordnung zunichte machen.

Es ist deshalb müßig, darüber zu streiten, ob das Nonproliferations-Regime in den Siebziger- und Achtzigerjahren legal oder charismatisch war (Dembinski/Müller 2003: 346; Wolf 2003: 323). Abgesehen davon, dass ich ausdrücklich einen Unterschied zwischen dem Nonproliferations-Vertrag und dem Nonproliferations-Regime mache (Daase 2003: 20), geht es mir um die *Differenz* zwischen der Weltnuklearordnung vor und nach 1995, und nicht um ihre endgültige Bestimmung. Genau diese Differenz ist mit den Weberschen Idealtypen gut erfassbar: Vor 1995 war das Regime tendenziell eher charismatisch, nach 1995 tendenziell eher legal. Es ist diese – durch die idealtypische Begrifflichkeit Webers mögliche – Differenzierung, die Ausgang meiner Überlegungen ist. Die Behauptung, dass die Existenz »rationalistischer Orientierungen« der Akteure beim Zustandekommen des NVV »klar und deutlich [meiner] Definition charismatischer Herrschaft und des damit verbundenen Tabus widersprechen« (Dembinski/Müller 2003: 346), basiert also einzig auf der verkannten Unterscheidung zwischen idealtypischer und positivistischer Begriffsbildung.

Analyseebenen internationaler Legitimität

Ein zweiter Grund, warum die Webersche Herrschaftssoziologie auf Vorbehalte stößt, scheint das Missverständnis zu sein, sie erlaube die Analyse internationaler Legitimität nur auf der individuellen Ebene der Wahrnehmung spezifischer Akteure. In der Tat ist die Legitimität einer Regel oder eines Regimes eine Funktion der Wahrnehmung von Mitgliedern einer Gemeinschaft, dass diese Regel oder dieses Regime durch einen rechtmäßigen Akt, durch rechtmäßige Akteure und rechtmäßige Verfahren zustande gekommen ist. Aber während Hurd Legitimität als »the normative belief by an actor« (Hurd 1999: 381) definiert und sie damit als subjektive Qualität individueller Perzeption bestimmt, definiert Franck sie als »the quality of a rule« (Franck 1988: 706), also als emergentes, objektives soziales Faktum. Offenbar hängt beides eng zusammen, muss aber doch analytisch getrennt werden. Wo das nicht geschieht, kommt es zu Fehlurteilen über den Zusammenhang internationaler Legitimität auf unterschiedlichen Analyseebenen.

Genau das ist das Problem, wenn Wolf seinen Gegenbeweis antritt, der meine Behauptung widerlegen soll, dass die »Legalisierung zu Delegitimierung« geführt habe (Wolf 2003: 329). Es ist nicht leicht nachzu vollziehen, wie mein Argument hier verdreht wird, doch scheint der Kern des Missverständnisses darin zu liegen, dass Wolf annimmt, ich führte die indische Entscheidung, Nuklearwaffen zu testen, kausal auf die Delegitimierung des Nonproliferations-Regimes zurück. Allerdings behaupte ich weder, dass die indische Opposition gegen das Nonproliferations-Regime durch die »Entzauberung [...] der charismatischen Herrschaft« (Wolf 2003: 327) verursacht wurde, noch legt die Logik meines Arguments nahe, Neu-Delhi hätte »von der Entfristung des NV-Vertrags eine allmähliche Schwächung des Regimes oder Tabus erwartet« (Wolf 2003: 329). Vielmehr würde ich Wolf ausdrücklich zustimmen, dass es vielmehr die von Indien wahrgenommene Gefahr war, das Nonproliferations-Regime könnte als legale Ordnung an allgemeiner Legitimität gewinnen, die Neu-Delhi unter Zugzwang setzte. Das Zitat von Vajpayee, die Verlängerung des NVV »legitimiere für alle Zeiten die Teilung der Welt in nukleare ›Haves‹ und nukleare ›Have Nots‹«, widerspricht deswegen aber keineswegs »diametral« meinem Argument, wie Wolf meint (Wolf 2003: 328). Denn auch Wolf glaubt doch wohl nicht, dass Vajpayee die angesprochene Legitimierung »nuklearer Apartheid« als tatsächlich legitim ansieht; vielmehr leitet er aus ihr das indische Recht ab, Nuklearwaffen zu testen!

Der angebliche Widerspruch existiert nur, weil Wolf den Ausspruch Vajpayees, der eigentlich eine Infragestellung der Legitimität des legalisierten Nonproliferations-Regimes ist, als Hinweis für die systemische Legitimität des Regimes wertet. Nur so kann er leugnen, dass eine Delegitimierung stattgefunden hat und meine Behauptung zurückweisen. Man kann aber nicht von der individuell geäußerten subjektiven Legitimität auf die Legitimität einer Regel schließen – schon gar nicht, wenn diese Äußerung eigentlich in kritischer Absicht gemacht worden ist. Das gilt freilich auch andersherum: Die individuell ausgedrückte Infragestellung von Legitimität ist noch kein Hinweis auf die *allgemein* geteilte Legitimitätskrise und damit die Delegitimierung einer Institution. Das subjektive Gefühl von Legitimität ist das eine, die Existenz systemischer Legitimität etwas ganz anderes.

5. Fazit

Schließlich kritisiert eine der Repliken, dass mein Aufsatz mehr Fragen aufwirft, als er löst (Wolf 2003: 322). Damit kann ich gut leben. Es gibt genug, die immer die gleichen Fragen stellen, und noch mehr, die immer die gleichen Antworten geben. Aber nur wenn wir neue Fragen stellen, haben wir auch die Möglichkeit, neue Antworten zu entwickeln. Die Frage nach der Legitimitätswirkung von Verrechtlichung ist so eine Frage. Und die Repliken haben mir keineswegs gezeigt, dass diese Frage unberechtigt, irrelevant oder bereits beantwortet ist. Stattdessen haben sie gezeigt, dass die traditionellen Theorien die Probleme anders sehen – oder gar nicht.

Genau hier liegt nach meiner Einschätzung die primäre Verantwortung von Wissenschaft: Fragen zu stellen, die sonst nicht gestellt werden. Die Forderung, in erster

Linie Antworten zu produzieren, die »die Aufmerksamkeit der Praktiker in Parteien, Ministerien und internationalen Organisationen erringen« (Wolf 2003: 329), halte ich für vollkommen kontraproduktiv. Nicht, dass politikwissenschaftliche Forschung keine Praxisrelevanz haben sollte, – und ich weise ausdrücklich darauf hin, dass sich aus meiner Analyse in einem anderen Papier und in einer anderen Form politische Konsequenzen für eine legitime Nonproliferationspolitik ableiten ließen (Daase 2003: 35). Doch gute Politikberatung beginnt mit hochqualitativer theoretischer Forschung, nicht mit dem Blick auf die »tatsächlichen Probleme der *operativen* Politik« (Wolf 2003: 330, meine Hervorh.); mit Fragen, nicht mit Antworten.

Die Frage nach der Stabilität der Weltnuklearordnung ist von hoher Brisanz. Legitimität, soweit scheint Einigkeit zu bestehen, ist eine entscheidende Bedingung. Ihre Erforschung ist aus theoretischen und praktischen Überlegungen geboten. Die scharfe, wenn auch, wie ich glaube, dargelegt zu haben, weitgehend unberechtigte Kritik an meinem Aufsatz hat mich doch gezwungen, einige Gedanken schärfer zu fassen. Ich möchte meinen Kritikern deshalb hier ausdrücklich danken, denn es zeigt sich einmal mehr, dass man vor allem durch Fehler, eigene und fremde, lernt.

Literatur

- Daase, Christopher* 2003: Der Anfang vom Ende des nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 1, 7-41.
- Davis, Zachary S.* 2000: NVV 2000: Is the Treaty in Trouble?, in: Arms Control Today 29: 8, 10-14.
- Dembinski, Matthias/Müller, Harald* 2003: Mehr Ratio als Charisma: Zur Entwicklung des nuklearen Nichtweiterverbreitungs-Regimes vor und nach 1995. Eine Replike auf Christopher Daase, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 2, 333-350.
- ElBaradei, Mohamed* 2003: Time for Reform, in: IAEA Bulletin 45: 1, 4-6.
- Franck, Thomas M.* 1988: Legitimacy in the International System, in: American Journal of International Law 82: 4, 705-759.
- Friedman, Benjamin* 2003: The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge (Bipartisan Security Group, Policy Brief), Washington, DC.
- Habermas, Jürgen* 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M.
- Hooper, Richard* 1997: Insights into the IAEA's Strengthened Safeguards System, in: IAEA Bulletin 39: 4, 26-30.
- Hooper, Richard* 2003: The Changing Nature of Safeguards, in: IAEA Bulletin 45: 1, 7-11.
- Hurd, Ian* 1999: Legitimacy and Authority in International Politics, in: International Organization 53: 2, 379-408.
- Jervis, Robert* 1976: Perception and Misperception in International Politics, Princeton, NJ.
- Kegley, Charles W.* (Hrsg.) 1995: Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge, New York, NY.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O.* (Hrsg.) 1986: Neorealism and Its Critics, New York, NY.
- Keohane, Robert O.* 1988: International Institutions: Two Approaches, in: International Studies Quarterly 32: 4, 379-396.
- Kratochwil, Friedrich* 1984: The Force of Prescriptions, in: International Organization 38: 4, 685-708.
- Kuhn, Thomas S.* 1970: The Structure of Scientific Revolutions, 2. Auflage, Chicago, IL.
- Kuhn, Thomas S.* 1977: The Essential Tension, Chicago, IL.

- Müller, Harald* 1995: Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages, (HSFK-Standpunkte 5), Frankfurt a. M.
- Ogilvie-White, Tanya/Simpson, John* 2003: The NVV and its 2003 PrepCom Session: A Regime in Need for Intensive Care, in: The Nonproliferation Review 10: 1, 1-19.
- Powell, Robert* 1994: Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate, in: International Organization 48: 2, 323-344.
- Slocombe, Walter B.* 2003: Force, Pre-emption and Legitimacy, in: Survival 45: 1, 117-130.
- Solana, Javier* 2003: A Secure Europe in a Better Word (European Council), Thessaloniki.
- Steffek, Jens* 2003: The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, in: European Journal of International Relations 9: 2, 249-275.
- Tenet, George* 2003: We Have Entered A New World Of Proliferation (Statement by George Tenet, US Director of Central Intelligence, 11.2.2003), in: <http://www.acronym.org.uk/docs/0302/doc10.htm>; 3.10.2003.
- Walker, William* 2000: Nuclear Order and Disorder, in: International Affairs 76: 4, 703-724.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: Theory of International Politics, New York, NY.
- Weber, Max* 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen.
- Weber, Max* 1988: Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Winckelmann, Johnannes (Hrsg.): Max Weber. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 7. Auflage, Tübingen, 146-214.
- Wendt, Alexander* 1998: On Constitution and Causation in International Relations, in: Review of International Studies 24 (Special Issue), 101-118.
- Winckelmann, Johannes*, 1957: Gesellschaft und Staat in der verstehenden Soziologie Max Webers, Berlin.
- Wolf, Reinhard* 2003: Tabu, Verrechtlichung und die Politik der nuklearen Nichtverbreitung. Eine interessante Hypothese auf der Suche nach einem tatsächlichen Problem, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 2, 321-331.