

# Institutionelle Professionalisierung und Ausdifferenzierung

---

## Vergleichende Regierungslehre und Regionalstudien

### Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland. Tilko Swalve über Peter Raschke, *Vereine und Verbände*

Peter Raschke (\*1941) war von 1984 bis 2006 Professor für Politische Wissenschaft mit dem Schwerpunkt Empirische Methoden an der Universität Hamburg. Nach seiner hier besprochenen Frankfurter Dissertation zur Verbändeforschung hat Raschke sich in seiner Forschung Themen der Gesundheits-, insbesondere der Drogenpolitik, zugewandt. Raschke war seit 2000 stellvertretender Direktor des Zentrums für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg.

Beinahe jede zweite Bundesbürgerin ist Mitglied in einem von mehr als 600.000 Vereinen in Deutschland, Tendenz ansteigend.<sup>1</sup> Allein die Anzahl der Vereine lässt ihre Bedeutung für das alltägliche Leben wie auch politische Entscheidungsprozesse erahnen. Vereine wirken als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat. Aber Vereine lassen sich nicht allein auf ihre Mittlerfunktion und Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess reduzieren. Sie stellen eine Vielzahl an Dienstleistungen bereit und sind Orte der Sozialisation für ihre Mitglieder.

Peter Raschke hat die Bedeutung der Vereine für die Zivilgesellschaft bereits früh erkannt. In seinem 1978 im Juventa-Verlag (heute Verlagsgruppe Beltz) erschienenen Buch *Vereine und Verbände. Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*<sup>2</sup> wirft Raschke einen Blick auf die Vielzahl unterschiedlicher Vereine und Verbände, mit besonderer Aufmerksamkeit für die Typen und Funktionen der kleinen und mittleren Vereine, welche das gesellschaftliche Leben prägen. Das ist, besonders im historischen Kontext, ein außergewöhnlich moderner

- 
- 1 Jana Priemer, Holger Krimmer & Anaël Labigne 2017. *ZiviZ-Survey 2017 – Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken*, verfügbar unter <https://www.ziviz.de/ziviz-survey> (20. Juli 2020).
  - 2 Peter Raschke 1978. *Vereine und Verbände. Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*, München.

Fokus. Das Interesse der deutschen Politikwissenschaft lag in den 1950er und 60er Jahren bei der Analyse von Gewerkschaften und Dachverbänden, deren politische Einflussnahme oft kritisch gesehen wurde («Herrschaft der Verbände»). Vereine wurden einseitig im Zusammenhang mit ausuferndem Lobbyismus und einer Unterwanderung des demokratischen Entscheidungsprozesses betrachtet. Dem setzt Raschke eine umfassendere Perspektive entgegen, welche die Gesamtheit der Verbände, ihre Diversität und ihre gesellschaftliche Bedeutung betont.

Mit seiner Betrachtung der Vereine als Teil des alltäglichen Zusammenlebens steht Raschke am Beginn eines Forschungsfeldes, welches bis heute kaum an Aktualität verloren hat und weiterhin Politikwissenschaftlerinnen wie Soziologinnen beschäftigt. Es stellen sich grundlegende Fragen: In welche Kategorien lassen sich Vereine überhaupt einordnen? Welche Interessen verfolgen sie? Was für Einflussmöglichkeiten stehen den Mitgliedern im internen Entscheidungsprozess offen? Und: Streben die meisten Vereine eigentlich nach politischer Einflussnahme?

Zunächst wird der Untersuchungsgegenstand »Verein« und ihr rechtlicher Rahmen abgesteckt. Interessenvereinigungen, so Raschke, sind gekennzeichnet durch eine Regelung von Aufnahme und Ausschluss der formal gleichgestellten Mitglieder, ein generalisiertes Vereinigungsinteresse und ein auf Dauer angelegtes, geregeltes Zusammentreffen der Mitglieder. Auf dieser Definition aufbauend, widmet sich Raschke seiner Hauptaufgabe: der Erhebung und Auswertung aller Vereine in Frankfurt a.M.

Mit einer bemerkenswert systematischen quantitativ-empirischen Untersuchung betritt Raschke Neuland in der Verbandsforschung. Eine umfassende Erhebung und Analyse aller Vereine in der Bundesrepublik, ihrer Funktionen und ihres Einflusses, wäre kaum realisierbar gewesen. Raschke muss sich also in seiner Neugier zügeln und beschränkt sich sowohl geographisch als auch in seinem Erkenntnisinteresse. Es geht ihm zunächst weder um eine Einflussanalyse noch um eine Mitgliederbefragung, sondern um eine Charakterisierung der Frankfurter Verbandsstruktur. Damit die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse nicht der notwendigen räumlichen Einschränkung zum Opfer fällt, sucht Raschke nach einem im Hinblick auf die Vereinstypen und -strukturen möglichst repräsentativen, aber eng begrenzten Gebiet. Die Wahl fällt schließlich auf Frankfurt a.M., welches als Großstadt nicht nur eine große Anzahl an Vereinen bietet (mehr als 2600), sondern auch das Spektrum der Vereine besser abdeckt als ländliche Gebiete und als »Nebenlandeshauptstadt« zusätzlich Spitzen- und Dachverbände beherbergt. Damit ist Frankfurt zwar sicherlich nicht repräsentativ für eine »typische« Region Deutschlands, aber eignet sich zumindest dafür, einen Überblick über die Vereinsstruktur zu gewinnen.

Die Beschreibung der Frankfurter Vereinigungen bildet mit 120 Seiten den Hauptteil des Buches. Analysiert werden die Vereinssatzungen und die Antwort-

ten zu einem kurzen Fragebogen, welcher schriftlich an alle Vereine übersendet wurde. In Kapitel 5 unterscheidet Raschke die Vereine zunächst anhand ihres Interessenbereichs, welcher in der Satzung festgelegt sein muss. Die folgenden neun Kapitel tragen eine Vielzahl von Informationen zu Vereinsgründungen, Namensgebungen, der Anzahl der Mitglieder, der Vereinsorganisation und -struktur, sowie zu den durch die Vereine bereitgestellten Dienstleistungen, den Kommunikationsformen der Vereine, den Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder und der Arbeit der Vereinsfunktionärinnen zusammen. Das Vorgehen ist mithin zunächst deskriptiv und das Erkenntnisinteresse auch nicht immer ganz ersichtlich, zum Beispiel die Analyse der Namensgebung der Vereine. Trotzdem ist diese Zusammenstellung allein in ihrer schieren Größe und Detailgenauigkeit beeindruckend. Was aber sagt sie uns über die Organisation von Interessen in der Bundesrepublik?

Die Interpretation der Ergebnisse fällt nach der monumentalen Datendeskription eher knapp aus. Raschke unterscheidet zwei Modelle des Verbandssystems: Organisations- und Systempartizipation. Das erste Modell beschreibt die innerorganisatorischen Legitimationsprozesse, das letztere den Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse. Mit Blick auf Organisationspartizipation werden den Frankfurter Vereinen trotz ihrer im Durchschnitt eher niedrigen Mitgliederzahl, lokalen Organisationsebene und angemessenen Funktionärinnenapparate keine guten Voraussetzungen für innerorganisatorische Teilhabe attestiert. Selten stattfindende Mitgliederversammlungen und ein geringes Ausmaß an vereinsinterner Ausschussarbeit lassen darauf schließen, dass die betreffenden Vereine kaum als Forum eines lebhaften Meinungsaustausches beschrieben werden können. Diese Erkenntnis passt zum Befund, dass zur Systempartizipation der überwiegenden Mehrheit der Vereine keine wesentlichen Machtressourcen zur Verfügung stehen. Stattdessen sind Vereine in erster Linie Dienstleister für ihre Mitglieder.

Insgesamt wirkt die Interpretation seltsam losgelöst von der vorausgehenden Datenbeschreibung. Nur selten wird auf die Ergebnisse der Erhebung Bezug genommen, was auch daran liegt, dass sich auf Grundlage der Daten nur begrenzt Aussagen über den politischen Einfluss der Vereine und der Teilhabe der Mitglieder treffen lassen. Raschke betont auch immer wieder, dass es sich bei der Erhebung weder um eine Mitglieder- noch um eine Einflussanalyse handle und damit die Studie wenig bis keine Rückschlüsse auf zentrale Fragen der Verbandsforschung zuließe (beispielsweise inwiefern Verbände politische Einflussnahme ausüben). Der knappe Interpretationsteil ist dennoch etwas unbefriedigend nach der Lektüre von 120 Seiten Datendeskription. Als Leserin wünscht man sich, Raschke hätte dem großen Aufwand, welcher in die Datenerhebung geflossen ist, eine tiefergehende Analyse angeschlossen.

Möglicherweise hätte sich das Potenzial für eine detailliertere Datenanalyse unter einem anderen theoretischen Rahmen geboten. Der Interpretationsteil orientiert sich stark an der Systemtheorie, welche zwar analytische Begrifflichkeiten

zur Beschreibung der Funktionen und Stellung von Vereinen im Bezug zur Gesellschaft bereitstellt, sich aber der Herleitung empirisch falsifizierbarer Hypothesen weitestgehend entzieht. Ein Blick auf die angelsächsische Literatur und ein analytisch-empirischer Zugang hätte der Studie wohl erlaubt, weitergehende empirische Erkenntnisse zu gewinnen. Raschke bleibt jedoch beinahe ausschließlich der deutschsprachigen Literatur treu. Das ist schon erstaunlich. Mancur Olsons *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, ein Klassiker der Interessensgruppenforschung von 1965, wird beispielsweise nicht einmal erwähnt.

So wird man den Eindruck nicht los, dass diese Datensammlung eine tiefergehende Analyse verdient hätte. Diese kann aber durchaus noch kommen. Im Zeitalter von »Data Science« erweisen sich historische Datensätze manchmal als wahre Goldgrube für aktuelle Fragestellungen. Mit der wachsenden Rechenleistung von Computern haben sich in den letzten Jahrzehnten viele neue Möglichkeiten der Datenanalyse eröffnet. Daher sind viele Wissenschaftlerinnen auf der Suche nach qualitativ hochwertigen historischen Datensätzen, die bei der Beantwortung heutiger Fragestellungen helfen können. Auch bei der Kommunikation und Darstellung von Daten und Erkenntnissen, die daraus gewonnen wurden, hat sich einiges getan (Stichwort: Datenvisualisierung – im Buch findet sich keine einzige Abbildung). Welche Muster sich durch eine sorgfältige Aufbereitung der Daten entdecken lassen könnten, lässt sich nur erahnen. Gut möglich also, dass Raschkes Datensatz aus dem Jahre 1978 noch einmal ein Comeback erleben könnte.

Wie aktuell sind die Erkenntnisse des Buches heute noch? Zunächst einmal ist zu konstatieren, dass Peter Raschke mit seinem Buch eine enorme Weitsicht bewiesen hat. Forschung rund um Vereine und ihre Rolle in der Zivilgesellschaft ist aktuell und relevant, was nicht zuletzt das vierjährig stattfindende ZiviZ-Survey zeigt. Im Buch beschreibt Raschke Vereinsmitglieder als weitestgehend apathisch, was interne Mitarbeit betrifft und Vereine als uninteressiert an politischer Einflussnahme. Laut ZiviZ-Survey 2017 verstehen sich dagegen heute viele Vereinsmitglieder als »Akteure der politischen Willensbildung«.<sup>3</sup> Zumindest hier scheint sich einiges geändert zu haben.

**Tilko Swalve** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arbeitsbereich Vergleichende Politikwissenschaft der Universität Hamburg. Er wurde 2019 mit der Arbeit *Decision-Collegial Courts – How Group Processes Shape Adjudication on the German Federal Court* an der Graduate School of Economic and Social Sciences der Universität Mannheim promoviert.

---

3 Jana Priemer, Holger Krimmer & Anaël Labigne 2017. *ZiviZ-Survey 2017*, Essen, 5.

## Die Notwendigkeit, Wissenschaft und Praxis zu verknüpfen.

Kathrin Voss über Hans J. Kleinsteuber

Hans J. Kleinsteuber (1943-2012) hatte Politische Wissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und an den Universitäten Tufts und Harvard in den USA studiert. Bevor er nach Hamburg kam, war er wissenschaftlicher Assistent am John-F.-Kennedy-Institut für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin. Von 1976 bis 2008 war er Professor am Institut für Politikwissenschaft und lehrte ab 1982 auch am neu gegründeten Teilstudiengang Journalistik. 1989 wurde er auch Professor am Institut für Journalistik.

Hans J. Kleinsteubers Wirken an den Instituten für Politikwissenschaft und für Journalistik war geprägt von dem Bestreben, Wissenschaft mit Praxis zu verknüpfen. Untrennbar damit verbunden war sein Einsatz für interdisziplinäre und internationale Vernetzung. Im Mittelpunkt seines wissenschaftlichen Interesses stand das Zusammenspiel von Medien und Politik. In seiner Forschung beschäftigte er sich vor allem mit Medienpolitik, in erster Linie mit der Regulierung des Rundfunks, aber auch mit dem Vergleich unterschiedlicher Mediensysteme. Er gehörte zu den ersten Politikwissenschaftlerinnen in Deutschland, die sich schon in den 90er Jahren ausgiebig – und auch hier mit vergleichendem Blick in die USA – mit den Auswirkungen der Digitalisierung für die Medienlandschaft und für die Politik beschäftigten.<sup>4</sup> Sein Lieblingsmedium blieb aber bis zum Schluss das Radio, dem er 2012 kurz vor seinem Tod noch eine Monographie<sup>5</sup> widmete, in der er seine Einschätzung erneuerte, dass das Radio ein unterschätztes Medium ist.

Um den von ihm so geschätzten Austausch – international, interdisziplinär und mit der Praxis – zu ermöglichen, bedurfte es der Orte und Strukturen. Einige davon hat er selber geschaffen. Die von ihm 1988 an der Universität Hamburg gegründete Arbeitsstelle Medien und Politik war ein solcher Ort. Sie war Heimat für viele Drittmittel-finanzierte Forschungsprojekte, die unter seiner Leitung die ganze Bandbreite des Themenfeldes Medien und Politik abdeckten. Kleinsteuber war auch Mitbegründer der Euromedia Research Group,<sup>6</sup> in der sich seit den 80er Jahren bis heute Forscherinnen aus aller Welt regelmäßig treffen, um die neuesten Entwicklungen in der Medienpolitik zu besprechen. Er war ebenfalls Gründungsmitglied des Netzwerkes Medienstrukturen,<sup>7</sup> einer Plattform für Forschende, die

4 Hans J. Kleinsteuber 1996. *Der »Information superhighway« – Amerikanische Visionen und Erfahrungen*, Opladen.

5 Hans J. Kleinsteuber 2012. *Radio – eine Einführung*, Wiesbaden.

6 Website der Euromedia Research Group, verfügbar unter [www.euromediagroup.org/](http://www.euromediagroup.org/) (20. Juli 2020).

7 Website von Netzwerk Medienstrukturen, verfügbar unter <https://medienstrukturen.net> (20. Juli 2020).

sich mit Medienstrukturen in politischer, historischer, ökonomischer, rechtlicher oder soziologischer Perspektive befassen, und ein aktives Mitglied der International Association for Media and Communication Research (IAMCR). In der IAMCR war er vor allem in der Sektion »Communications Policy and Technology« aktiv. Das Credo der IAMCR, eine wirklich internationale Organisation zu sein und gezielt auch jene Regionen zu repräsentieren, die in der von der westlichen Welt dominierten Wissenschaft nur selten Aufmerksamkeit erfahren, entsprach Kleinsteubers Wunsch nach wirklich internationalem Austausch.

Internationaler Austausch war für ihn aber nicht begrenzt auf die Kommunikation und Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Wissenschaftlerinnen. Fast jede Konferenz und jeden Aufenthalt als Gastwissenschaftler nutzte er, um die Welt nicht nur über Vorträge, Bücher und Artikel von Kolleginnen kennenzulernen, sondern auch, um sich selbst ein Bild zu machen, mit Menschen in Kontakt zu kommen, vor Ort fernzusehen, Radio zu hören und die fremde Medienlandschaft aus der eigenen Perspektive wahrzunehmen. So manche Reisebeobachtung inspirierte zu einem anderen Blick auch auf das eigene Mediensystem.

Praxis wiederum, das war für Kleinsteuber die Notwendigkeit, Kontakte auch außerhalb der Wissenschaft zu knüpfen und Erfahrungen von Praktikerinnen in seine Forschung einfließen zu lassen und, wie er es selbst einmal in einem Interview sagte, um sich nicht im Elfenbeinturm der Wissenschaft zu verstecken und die Bodenhaftung zu behalten. Ihn trieb die Neugier ebenso wie die Überzeugung, dass Wissenschaft sich beratend einbringen sollte. Konkret bedeutete das für ihn, dass er die Möglichkeiten, die sich ihm boten, in die Praxis hineinzuwirken, wahrnahm, sie im Anschluss reflektierte und die gemachten Erfahrungen oft in Form von Publikationen teilte. Dabei war es für ihn irrelevant, ob er in großen, wichtigen Gremien saß oder im Kuratorium von kleinen zivilgesellschaftlichen Projekten. Entscheidungen darüber, seine beträchtliche Expertise anderen zur Verfügung zu stellen, fielte er danach, ob Themen ihn interessierten und seine Neugierde befriedigten. So war er von 1999 bis 2007 Mitglied des Rundfunkrates der Deutschen Welle und nutzte diese Erfahrung für Publikationen zur Rolle der Rundfunkräte.<sup>8</sup> Die Erfahrung verstärkte sein Plädoyer für eine Entstaatlichung der Rundfunkräte und für eine Stärkung der Zivilgesellschaft im deutschen Rundfunkwesen. Von 1996 bis 1998 war er als Sachverständiger in der Enquete-Kommission des deutschen Bundestages »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft«;<sup>9</sup> die Erfahrungen seiner Zeit in der

8 Siehe etwa Hans J. Kleinsteuber 2006. Deutsche Welle & Co und ihr Beitrag zur Stärkung europäischer Öffentlichkeit, in Wolfgang Langenbucher & Michael Latzer (Hg.). *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel*, Wiesbaden.

9 Deutscher Bundestag 1998. *Schlußbericht der Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, Drucksache 13/1 1004.

Kommission reflektierte er in einer Publikation zum Thema Politikberatung.<sup>10</sup> Ab 2002 war er Mitglied im Fachausschuss »Information und Kommunikation« der Deutschen UNESCO-Kommission. Darüber hinaus beriet er zahlreiche Institutionen – von der OSCE über Gewerkschaften wie die IG Medien und ver.di bis zu NGOs wie Greenpeace oder auch Parteien wie die Grünen. Er war eines der ersten Mitglieder der *taz* Genossenschaft, schrieb gelegentlich Artikel und war Moderator bei *taz*-internen Konflikten. Er hat als Kuratoriumsmitglied die Arbeit von politik-digital.de ebenso begleitet wie die von Abgeordnetenwatch.de und die letztere Plattform auch wissenschaftlich untersucht.<sup>11</sup> Mediensysteme und Medienpolitik waren für ihn nicht nur Felder wissenschaftlicher Forschung, sondern immer auch Bereiche, die er beratend mitgestalten wollte.

Eine Gemeinsamkeit aller dieser Aktivitäten war die Sichtweise, dass Politik und Medien zivilgesellschaftliches Engagement, ja zivilgesellschaftlichen Einfluss brauchen. Dementsprechend war es kein Zufall, dass die ihm zu seinem 60. Geburtstag gewidmete Festschrift den Titel *Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik* hatte.<sup>12</sup> Die dazugehörige Tagung spiegelte dann noch einen weiteren wichtigen Baustein im Wirken von Hans Kleinsteuber wider – sein Netzwerk, bestehend zum einen aus Menschen, denen er in Gremien, Institutionen und Organisationen begegnet war, aber vor allem auch aus Menschen, die bei ihm studiert und ihre Abschlussarbeiten bei ihm geschrieben haben, die bei ihm promoviert und in Projekten mit ihm geforscht haben.

Hans Kleinsteuber war auch ein Mentor für viele Studierende, Promovierende und Post-Docs und begegnete ihnen auf Augenhöhe. Die erste Ausgabe seines Buches zum Reisejournalismus entstand mit Studierenden im Rahmen eines Seminars.<sup>13</sup> Für seine Doktorandinnen öffnete er die Räume der Arbeitsstelle Medien und Politik ebenso wie seine Privaträume für die zahlreichen »Doc Days« genannten Treffen, auf denen Promotionsvorhaben diskutiert wurden und Vernetzung untereinander gefördert wurde. In der Schriftenreihe beim LIT-Verlag bot er vielen seiner Doktorandinnen die Möglichkeit der Publikation. Auf Tagungen und durch persönlichen Einsatz vernetzte er seine aktuellen Doktorandinnen mit

10 Siehe etwa Hans J. Kleinsteuber 2006. Die Enquetekommission des Deutschen Bundestags zu »Zukunft der Medien« 1996-1998. Ein Bericht aus der Sachverständigen-Perspektive, in Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele & Martin Thunert (Hg.). *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden.

11 Hans J. Kleinsteuber & Kathrin Voss 2012. *abgeordnetenwatch.de – Bürger fragen, Politiker antworten*, in Stephan Braun & Alexander Geisler (Hg.). *Die verstimmte Demokratie – Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration*, Wiesbaden.

12 Petra Ahrweiler & Barbara Thomaß (Hg.) 2005. *Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik. Strukturen und Visionen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber*, Münster.

13 Hans J. Kleinsteuber 1997. *Reisejournalismus*, Opladen.

den vielen Ehemaligen und mit seinem großen Netzwerk in Wissenschaft und Praxis. Wer einmal Teil seines Netzwerkes war, der konnte immer damit rechnen, dass er einem weiterhalf, wenn man auf der Suche nach einem Kontakt in Medien, Politik, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft war. Er stellte gerne Verbindungen her, von der Wissenschaft zur Praxis und umgekehrt. Er freute sich über die neuen Netzwerke, die aus seinem Netzwerk heraus entstanden. Für ihn war auch das ein Teil der Verbindung von Wissenschaft und Praxis, von internationaler Vernetzung und Interdisziplinarität, Teil von der Offenheit und Neugierde, die ihn antrieb und die für ihn unabdingbar war für die Politikwissenschaft, um die komplexe Realität zu erfassen und zu analysieren und mit ihren Ergebnissen in die Gesellschaft zurückzuwirken.

**Kathrin Voss** hat Politikwissenschaft und Journalistik an der Universität Hamburg studiert und 2006 über die Öffentlichkeitsarbeit von Nichtregierungsorganisationen in den USA und Deutschland promoviert. Heute arbeitet sie als freiberufliche Beraterin und lehrt im Erasmus Mundus Studiengang »Journalism, Media and Globalisation« am Institut für Journalistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Hamburg.

## Die soziale Bewegung als Kollektivakteur.

### Frank Nullmeier über Joachim Raschke, *Soziale Bewegungen*

Joachim Raschke (\*1938) war von 1975 bis 2001 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg und ist heute in der »Agentur für Politische Strategie« (APOS) tätig.

Joachim Raschke wird meist als Parteienforscher bezeichnet. In den 1990er Jahren erzielte er durch vielfältige publizistische Aktivitäten in Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen, meist mit Kommentaren und Analysen zu Parteienkonstellationen und Wahlkämpfen, öffentliche Aufmerksamkeit. Mit seinem Buch *Die Grünen*<sup>14</sup> aus dem Jahr 1993 setzte er zudem einen Standard an Detailliertheit und Vollständigkeit in der Erforschung einer einzelnen politischen Partei, der im deutschen Sprachraum bis heute nicht wieder erreicht worden ist. Doch Joachim Raschke ist weit mehr als ein Parteienforscher.

Gänzlich neu für die deutsche Politikwissenschaft sind vielmehr zwei andere Arbeitslinien, die er begründet hat: die Erforschung politischer Strategien und die genuin politologische Erforschung sozialer Bewegungen. Dass das Verhalten politischer Akteure, insbesondere von Parteien und Verbänden, aber auch sozialen

14 Joachim Raschke 1993. *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, Köln; vgl. den Beitrag von Kai-Uwe Schnapp in diesem Band, S. 101.



Bewegungen, als strategisches Entscheiden begriffen werden kann, hat Joachim Raschke zusammen mit Ralf Tils seit 2007 in einer Reihe von Monographien gezeigt und dabei ein analytisches Werkzeug erstellt, das für die vertiefte politikwissenschaftliche Analyse ebenso taugt wie für die Politikberatung.<sup>15</sup>

Die Entwicklung einer genuin politikwissenschaftlichen Bewegungsforschung ist ein Ergebnis der frühen 1980er Jahre. Vor der Veröffentlichung der 501 Seiten umfassenden Monographie *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß*<sup>16</sup> im Jahre 1985 hatte Joachim Raschke über Parteien geforscht. Auf die Dissertation von 1972, die sich der innerparteilichen Opposition in der Berliner SPD widmete,<sup>17</sup> und eine international vergleichende Studie zu diesem Thema,<sup>18</sup> folgte Ende der 1970er Jahre eine Studie zu den sich entwickelnden Protestparteien – von dem dänischen Steuerprotest bis zu den alternativen und grünen Listen in Deutschland.<sup>19</sup> Dass gerade bei Letzteren nicht allein von ›Partei‹ gesprochen werden konnte, sondern Elemente eine große Rolle spielten, die damals als »Neue Soziale Bewegungen« firmierten (insbesondere zwischen 1977 und 1983: Frauen-, Umwelt-, Anti-Atomkraft-, Alternativ- und Friedensbewegung), führte zum Entschluss, sich der Analyse sozialer Bewegungen zuzuwenden. Zwar gab es auf diesem Feld durchaus etliche Vorläuferarbeiten in der (politischen) Soziologie, aber eine genuin politikwissenschaftliche Bewegungsforschung, die zugleich theoretisch geleitet und historisch ausgerichtet war, lieferte zuerst Joachim Raschkes Buch.

Raschkes Zugang zu dem damals keineswegs klar konturierten Begriff der sozialen Bewegung lag in ihrem Verständnis als »kollektivem Akteur«. Damit wurde etwas geleistet, das sich deutlich von den bisherigen Arbeiten in Psychologie und Soziologie absetzte: Die Massenpsychologie hatte Bewegungen als Objekt der Manipulations- und Emotionalisierungsfähigkeiten von einzelnen Führerinnen angesehen, als formbare Masse. Die soziologische Forschung überwand zwar in der Folge diese Vorstellung und entwickelte das Konzept »kollektiven Handelns«. Die Pointe von Raschkes Buch bestand jedoch darin, von der Soziologie kollektiven Handelns zu einer politikwissenschaftlichen Erforschung von Bewegungen als kollektiven Akteuren, als »Handlungsträgern« überzugehen. Zugleich bewahrte er

15 Joachim Raschke & Ralf Tils 2007. *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden; Dies. 2010. *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds*, Wiesbaden; Dies. 2011. *Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug. Ein Kursbuch*, Frankfurt a.M.

16 Joachim Raschke 1985. *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß*, Frankfurt a.M. & New York; Seitenangaben im Folgenden in Klammern..

17 Joachim Raschke 1974. *Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD*, Hamburg.

18 Joachim Raschke 1977. *Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien. Vergleichende Analyse parteiinterner Oppositionsgruppen*, Opladen.

19 Detlef Murphy, Frauke Rubart, Ferdinand Müller & Joachim Raschke 1979. *Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebelln. Ursachen und Perspektiven*, Reinbek.

viele begriffliche Errungenschaften und empirische Ergebnisse der soziologischen Forschungstradition.

Diese politisch-soziologische Forschung, inspiriert von Rudolf Heberle als einem frühen Vorläufer,<sup>20</sup> musste zeigen können, dass trotz der Tatsache, dass Bewegungen gerade nicht als Organisationen mit klaren Mitgliedschaftsregeln verfasst sind, dennoch Handlungsfähigkeit erreicht werden kann, die den Begriff ›kollektiver Akteur‹ rechtfertigt. Die spätere politische Strategiebericht, die ihren Anwendungsbereich meist bei Parteien fand, ist in der Analytik der sozialen Bewegungen als kollektiven Akteuren bereits vorgezeichnet. Hier wie dort besteht das Problem, wie eine gewisse Einheitlichkeit und Ausrichtung an einem Set von Ziel-Mittel-Vorstellungen erreicht werden kann, ohne dass Möglichkeiten der hierarchischen Anweisung oder Beherrschung gegeben wären.

Wenn soziale Bewegungen als kollektive Akteure begriffen werden, sind Mobilisierung und Aktion die zentralen eigenbestimmten Felder des Handelns. Bewegung kann nur dadurch existieren und fortbestehen, dass sie Personen und weitere Ressourcen dafür mobilisiert, sich in der Bewegung zu engagieren. Ohne dauerhafte oder zumindest periodische Mobilisierungsfähigkeit zerfällt eine Bewegung. Und sie wird nur dadurch sichtbar, dass sie handelt. Die besondere Güte der Monographie besteht darin, das Aktionsspektrum sozialer Bewegungen in seinem Wandel von der modernen vorindustriellen Gesellschaft des frühen 19. Jahrhunderts bis in die als nachindustriell beschriebene Gegenwart aufgefächert zu haben. Die Gewaltlosigkeit der Aktionsformen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert sticht dabei besonders hervor.

Die historische Analyse des Aktionsformwandels war durch den einleitenden historischen Teil der Arbeit zu sozialen Bewegungen in Deutschland von den frühbürgerlichen liberalen, demokratischen und nationalen Bewegungen über die Arbeiterbewegung, die Frauen-, Friedens-, Lebensreform- und Jugendbewegung, schließlich die totalitären Bewegungen des Kommunismus und Nationalsozialismus bis hin zu der Ostermarsch- und Studierendenbewegung der 1960er und den Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre vorbereitet worden. Der Untertitel des Buches »Ein historisch-systematischer Grundriß« bezeichnet daher genauestens das Vorgehen.

Das Handeln des Kollektivakteurs soziale Bewegung ist darauf gerichtet, »grundlegenderen sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen« (77). Bewegungen müssen also keineswegs revolutionär sein. Aber jede Bewegung trifft auf Akteure, die sich den gegenteiligen Zielsetzungen verschrieben haben. Der Erfolg sozialer Bewegungen hängt davon ab, Verbündete

---

20 Rudolf Heberle (1896-1991) veröffentlichte 1951 *Social Movements. An Introduction to Political Sociology*, New York; 1967 ins Deutsche übersetzt als *Hauptprobleme der Politischen Soziologie*, Stuttgart.

zu gewinnen (»Vermittlung«), sich gegen Repression und Ignoranz (»Kontrolle«) zu wehren und günstige Gelegenheiten (»situative Faktoren«) zu nutzen. Wie eine Bewegung jeweils reagiert, ist dabei eine Angelegenheit von Entscheidungen – unter gegebenen Bedingungen.

Genau an diesem Punkt finden sich in der Bewegungsanalyse die Vorläufer der späteren politischen Strategieforschung. Denn soziale Bewegungen geraten in »strategische Dilemmata«, zum Beispiel in jenes, sich entweder nach außen zu orientieren und die gesellschaftliche Wirksamkeit zu betonen oder sich eher nach innen und damit auf die oft expressiven Bedürfnisse der Bewegungsanhängerinnen zu konzentrieren. Zwei Grundtypen von sozialen Bewegungen lassen sich daher unterscheiden. Bewegungen können entweder vorrangig machtorientiert oder kulturorientiert sein (wie die Lebensreform- und Jugendbewegung oder die Alternativbewegung).

Diese akteurszentrierte Betrachtung wird in *Soziale Bewegungen* immer eingebettet in eine Gesellschaftsanalyse. Welche Formen der Mobilisierung eine Bewegung nutzen kann, hängt nicht allein von ihren Entscheidungen ab, sondern zunächst von der gesellschaftlichen Entwicklungsstufe und vor allem den sozialstrukturellen Bedingungen. Raschke folgt hier modernisierungstheoretischen Ansätzen mit der Unterscheidung von vorindustriell-modernisierender, industrieller und nachindustrieller Gesellschaft. Ihnen verdankt sich die überraschende Erkenntnis, dass die Mobilisierungs- und Aktionsformen der vor- und nachindustriellen Phase einander stark ähneln. Die industrielle Phase der Bewegungen erscheint als Ausnahme und auch als regressive Entwicklungsphase angesichts des Ausmaßes an Gewalt und an bürokratisch-hierarchischer Mobilisierung. Dass Identitätsfragen im Vordergrund der postindustriellen Phase stehen, gehört ebenfalls zu den hellsichtigen Überlegungen dieses Buches. Eine Makrogeschichte der sozialen Bewegungen wurde derart mit der Akteursanalyse verknüpft, dass die Frage, wie eine Bewegung sich entwickelt, nicht mehr als strukturell vorgegeben erscheinen und damit auch nicht mehr allein strukturell (zum Beispiel kapitalismustheoretisch) erklärt werden konnte.

Trotz dieses hochgradig systematischen Vorgehens und der Erfassung linker und rechter, revolutionärer und konservativer, machtorientierter und kulturorientierter Bewegungen in Raschkes Buch wurde die deutsche Bewegungsforschung insgesamt immer wieder mit dem Vorwurf der Bewegungsnähe konfrontiert: Sie sei nicht wirkliche Forschung, sondern Parteinahme zugunsten der (Neuen Sozialen) Bewegungen. Bis heute ist es auch aufgrund dieses hartnäckigen Vorurteils in der Disziplin nicht gelungen, die Erforschung Sozialer Bewegungen universitär innerhalb der Politikwissenschaft zu verankern. Weder gibt es eine Professur mit einer derartigen Denomination, noch ist es üblich, dass von Vertreterinnen der politischen Soziologie, der Regierungslehre Bundesrepublik Deutschland oder des deutschen politischen Systems Beiträge zur Erforschung sozialer Proteste und

Bewegungen erwartet werden. Auch in den politikwissenschaftlichen Curricula ist das Thema nicht verbindlich. In Roland Roth, inzwischen emeritierter Professor für Politikwissenschaft der Hochschule Magdeburg-Stendal, und Dieter Rucht, emeritierter Professor für Soziologie und ehemaliger Ko-Leiter der Forschungsgruppe »Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, verfügt die deutsche Bewegungsforschung über zwei profilierte Vertreter, die international weithin sichtbare Forschungsarbeit geleistet haben, in der Öffentlichkeit als Experten anerkannt sind und innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft den Arbeitskreis (Neue) Soziale Bewegungen vorangetrieben haben. Leider haben weder ihre Arbeiten noch Joachim Raschkes Engagement es vermocht, einen institutionellen Durchbruch für die Bewegungsforschung zu erzielen.

So ist eine Vertretung der Protest- und Bewegungsforschung aktuell am ehesten dort gegeben, wo der Begriff Konflikt ins Zentrum gerückt wird: Priska Daphi als vielleicht momentan aktivste Bewegungsforscherin ist in der Bielefelder Fakultät für Soziologie als Professorin für Konfliktsoziologie tätig, Sebastian Haunss, Absolvent des Hamburger Instituts für Politikwissenschaft, leitet als Professor für Politikwissenschaft die Arbeitsgruppe »Soziale Konflikte« am Bremer SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Peter Ullrich und Simon Teune sind im Bereich »Soziale Bewegungen, Technik, Konflikte« am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin tätig. Die Sozialwissenschaftlerin Sabrina Zajak arbeitet als Juniorprofessorin für Globalisierungskonflikte, soziale Bewegungen und Arbeit am Bochumer »Institut für soziale Bewegungen« (ISB) als einer fächerübergreifenden wissenschaftlichen Einheit, das seine Wurzeln in der Geschichtswissenschaft hat (dem vormaligen »Institut zur Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung«) und von dem Geschichtswissenschaftler Stefan Berger geleitet wird.

Der zentrale Koordinierungsort der Bewegungsforschung in Deutschland ist eine außeruniversitäre Einrichtung, das als Verein 2012 gegründete »Institut für Protest- und Bewegungsforschung« mit Sitz in Berlin, das in Tagungen, Forschungstätigkeit in Arbeitsgruppen und via Initiierung von kooperativen Forschungsprojekten die Protest- und Bewegungsforschung maßgeblich befördert. Das Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen*, 1988 gegründet, heute ohne den Zusatz »Neue« firmierend, war immer und ist weiterhin das andere – ebenfalls – außeruniversitäre Standbein der Bewegungsforschung. Durch das fortdauernde Engagement der Gründergeneration, Ansgar Klein, Hans-Josef Legrand und des bereits 2017 verstorbenen Thomas Leif, ist dieses Unternehmen die publizistische Säule einer Protest-, Bewegungs- und Engagementforschung, der die Universitäten und das Fach Politikwissenschaft viel verdanken – und der sie eine wirkliche Anerkennung weiterhin schulden.

**Frank Nullmeier** ist Professor für Politikwissenschaft (Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und Staatstheorie) an der Universität Bremen. Er studierte von 1975 bis 1980 in Hamburg und hat dort 1989 mit der Arbeit *Von Max Weber zu Konzepten einer Intelligenz- und Wissenspolitik* promoviert. Von 1991 bis 1997 war er Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft. Seine Habilitationsschrift ist unter dem Titel *Politische Theorie des Sozialstaats* publiziert worden.<sup>21</sup>

## Die Arbeit eines ›embedded scientist‹.

### Kai-Uwe Schnapp über Joachim Raschke, *Die Grünen*

Joachim Raschke hat 1985 die erste umfassende politikwissenschaftliche Monographie zum Thema *Soziale Bewegungen* verfasst. 1993 erschien seine Studie über *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind* und 2007 (zusammen mit Ralf Tils) *Politische Strategie. Eine Grundlegung*.

»Die Grünen« (korrekt Bündnis 90/Die Grünen, seit 2012 so auch in Hamburg) feierten Anfang des Jahres 2020 ihren 40. Geburtstag. Raschkes an der Universität Hamburg verfasstes *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind* beschreibt die erste Dekade der Entwicklung der Grünen und ihren Übergang in die zweite und behandelt dabei nicht nur die frühe Entwicklungsphase der Grünen; das Buch steht in seiner Arbeitsweise auch, wie gleich zu zeigen sein wird, exemplarisch für eine bestimmte Phase der Politikwissenschaft. Das Buch soll hier vor allem als Zeugnis der Fachdiskussion seiner Zeit und damit als Produkt eines bestimmten Wissenschaftsstils gelesen werden, um so vom Werk ausgehend auf seine heutige Relevanz hin befragt werden zu können.

Bevor jedoch über den Wissenschaftsstil und seine Folgen gesprochen werden kann, muss das Werk selbst inhaltlich zu Wort kommen. In aller Kürze, versteht sich, mehr ist bei seinem Umfang ohnehin nicht zu leisten. *Die Grünen* ist die akribische Zeitgeschichte der Entstehung und Entwicklung einer neuen Partei, die sich von den K-Gruppen bis zu konservativen Umweltinitiativen aus unterschiedlichsten organisatorischen und vom Maoismus über den Feminismus bis zum Ökolibertarismus aus den unterschiedlichsten inhaltlichen Quellen speist und versucht, sich als politisch, und das heißt in Deutschland immer noch vor allem als parlamentarisch erfolgreiche Kraft zu etablieren. Überdeutlich wird der Detailgrad des Werkes auf den 136 Seiten, in denen die Entwicklung und die Hauptcharakteristika der elf Landesverbände der alten Bundesrepublik (Raschke selbst schreibt sehr konsequent von der »BRD«) skizziert und analysiert werden.<sup>22</sup> Dabei kommt

21 Vgl. den Beitrag von Veronika Detel in diesem Band, S. 202.

22 Joachim Raschke 1993. *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, Köln, 244-394; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

dem Landesverband Hamburg aus naheliegenden Gründen die meiste Aufmerksamkeit zu. Faszinierend ist zu beobachten, wie Raschkes Kenntnis der Hamburger Verhältnisse nicht nur in der Länge des Abschnittes zum Ausdruck kommt, sondern auch in der Zahl und Ausführlichkeit der Fußnoten, und eben der intimen Vor-Ort-Kennntnis dessen, was die Partei im Innersten zusammenhielt oder auseinanderreißen wollte. Weitere »wichtige« Landesverbände werden ebenfalls sehr ausführlich behandelt (Hessen, Baden-Württemberg, Berlin), andere bekommen wesentlich weniger Raum und die entsprechenden Abschnitte werden von Co-Autorinnen verfasst, nicht von Raschke selbst (Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Die Akteursgruppen Frauen, Jugend und Kommunen werden nicht minder detailliert beschrieben, das gleiche gilt für die organisatorische Strukturierung und das organisationale und institutionelle Umfeld der aufstrebenden Grünen.

Neben überaus detaillierten Beschreibungen enthält das Buch sehr weitsichtige Analysen. So skizziert es vor dem Hintergrund von Annahmen über die weitere Entwicklung des deutschen Parteiensystems ab S. 847 Entwicklungsperspektiven und -potenziale der Grünen, die immer noch, oder wieder, erstaunlich aktuell anmuten. Dabei werden ganz nebenbei frühe und immer noch plausible Erklärungsansätze für den heute in voller Entfaltung zu besichtigenden Niedergang der SPD entwickelt. Auf einen kurzen Nenner gebracht, ist es die Fragmentierung der SPD in einen industriell-traditionalistischen Flügel, ein Bündel linksliberal postindustrieller Positionen und einen Konservatismus der sozialdemokratischen Landesregierungen (891), mit der die SPD aus Sicht des Jahres 1993 wird kämpfen müssen, und mit denen sie aus Sicht des Jahres 2020 unvermindert zu kämpfen hat. Raschke spricht auch über das Ende der Volksparteien, als der Idee einer kurzen Phase stabiler Prosperität und stellt alternativ den Begriff der »Sektorenparteien« in den Raum. Die Sektorenpartei bedient weder Klientelen oder Wählerinnenbasen, noch macht sie umfassende Angebote für alle Wählerschichten. Sie ist spezialisiert auf bestimmte Policysektoren, Wirtschaft bei den einen, Sozialstaat und -politik bei den anderen, sowie Umweltschutz und Nachhaltigkeit bei den Dritten (853). In dieser Spezialisierung hängt ihr Erfolg dann vor allem von Themenkonjunkturen ab.

Auf der Basis dieser Analysen wechselt Raschke ins dritte Fach, das von dem Buch bedient wird, und dem er sich in der Folge und bis heute vor allem widmen wird, der politischen Strategie. Er zeigt vor dem Hintergrund der beschriebenen und analysierten Entwicklung mehrere Entwicklungspfade auf und erzeugt so fast ein strategisches »Menü«, aus dem die Grünen (oder der historische Prozess) wählen können (882-893). Überzeugend wirken diese Strategien, weil retrospektiv der Eindruck entsteht, Raschke habe die erfolgreiche Elitenbildung und Professionalisierung bei den Grünen sowie die Sektoralisierung der Partei (im oben beschriebenen Sinne) tatsächlich vorzeichnen können. Genauso lässt das weitere Schaffen des Autors den Eindruck hoher Konsistenz entstehen, denn ein Begriff wie Strate-

giefähigkeit, der in *Die Grünen* bereits ganz vorn (32) das erste Mal auftaucht, wird zunächst zur Leitschnur weiterer Analysen, wie etwa in *Die Zukunft der Grünen*,<sup>23</sup> und schließlich zum Hauptthema in *Politische Strategie*.<sup>24</sup>

Soweit der Inhalt. Was hat es nun mit dem Wissenschaftsstil auf sich, mit dem das Werk erarbeitet wurde? Raschke verfolgt eine sehr idiosynkratische Methodologie, die er selbst im Vorwort so beschreibt: »Das Wesentliche ist das Dabeisein ...« (13). Der Autor arbeitet und versteht sich, dies sind meine Worte, als »embedded scientist«; seine Vorgehensweise ist die einer immersiven Sozialwissenschaft. Das folgende Zitat aus *Die Zukunft der Grünen* beschreibt das, und auch Raschkes Wahrnehmung einer sich ändernden Politikwissenschaft, noch plastischer: »Ich fuhr zum Länderrat (im September 1998, KUS), dachte, die jüngeren Politologen drängeln sich [...]. Ich sah mich um, aber ich war der einzige Politologe. [...] Interessieren sich die Jüngeren überhaupt nicht mehr für die Grünen?« Um dann noch zu schließen: »[...] die nachfolgenden Wahlen geben auch darauf eine Antwort: Tatsächlich, die Grünen lassen immer mehr Jüngere kalt.«<sup>25</sup> Man möchte dazwischenrufen: Nein, geschätzter Kollege Raschke, Wahlen signalisieren nichts darüber, welches wissenschaftliche Interesse eine Generation an einem Gegenstand (einer Partei) hat. Und genauso wenig sagt das Fernbleiben von Veranstaltungen wie Länderräten etwas über ein wissenschaftliches Interesse. Wenn es überhaupt für etwas steht, dann dafür, dass »die Jüngeren« ihr Fach und seine Arbeitsweisen anders verstehen, als die Generation davor. Und damit bin ich bei der Frage, wie ich Raschkes Buch methodisch wahrnehme und aus heutiger Sicht einordne.

*Die Grünen* ist eine sehr dichte, inhaltspralle zeitgeschichtliche Beschreibung. Das Buch vermittelt uns viel über die noch junge Partei und hat das Potenzial, wirklichkeitsrelevante und eingreifende Politikwissenschaft zu sein. In *Politische Strategie* werden die Autoren von »praktischer Politikwissenschaft« sprechen, die sie von einer empirischen Politikwissenschaft abgrenzen möchten.<sup>26</sup> Was Raschkes Werk aus meiner Sicht oft fehlt, ist die wissenschaftliche Distanz zum Gegenstand. Das Buch ist immer wieder subjektiv, interpersonale Nachvollziehbarkeit der empirischen Arbeit ist vielfach nicht einmal abstrakt gegeben, weil das Leben des eingebetteten Sozialwissenschaftlers dazu zu wenig dokumentiert ist. Vor dem Hintergrund heutiger Methodenreflexion würde man ein Forschungstagebuch fordern, Forschungsmemos zu analysierten Texten und Beobachtungsprotokolle erwarten usw. Diese fehlen, und dadurch ist die Möglichkeit, den Beobachter Raschke beim Beobachten zu beobachten und in dieser Beobachtung zweiter Ordnung auch die Perspektivität seiner Beobachtung in den Blick zu bekommen, kaum gegeben. Was

23 Joachim Raschke 2001. *Die Zukunft der Grünen*. »So kann man nicht regieren«, Frankfurt a.M.

24 Joachim Raschke & Ralf Tils 2013. *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden.

25 Joachim Raschke 2001. *Zukunft der Grünen*, 11.

26 Joachim Raschke & Ralf Tils 2013. *Politische Strategie*, 31ff.



man allenfalls findet, ist eine Situierung des Autors, und auch die erfolgt vor allem implizit.

Natürlich ist diese Kritik ahistorisch. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts, der Entstehungszeit des Werkes, war der sozialwissenschaftliche Diskurs noch weit weniger methodisch orientiert und reflektiert als heute. Standards, die heute bei empirisch-analytisch wie bei hermeneutisch-interpretativ Forschenden breit anerkannt sind, begannen damals erst, ihre Breitenwirkung zu entfalten. Wendet man es so, gewinnt das Buch einen eigenen Wert als herausragendes Beispiel der Wissenschaftskultur seiner Zeit, und als Möglichkeit, ihre Vor- und Nachteile auf den Punkt zu bringen.

Raschke gelingt auf der Basis seiner hochdetaillierten Gegenstandskenntnis eine ausführliche wie auch lebendige Beschreibung der Entstehung einer Partei. Das Buch zeichnet historische Prozesse bis in kleinste, dann oft auch schon gar nicht mehr wesentliche gruppenpsychologische Details nach. Was dabei fehlt, sind empirische Systematik und die Replizierbarkeit der Ergebnisse. Wissenschaftliche Analyse und aktive Politik- oder Strategieberatung sind oft nur schwer voneinander zu unterscheiden; das wird bereits mit der Formulierung der vierten Leitfrage des Buches nach Reformmöglichkeiten und Perspektiven der Grünen deutlich (19, 20). Mangels rigoroser Theoriebildung entsteht nach meiner Ansicht auch wenig abstraktes Wissen. Begriffe werden entworfen, wie etwa der der »postindustriellen Rahmenpartei« (29), ohne dass dafür ein systematisches theoretisches Hinterland sichtbar würde. Im Beispiel erfolgt im abschließenden Kapitel 15 eine inhaltliche Füllung, die den Begriff »postindustrielle Rahmenpartei« eventuell für die Diskussion politischer Strategien tauglich macht, das analytische und abstrahierende Potenzial fehlt jedoch weiterhin. Das liegt aus meiner Sicht daran, dass der Begriff keinem bestimmbar an Parteitypen zugeordnet werden kann, sondern in einem einbeschriebenen Universum eine einzelne Objektgruppe herausgreift. Betrachtet man Begriffs- und Typenbildung als Instrumente erkenntnisermöglichenden Vergleichs, so wird diese Funktion in Ermangelung fehlender Vergleichsobjekte hier verfehlt. An anderen Stellen, etwa bei der Darstellung der Historie der Landesverbände (244-394), werden Leitbegriffe genutzt, um analytische Struktur und Reflexionsmöglichkeit zu schaffen. Auch hier sind es aber vor allem heuristische Perspektiven, nicht theoriegestützte Kategorien oder theoriebildende Konzepte, die herauskommen.

Das größte Problem an Raschkes Arbeitsweise ist aus meiner Sicht aber die hochgradige Anfälligkeit für Situationsänderungen. Das zeigt sich massiv im Folgebuch *Die Zukunft der Grünen*. Hier sieht Raschke das totale politische Scheitern der Grünen als Partei voraus, auch wenn er vorsichtig hinzusetzt, dass alles noch anders kommen könne. Die SPD habe dagegen offenbar den Turnaround geschafft. Drei Jahre später muss er alles zurücknehmen und konstatieren, dass das finstere Bild, das er für die Grünen malte, möglicherweise das Negativ (im Sinne der



klassischen Analogfotografie) einer Entwicklung war, die dann sehr schnell einsetzte, nämlich die Entwicklung einer starken, nach Raschke lange abwesenden Strategiefähigkeit der Partei.<sup>27</sup> Stattdessen steht nun (wieder) die SPD schlecht da und tut es seitdem. Sie war im Buch von 2001 die strahlende Heldin erfolgreichen strategischen politischen Handelns gewesen. Natürlich sind prognostische Fehleinschätzungen nichts Ungewöhnliches, und einem Zeitungsartikel sieht man ein kurzes Verfallsdatum jederzeit nach. Bei einer wissenschaftlichen Analyse wünscht man sich allerdings in der Regel einen längeren Atem. Und den gewinnt sie vor allem aus der Theoriebildung, der Ableitung abstrakter Konzepte und Kategorien, die dazu taugen, mehr als ein Untersuchungsobjekt zu klassifizieren, zu vergleichen, und dann eben auch Wissensbestände mit längerer Haltbarkeit zu generieren. Strategieuntersuchung soll sein. Aber sie ist dann praktische Politik, die sich im guten Falle solider politikwissenschaftlicher Methoden bedient. Als Politikwissenschaft im engeren akademischen Sinne würde ich sie nicht mehr bezeichnen. Ordnet man Raschkes Werk so ein, dann gewinnt es allerdings schnell kritisch-provokantes Potenzial, denn es stellt uns die Frage: Was ist unsere Rolle als Politikwissenschaft in der Gesellschaft? Wie füllen wir diese Rolle aus, und wo müssen wir möglicherweise den sicheren Boden unserer Wissenschaft verlassen, um »praktische Politikwissenschaft« oder auch angewandte Politikwissenschaft zu werden? Und setzen wir uns mit dieser Frage in dem Umfange auseinander, in dem wir das eigentlich tun sollten?

Was bleibt also von *Die Grünen*? Das Buch ist Zeitzeugnis im doppelten Sinne, Zeugnis der Geschichte der Grünen in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts und Zeugnis der Arbeits-, Denk-, Forschungs- und Theoriebildungsweise einer einflussreichen Traditionslinie in der deutschen empirischen Parteienforschung in dieser Zeit. Und es ist in seiner manchmal schillernden Qualität Anlass für die Selbstbefragung der Politikwissenschaft als Wissenschaft und als gesellschaftlicher Akteur.

**Kai-Uwe Schnapp** ist seit 2008 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Methoden an der Universität Hamburg und langjähriger Programmdirektor des Fachgebiets Politikwissenschaft. Schnapp leitet seit 2010 das Projektbüro Angewandte Sozialforschung am Fachbereich Sozialwissenschaften.

## Das Potenzial der Differenz.

**Andreas Grimm** über Christine Landfried, *Das politische Europa*

Christine Landfried (\*1949) lehrte von 1991 bis 2014 Vergleichende Regierungslehre am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg. Mit ihrem viel-

27 Joachim Raschke 2004. Rot-grüne Zwischenbilanz, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25–31.

beachteten Werk zur Europäischen Union, das inzwischen in dritter Auflage erscheint, widmet sie sich einem lange vernachlässigten und zugleich hochaktuellen Thema: den Potenzialen von Differenz im politischen Prozess der europäischen Integration.

Die tiefgreifenden Herausforderungen und krisenhaften Verdichtungen politischer Probleme, mit denen sich die Europäische Union (EU) derzeit konfrontiert sieht, erfordern vermehrt politikwissenschaftliche Studien und Ansätze, die nicht nur Erklärungen anbieten, sondern perspektivisch auch Lösungsmöglichkeiten für die sich stellenden Aufgaben entwerfen. Mit ihrem im Jahr 2002 erstmals veröffentlichten Werk *Das politische Europa*<sup>28</sup> hat Christine Landfried eine ebenso anspruchsvolle wie auch praxisorientierte politikwissenschaftliche Studie vorgelegt, deren Lektüre mit Blick auf den Brexit, den Aufstieg europafeindlicher Parteien, die ökonomischen Ungleichgewichte, die politische Uneinigkeit und den offensichtlichen Wertedissens in der EU (zumindest in der europapolitischen Praxis) aktueller denn je erscheint.

Das Werk widmet sich dabei mit der im Mittelpunkt stehenden Frage nach dem »Potenzial von Differenz« einem auf den ersten Blick widersprüchlich anmutenden Themenkomplex, da Differenzen in der EU eine geradezu dominierende und in Teilen auch destruktive Rolle einzunehmen scheinen. Ist es denn nicht gerade die allenthalben sichtbar werdende Differenz politischer Interessen, die das Projekt der europäischen Integration in eine kritische Lage gebracht hat? Und sind es nicht gerade auch die immer schärfer konturierten Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten, die inzwischen in Richtung einer »Ever Looser Union« wirken?

Christine Landfrieds *Politisches Europa* ist freilich noch in einer anderen Phase der europäischen Integration entstanden als in dem krisenbeladenen Entwicklungsabschnitt, den wir heute erleben und der alte Erklärungsmuster im Lichte von allgegenwärtiger Differenz zunehmend hinterfragt. So war nach dem »Neustart« des Integrationsprozesses Mitte der 1980er Jahre, vor allem durch die Initiative der Delors-Kommission, eine für europäische Gemeinschaftspolitik geradezu rasante Vorwärtsbewegung im Integrationsprozess auszumachen: Auf den Vertrag von Maastricht (1992) folgten schon bald der Vertrag von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2001) und schließlich auch der Verfassungsvertrag (2004), der die Grundlage für den Vertrag von Lissabon (2007) darstellte.

Auch wenn nicht jeder dieser Verträge fundamentale Neuerungen brachte, sondern eher zu einer Konsolidierung und Reformierung der politisch-institutionellen Ausgestaltung, aber auch der Rechtsgemeinschaft führte, so war es rückblickend

---

28 Christine Landfried 2005. *Das politische Europa – Differenz als Potential der Europäischen Union*, 2. Auflage, Baden Baden (die 3. Auflage erscheint 2020); Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

verfrüht, hieraus eine neue und fast ungebremste Dynamik abzuleiten, die den Integrationsprozess fortan prägen sollte – wie einige Beobachterinnen dies taten. Das Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa in zwei Referenden (in Frankreich und in den Niederlanden, beide im Jahr 2005) zeigte nicht zum ersten Mal, dass es so etwas wie einen Automatismus der Integration – wie es in Teilen der Integrationstheorie vermutet wurde – jedenfalls im politischen Europa nicht gibt und der Umgang mit Differenz, den Landfried in ihrem Buch herausstellt, weiterhin ein entscheidender Faktor für den Fortgang der Integration ist.

Knapp zwanzig Jahre nach dem Erscheinen der ersten Auflage des Bandes ist die darin zum Ausgangspunkt genommene Hypothese heute wieder hochrelevant: »Ein demokratischer und kommunikativer Umgang mit Differenz bei der Vorbereitung und der Umsetzung von Entscheidungen, so die Annahme, trägt zu einem höheren Maß an Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit bei als ein nichtdemokratischer und nichtkommunikativer Umgang mit Differenz« (15). Denn die Frage, wie sich ein demokratischer und kommunikativer Umgang mit Differenz erfolgreich gestalten lässt, ist keinesfalls eine Randbedingung für gelingende Integration; und sie ist weder abschließend geklärt, noch abschließend zu klären (auch wenn dies allenthalben in politischen Debatten nahegelegt wird). Denn die europäische Integration ist ein Prozess, der ständige Anpassungen verlangt. Diese Anpassungen sind im Wesentlichen solche, die aus Differenz(en), aber eben auch aus den nicht vorhersehbaren politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen hervorgehen bzw. durch diese erforderlich werden.

In der 2020 erscheinenden dritten Auflage von *Das politische Europa* werden zudem Interviews publiziert, die Christine Landfried und ihre Mitarbeiterinnen Kolja Raube und Annika Sattler in mehreren Reisen nach Brüssel geführt haben und die in der Zeit der Tagungen des Verfassungskonvents entstanden sind. Diese Gespräche sind weit mehr als eine wertvolle und einsichtsreiche Momentaufnahme des damaligen Verfassungsprozesses und der damit eingeführten demokratisch-kommunikativen Neuerungen. Zugleich und darüber hinaus, so Landfried in dem Vorwort der neuesten Auflage ihres Buches, könnten diese Gespräche schließlich auch über den näheren Zusammenhang des zwischen 2002 und 2003 zusammengetretenen Verfassungskonvents hinaus Einsichten in den Wert eines solchen Modells für die Lösung der sich aktuell stellenden Herausforderungen bieten. Dies gilt vor allem, weil eine Änderung der Verträge im Lichte eben dieser Herausforderungen unabdingbar geworden sei und eine erneute Einberufung eines Konvents naheliege, der allerdings aus den Fehlern seines Vorgängers lernen müsse.

Es ist das entscheidende Verdienst von Christine Landfrieds *Das politische Europa*, die Frage nach dem Potenzial von Differenz in den Fokus des europawissenschaftlichen Diskurses zu rücken und nicht nur theoretisch, sondern vor allem auch empirisch in den neun Kapiteln des Bandes zu fundieren. So wird durch die von ihr analysierten Politikfelder und Institutionen deutlich, dass Differenz letzten

Endes nicht als ein Problem oder jedenfalls politisches Hindernis zu betrachten ist – zum Beispiel in den Abstimmungen der europäischen Institutionen, bei denen es gilt, Mehrheiten oder gar Einstimmigkeit zu erzielen. Viel eher sind die Unterschiede, die sich in der EU in Differenzen der Ideen, Interessen oder auch Problemwahrnehmungen manifestieren, der Ausgangspunkt für die stetige Abstimmung und Annäherung, die sich im politischen Prozess vollzieht und die als kreatives Element im Umgang mit Problemen und für gesellschaftliches Lernen (393) verstanden werden sollen. So gilt die von Christine Landfried entworfene Zielvorstellung für das politische Europa weiterhin uneingeschränkt, nämlich, »auf der Basis eines soliden Binnenmarktes mit Phantasie und in demokratischer Kommunikation über Differenz ein soziales, ökologisch verantwortungsbewusstes, kulturell vielseitiges und außenpolitisch handlungsfähiges Europa zu entwickeln« (23).

**Andreas Grimm** ist Forschungsdirektor am *Institute for European Integration* des Europa-Kollegs in Hamburg und wissenschaftlicher Mitarbeiter und Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg. Nach Studium und Promotion in Politikwissenschaft ist er 2019 mit der Arbeit *Kontextualismus. Grundlagen und Anwendungsfelder in Politik und Recht* an der Universität Hamburg habilitiert worden.

## Verwaltung im Systemvergleich.

### Eva Ruffing über Kai-Uwe Schnapp, *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien*

Kai-Uwe Schnapp (\*1966) hat seit 2008 die Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Methoden der Politikwissenschaft, an der Universität Hamburg inne. *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*<sup>29</sup> stellt die überarbeitete Fassung seiner Dissertation dar, die er 2002 an der FU Berlin abschloss.

Kai-Uwe Schnapp begründet die Relevanz seiner Forschungsfrage nicht nur mit einer gründlichen Aufarbeitung des Forschungsstandes und seiner Lücken, sondern auch mit einer Tour d'horizon über die Wahrnehmung der Bürokratie und der Bürokratinnen in Literatur, Film und »Fundstücken« aus der Tagespresse. In satirischer Überzeichnung findet sich etwa in der britischen Fernsehserie *Yes, Minister* das Bild des Ministers (der bezeichnenderweise das Ressort für Administrative Affairs leitet), der dem Ränkespiel »seiner« Ministerialverwaltung oft hilflos

29 Kai-Uwe Schnapp 2004. *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, Wiesbaden.

ausgeliefert ist und nur mit erheblichen Anstrengungen und Winkelzügen eigene politische Gestaltungsansprüche gegen sie durchsetzen kann. Dieses Klischee der Bürokratien als »heimliche Herrscher« beleuchtet Schnapp politikwissenschaftlich und fragt, wie es eigentlich tatsächlich um die politischen Einflussmöglichkeiten der Verwaltung bestellt ist.

Zu seinem Entstehungszeitpunkt stach das Buch in zweifacher Hinsicht aus der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in Deutschland heraus. Zum einen war die politische Rolle der Verwaltung nach einflussreichen Veröffentlichungen in den vorangegangenen Jahrzehnten weitgehend aus dem Blick geraten. So hatten etwa Renate Mayntz und Fritz Scharpf die Rolle der Verwaltung immer auch politisch gesehen und ihren Einfluss in der Politikvorbereitung und -umsetzung in den Mittelpunkt vieler Forschungsarbeiten gestellt. Die Frage nach dem politischen Einfluss der Verwaltung bleibt dauerhaft relevant, weil sie mit der Legitimität politischen Entscheidens und seiner Umsetzung befasst ist. In den 1990er und 2000er Jahren rückte die deutsche Verwaltungsforschung von dieser Tradition (und der Forschung zur »politischen« Ministerialverwaltung) allerdings in weiten Teilen ab und nahm stattdessen Effizienz- und Steuerungsprobleme in den Blick. Der Fokus verschob sich von Policy zu Management. Oder wie Kai-Uwe Schnapp es mit Bezug auf die deutsche und internationale Verwaltungsforschung formuliert: Die Verwaltungswissenschaft war eher Organisationsforschung als Staatswissenschaft.

Schnapp hingegen, und das ist der zweite Punkt, in dem das Buch herausstach, folgt in seiner Untersuchung einem genuinen Verständnis der Verwaltung als Teil des politischen Systems und öffnet sie vor diesem Hintergrund für die Untersuchung mit Ansätzen und Methoden der vergleichenden Regierungslehre. Die internationale Vergleichbarkeit von Verwaltungssystemen – zumal mit quantitativen Ansätzen – war zu dieser Zeit wie Schnapp ausführlich diskutiert, stark umstritten: Die Verwaltung galt als zu komplex, idiosynkratisch und von informellen Verfahren gekennzeichnet, um aus breiten Vergleichen echte Erkenntnis ziehen zu können. Kai-Uwe Schnapp argumentiert aber, dass diese Einschätzung wesentlich aus dem Mangel an einer geeigneten Theorie resultierte, die entsprechende Filter für das Erkennen von Mustern auf höherer Abstraktionsebene bereitstellen könnte. Diesem Mangel tritt er durch die Spezifizierung des rationalistischen Institutionalismus für die Analyse des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung entgegen und entwickelt theoretische Annahmen für drei Phasen des Policy-Prozesses: den vopolitischen Prozess (Agenda-Setting), den Entscheidungsprozess und den Umsetzungsprozess.

Da politische Akteure nur über begrenzte Ressourcen verfügen, ist erstens das von auszugehen, dass immer politische Probleme »auf dem Tisch liegen bleiben«, denen aufgrund einer geringeren wahrgenommenen Wichtigkeit keine Ressourcen mehr zugewiesen werden. Für solche Probleme können Verwaltungsakteure in der vopolitischen Phase Lösungen entwickeln und sie in den politischen Prozess

einschleusen. Dies wird ihnen insbesondere dann gelingen, wenn die Verwaltung über einen starken (personellen) Ressourcenvorsprung gegenüber den politischen Akteuren verfügt. Operationalisiert wird dies für die Exekutive über das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Spitzenbeamtinnen eines Ministeriums und Ministerin plus sogenannten Kabinettsweiterungen, wie etwa *Junior Ministers*. Eine starke personelle Überzahl der Spitzenbeamtinnen führt zu hohen Einflussmöglichkeiten, ein ausgeglicheneres Verhältnis zu eher geringen. Ähnlich geht der Autor auch für die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Parlament vor, wo der zahlenmäßige Umfang des sogenannten parlamentarischen Unterstützungsapparates gegen die Ressourcen der Ministerialverwaltung abgewogen wird. Schnapp berücksichtigt hier aber auch, dass Vorschläge aus dem Ministerium eher eine Erfolgschance haben werden, wenn eine Einparteienregierung mit eigener Mehrheit an der Macht ist, als wenn die Regierung zersplittert ist oder eine Minderheitsregierung vorgefunden wird. Im ersten Fall sind die Einflusschancen der Verwaltung daher höher als in den letzteren beiden Fällen.

Für die Phase der eigentlichen Entscheidung argumentiert Schnapp, dass die Verwaltung vor allem dann Einfluss gewinnt, wenn sich ihr ausgeprägte Möglichkeiten der strategischen Interaktion bieten. Diese strategische Interaktion wird erleichtert, wenn aufgrund gemeinsamer Rekrutierungs- und Karrierewege eine hohe Homogenität der Verwaltung besteht und die Akteure auf enge Netzwerke zurückgreifen können. Geschwächt wird die Strategiefähigkeit der Verwaltung jedoch, wenn vor allen Dingen die Führungsebenen dem politischen Zugriff unterliegen. Operationalisiert werden diese Annahmen über das Vorherrschen offener (positionsbasierter) oder geschlossener (laufbahnbasierter) Personalsysteme.

Im Umsetzungsprozess stehen die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung im umgekehrten Verhältnis zu den Kontrollmöglichkeiten der Politik. Diese werden insbesondere dann schlecht sein, wenn eine Koalitionsregierung besteht, und die Präferenzen der Koalitionspartnerinnen nicht nahe beieinander liegen. Die Verwaltung kann dann in der Implementationsphase ungefährdet den vollen Spielraum zwischen den Idealpositionen der Koalitionspartnerinnen ausnutzen, denn die Koalitionspartnerinnen werden sich nicht auf eine Sanktion einigen können, solange die Präferenzen einer Partnerin von der Verwaltung berücksichtigt werden. Operationalisiert wird dies über die durchschnittliche Anzahl der Regierungsparteien.

Die weitere Untersuchung vollzieht sich in mehreren Schritten: Zunächst führt Schnapp eine Modellierung der unterschiedlichen Entscheidungssituationen durch und zeigt, dass unterschiedliche Organisationsstrukturen unterschiedliche Entscheidungen hervorbringen sollten. Dadurch wird die Plausibilität der Einflussmechanismen in den drei dargestellten Phasen des Policy-Prozesses formal verdeutlicht, und es werden jeweils im Anschluss Indikatorensets zur Erfassung der zentralen Variablen erarbeitet.

Ziel der anschließenden Untersuchung ist es, ein Ranking des Einflusspotenzials der Verwaltungen zu erstellen. Empirisch konzentriert sich die Arbeit auf 21 Staaten der »westlichen« OECD-Welt, die als *most similar systems* gesehen werden können, also keine zu große Varianz im Hinblick auf ihre politischen Systeme aufweisen. Dabei argumentiert der Autor, dass Länder einer Rechtstradition eine ähnliche Entwicklung der Verwaltung und damit auch ähnliche Strukturen und Einflusspotenziale aufweisen werden. Für die napoleonische Tradition mit ihrer klar zentralstaatlichen und etatistischen Tradition wird dabei die stärkste Rolle der Verwaltung angenommen. Für die deutschsprachigen Länder mit einer stärker dezentral und auf Subsidiarität ausgerichteten Tradition wird eine Mittelposition angenommen, und die skandinavischen Länder sollten mit ihren sehr offenen politischen Systemen das geringste Einflusspotenzial für die Verwaltung bieten. Für die angelsächsischen Länder mit ihrer Common-Law Tradition wird eine Abneigung gegen eine aktive Rolle des Staates und ein Misstrauen gegenüber der Leistungsfähigkeit der Verwaltung angenommen, die sich ebenfalls eher in einem geringen Einflusspotenzial der Verwaltung niederschlagen sollten. Diese Annahmen untersucht Schnapp mithilfe einer Clusteranalyse.

Im Ergebnis kann die Existenz solcher Cluster auch tatsächlich gezeigt werden. Im Ranking stehen die kontinentaleuropäischen Länder mit dem höchsten Einflusspotenzial an der Spitze, gefolgt von den anglo-amerikanischen Ländern im mittleren Bereich. Die skandinavischen Länder bilden die Schlussgruppe. Dabei lässt sich allerdings erkennen, dass das Einflusspotenzial nicht immer im Hinblick auf alle drei diskutierten Mechanismen gleich hoch oder niedrig sein muss. So zeichnen sich etwa die deutschsprachigen Länder, die im Gesamtranking weit oben stehen, durch ein vergleichsweise geringes Einflusspotenzial in der vorpolitischen Phase aus. Das ist auch den in diesen Ländern häufig vorzufindenden Koalitionsregierungen zuzurechnen, die den Handlungsspielraum in der Implementationsphase allerdings wieder erhöhen. Insgesamt bestätigt die Clusteranalyse die Annahmen zu den Rechtstraditionen weitgehend.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass es sich um eine Institutionenanalyse handelt, das heißt Schnapp untersucht das *Einflusspotenzial* der Verwaltung, nicht den konkreten Einfluss im Hinblick auf einzelne Policies. Um den tatsächlichen Einfluss der Verwaltung empirisch untersuchen zu können, wären Daten über die Präferenzen der Verwaltung in allen Ländern notwendig gewesen, die systematisch schwierig zu erheben sind und eines größeren Forschungsprojektes bedurft hätten.

Die zentrale Leistung dieses Buches ist damit, im Hinblick auf die konkrete Forschungsfrage einen zumindest plausibilisierten theoretischen Ansatz und entsprechende Indikatorensets zur Verfügung gestellt zu haben, die nun als Basis für die empirische Untersuchung des tatsächlichen politischen Einflusses der Verwaltung in unterschiedlichen Ländern dienen können. In der breiteren Einordnung



ist das Buch aber sicherlich eine Pionierstudie, weil es einen quantitativ orientierten Vergleich von Verwaltungssystemen in außergewöhnlicher Breite vorlegt. Das Buch bleibt beim Vergleich von Verwaltungssystemen aber nicht stehen, sondern nimmt die Verwaltung als Teil des politischen Systems insofern ernst, als untersucht wird, welche Wechselwirkungen mit anderen Strukturmerkmalen, wie etwa Parteiensystemen und der damit verbundenen Neigung zu Einparteien- oder Koalitionsregierungen, auftreten können.

In den letzten Jahren hat die breite ländervergleichende Forschung zur Rolle der Verwaltung in Demokratien und für Demokratisierungsprozesse einen massiven Aufschwung erlebt: Genannt werden sollen hier exemplarisch die umfangreichen Arbeiten, die aus dem *Quality of Government Institute* in Göteborg hervorgegangen sind und etwa argumentieren, dass die Organisation der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes zentral dafür sind, mit welchem Ausmaß an Korruption man es in einer Demokratie zu tun hat. Eine weitere prominente Vertreterin dieser Forschungsrichtung ist Pippa Norris, die in ihrem Buch *Making Democratic Governance Work* (2012) auf der Grundlage eines breiten Ländervergleichs zeigt, dass Staaten für ihre Bürgerinnen nur dann erfolgreich zentrale Leistungen wie die Sicherung des Friedens, der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen und der sozialen Absicherung und Entfaltungsmöglichkeiten bieten können, wenn sie funktionierende demokratische Institutionen *und* eine funktionierende Verwaltung haben. Die Herausbildung einer leistungsfähigen Verwaltung ist daher auch im Rahmen von Demokratisierungsprozessen zentral. Aber auch breite ländervergleichende Studien zu einzelnen Aspekten der Verwaltungsorganisation, insbesondere in Folge der sogenannten *Agencification*, liegen inzwischen vor. Was jedoch nach wie vor fehlt ist eine breite Studie zum Verwaltungssystemvergleich, ein *Patterns of Bureaucracy*, wie man in Anlehnung an das demokratietheoretische Vorbild von Arend Lijphart sagen könnte, das Muster der Interaktion zwischen den verschiedenen Teilen des politischen Systems in unterschiedlichen Systemtypen offenlegt. Es ist ein bleibendes Verdienst Kai-Uwe Schnapps, dafür Pionierarbeit geleistet zu haben.

**Eva Ruffing** ist Professorin für das Politische System der BRD im Kontext europäischer Mehrebenenpolitik an der Universität Osnabrück. Von Oktober 2015 bis März 2017 vertrat sie die Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Regierungslehre, an der Universität Hamburg. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der Verwaltungs- und Policyforschung, mit Schwerpunkt auf Europäisierungsprozessen und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung.



## Die Wissenschaft entkoppelter Politik.

### Falk Daviter über Friedbert Rüb, *Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenzen*

Friedbert Rüb (\*1953) war von 2003 bis 2009 Professor für Regierungslehre, insbesondere Policy-Analyse, an der Universität Hamburg, bevor er in der Nachfolge von Claus Offe den Ruf auf eine Professur für Politische Soziologie und Sozialpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin annahm und hier bis zu seiner Emeritierung forschte und lehrte.

Wer sich in letzter Zeit mit den Versuchen sozialwissenschaftlicher Forschung beschäftigt hat, aus der Beobachtung aktueller politischer Herausforderungen und Entscheidungsprozesse Rückschlüsse auf die Notwendigkeit konzeptioneller Neuorientierungen zu ziehen, entdeckt schnell wiederkehrende Entwicklungslinien. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Temporalität der Politik erlebt einen Aufschwung. Aufmerksamkeitsdynamiken werden als Erklärungsansätze verstanden. Und die Beschäftigung mit der Komplexität, Ambiguität und Überlagerung politischer Problemlagen wird zunehmend als Herausforderung interpretiert, Politik als einen Prozess der Deutung und Auslegung konkurrierender Wirklichkeitswahrnehmungen und mehrfach denkbarer Begründungszusammenhänge zu begreifen. Viele politikwissenschaftliche Debatten der letzten Zeit greifen diese Ideen auf. Aber selten bewirken sie mehr als eine periphere Verunsicherung bestehender theoretischer Konstrukte.

Nur wenige Arbeiten haben die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Deutungen einer nur vorgeblich gemeinsamen politischen Welt zum Ausgangspunkt der theoretischen Auseinandersetzung und somit zum Anlass genommen, eine grundlegende Neuverortung politikwissenschaftlicher Forschung einzufordern. Eine Ausnahme ist der Aufsatz »Policy-Analyse unter den Bedingungen der Kontingenzen«, den Friedbert Rüb während seiner Hamburger Zeit verfasst hat.<sup>30</sup> Der Aufsatz erscheint in einem Sammelband, der sich der Zukunft der Policy-Forschung im Kontext grundsätzlicher Debatten über die Grenzen und Möglichkeiten wissenschaftlicher Analyse widmet. Und so gerät dieses vergleichsweise kurze Kapitel zu einer umfassenden Bestandsaufnahme des Zustandes politikwissenschaftlicher Forschung allgemein und der Policy-Forschung im Besonderen. Der Einstieg ist zunächst unverfänglich. Friedbert Rüb stellt das *Multiple-Streams-Modell* von John Kingdon in den Mittelpunkt der fachlichen Diskussion – einen Klassiker der Policy-Forschung aus den 1980er Jahren, der in

30 Friedbert Rüb 2008. Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenzen. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in Frank Janning & Katrin Toens (Hg.). *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, 88-111.

letzter Zeit neu entdeckt und umfassend weiterentwickelt wurde. Rübs Arbeiten haben hieran einen erheblichen Anteil.<sup>31</sup> Kingdon hatte im Rückgriff auf die viel zitierten, aber oft nur fragmentarisch rezipierten Arbeiten von James March und seinen Kollegen zu organisationalen Anarchien (gemeint waren hiermit übrigens Universitäten) ein Modell des politischen Agenda-Settings entworfen, das wenig Bekanntes der Policy-Forschung gelten ließ. Aus vorwiegend sequenziellen und rationalen Entscheidungsprozessen der politischen Problembearbeitung wurden weitgehend unabhängige Ströme von potenziell problematisierbaren Zuständen, ideologisch favorisierten und technologisch verfügbaren Lösungsoptionen und den spezifischen Gegebenheiten politischer und institutioneller Handlungsarenen. Entscheidungen entstehen in diesem Modell durch Verkopplung der Ströme, durch Erkennen von Möglichkeiten des Machbaren und durch absichtsvolles Ausnutzen von Interdependenzen. Politik ist also kontingent, nicht aber wahllos oder chaotisch.

Trotzdem ergeben sich Grenzen des Erkenntniszugangs. In der Welt, wie Rüb sie modelliert, scheitert die Suche nach invariablen Bestimmungsfaktoren und allgemeingültigen Gesetzmäßigkeiten. An ihre Stelle tritt die Rekonstruktion kausaler Mechanismen, also wiederkehrender Wirkungsmuster, deren Eintreten von zumindest teilweise unbekannten Rahmenbedingungen abhängig bleibt. In diesem Verständnis kontextualisierter Kausalität können Ketten der Verursachung somit zwar als Entscheidungsprozesse rekonstruiert, aber nicht vorhergesagt werden. Die Schlussfolgerung, dass das Sichtbarmachen politischer Wirkungszusammenhänge weniger methodische Innovation erfordert, als vielmehr eine methodologische Neuorientierung voraussetzt, verweist weit über den fachwissenschaftlichen Gegenstand des Beitrags hinaus.

Erst im Kontext der anderen Aufsätze des Sammelbandes, und damit der vielfältigen Beiträge damaliger und ehemaliger Hamburger Kolleginnen, erschließt sich, wie dringend notwendig diese Debatte ist. Claudia Landwehr und Katrin Toens reflektieren in ihrem Beitrag die Frage, wie gerade unter zunehmender Beachtung der Komplexität gesellschaftlicher Probleme und Entscheidungskontexte politisches Lernen mehr sein kann, als die strategische Anpassung politischer Entscheidungseliten an fluktuierende Legitimationserwartungen und situative Handlungserfordernisse.<sup>32</sup> Ihre Beobachtung, dass deliberative Verfahren unter diesen Bedingungen zwar die vielversprechendsten, aber auch die voraussetzungsvollsten Lernprozesse ermöglichen, bildet den Brückenschlag zu Thomas

31 Vgl. etwa Reimut Zohlnhöfer & Friedbert W. Rüb 2016. *Decision Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*, Colchester.

32 Claudia Landwehr & Katrin Toens 2008. Imitation, Bayesianisches Updating und Deliberation: Strategien und Prozesse des Politiklernens im Vergleich, in Frank Janning & Katrin Toens. *Zukunft der Policy-Forschung*, 71-87.

Saretzkis Beitrag zur demokratietheoretischen Einordnung der Policy-Forschung im selben Band.<sup>33</sup> Wenn sich Policy-Analyse nicht nur als Beobachter, sondern auch als Lieferant gesellschaftlich relevanten Wissens versteht, erfordert dies epistemologische und normative Verortungen, die nicht mehr sinnvoll unabhängig voneinander diskutiert werden können. Die theoretischen Entwicklungen der Policy-Analyse in diesem Spannungsverhältnis stehen im Zentrum von Saretzkis Beitrag. Gleichzeitig, so argumentiert Saretzki, erfordert die Diskussion der problematischen Beziehung zwischen wissenschaftlicher Expertise und demokratischer Selbstbestimmung beim Zustandekommen gemeinwohlorientierter Politik mehr Reflexivität hinsichtlich der jeweiligen Wirkungskontexte. Vor diesem Hintergrund sind Friedbert Rübs Arbeiten wie wenige andere geeignet, theoretische Grundlagen mit hinreichend weit geöffnetem Visier zu liefern, um die fragilen Kontextbedingungen lernfähiger und wissensbasierter demokratischer Entscheidungsverfahren in zunehmend komplexen und kontingenten gesellschaftlichen Ausgangssituationen besser zu erfassen.

Nicht nur theoretisch, auch stilistisch weicht Rüb in seinem Aufsatz erkennbar vom Mainstream des politikwissenschaftlichen Zeitgeistes ab. Statt vorwiegend die Originalität des eigenen Beitrags zur aufkommenden Debatte um das *Multiple-Streams-Modell* ins Zentrum zu rücken, rekonstruiert der Aufsatz unaufdringlich die umfangreichen intellektuellen Wurzeln seiner zentralen Argumentationsstränge und Analyseperspektiven. Machiavelli spielt eine zentrale und ungewohnte Rolle, gefolgt von Max Weber, Jon Elster und Amitai Etzioni.

Und so lassen sich Friedbert Rüb's Hamburger Arbeiten und seine folgenden Werke auf zumindest zwei Arten lesen. Zum einen als hochinstructive Analysen politischer Prozesse unter Bedingungen fluktuierender Verfügbarkeiten, variabler Verfahren, unklarer Interessen, komplexer Interdependenzen und zeitlicher Beschränkungen. Zum anderen als Plädoyers für eine neue Form wissenschaftlicher Vergewisserung über die Welt, in der wir leben.

**Falk Daviter** hat am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz mit einer Arbeit zum *Policy Framing in the European Union* promoviert. Nach Stationen an der Universität Potsdam, der Humboldt-Universität zu Berlin und der Universität Hamburg vertritt er zurzeit eine Professur am Institut für Politikwissenschaft der Leuphana Universität Lüneburg.

---

33 Thomas Saretzki 2008. Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation: Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der »Policy Sciences of Democracy«, in Frank Janning & Katrin Toens. *Zukunft der Policy-Forschung*, 34-54.

## Institutionen als Foren und Förderer. Andreas von Staden über Katharina Holzinger et al., *Environmental Policy Convergence in Europe*

Seit Oktober 2007 ist Katharina Holzinger (\*1957) Professorin für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Universität Konstanz. Vorher war sie von April 2004 bis September 2007 Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. In diesen Zeitraum fiel auch der Großteil eines EU-Drittmittelprojekts zur Erforschung von länderübergreifender Konvergenz im Bereich nationaler Umweltschutzpolitiken. Aus dem Projekt ging der mit Christoph Knill und Bas Arts herausgegebene Band *Environmental Policy Convergence in Europe: The Impact of International Institutions and Trade* hervor, in dem Katharina Holzinger bei sechs von acht Beiträgen als Koautorin verantwortlich zeichnet.

Die alljährlichen UN-Klimakonferenzen zeigen immer wieder die Schwierigkeiten auf, kurz- und mittelfristige nationale Interessen unter einen Hut zu bringen. Insbesondere Interessen ökonomischer Art und die Notwendigkeit, auf globaler Ebene schnellstmöglich effektive Maßnahmen gegen eine weitere Erderwärmung zu ergreifen, führen zu Konfrontationen, die im Ergebnis regelmäßig zu Lasten des Klimaschutzes gehen. Auch wenn effektiver Umweltschutz aktuell drängender denn je erscheint, stehen Versuche, über staatliche Grenzen hinweg koordiniert Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu ergreifen, seit vielen Jahrzehnten wiederkehrend auf der Agenda der internationalen Politik. Teils werden dabei Erfahrungen ausgetauscht, teils unverbindliche Absichten erklärt, zuweilen auch rechtliche Verpflichtungen eingegangen. Zu den Fragen, die sich vor dem Hintergrund der vielfältigen Interaktionen auf zwischenstaatlicher, aber auch auf transnationaler Ebene ergeben, gehört erstens, ob sich diese auch in einer Annäherung der konkret verfolgten nationalen Politiken niederschlagen, zweitens, wenn ja, warum und drittens unter welchen Bedingungen sie dies tun (oder aber auch nicht).

Dieser Fragenkomplex ergibt sich auch in anderen Politikfeldern vor dem Hintergrund intensiver Globalisierung. Hier bildet er den Ausgangspunkt der Untersuchung, deren Ergebnisse in *Environmental Policy Convergence in Europe* dargestellt werden. Dabei gehen Katharina Holzinger und ihre Projekt-Kolleginnen gezielt über die seinerzeit im Bereich der politikwissenschaftlichen Forschung zur Umweltpolitik vorherrschende Methode der vergleichenden Fallstudien hinaus und führen eine umfangreichere Bestandsaufnahme zum Grad der Konvergenz im Bereich staatlicher Umweltschutzpolitik durch. Konkret werden Maßnahmen zu vierzig verschiedenen umweltpolitischen Teilbereichen – von Forst- und Bodenschutz über die Regulierung der Emissionen von Schwefel- und Stickoxiden sowie Kohlendioxid bis hin zu Glas- und Papierrecycling – in

24 OECD-Ländern (21 in Europa plus Mexiko, Japan und den USA) über einen Zeitraum von dreißig Jahren (1970–2000) untersucht, wobei die interessierenden Variablen viermal jeweils zur vollen Dekade gemessen werden. Konvergenz wird dabei definiert als »any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objective, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time«. <sup>34</sup>

Gemessen wird Konvergenz entlang dreier Dimensionen: *policy presence*, *policy instruments* und *policy settings*. Hinsichtlich der An- bzw. Übernahme von Maßnahmen in den untersuchten Teilbereichen lässt sich dabei eine deutliche Zunahme an Konvergenz feststellen: Hatten die meisten Länder 1970 noch umweltpolitische Politiken zu spezifischen Problemfeldern in deutlich weniger als zehn Bereichen ergriffen, so verfolgten im Jahr 2000 bereits zwei Drittel der Länder Maßnahmen in mehr als dreißig der vierzig Teilbereiche, wobei die USA mit nur 17 Teilbereichen das umweltpolitische Schlusslicht bildeten. Im Hinblick auf die verwendeten Instrumente zur Zielerreichung der jeweiligen Politiken ist das sich ergebende Bild differenzierter: Während verpflichtende Standards oder Verbote zu allen Messzeitpunkten das am häufigsten verwendete Instrument sind (jeweils häufiger als alle anderen zusammen), nehmen andere Maßnahmen wie Steueranreize und Informationskampagnen dagegen relativ gesehen am stärksten zu. In einigen Teilbereichen, wie etwa der Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses der Schwerindustrie, ist zudem eine deutliche Diversifizierung der verwendeten Instrumente über Zeit zu beobachten. Bezüglich der Veränderung der inhaltlichen Varianz (der »Sigma-Konvergenz«) ergibt sich insgesamt – verglichen mit den beiden anderen Dimensionen – die geringste Konvergenz, die aber je nach umweltpolitischem Teilbereich stark unterschiedlich ausfällt: So ist sie am stärksten im Bereich handelsbezogener Politiken und dort, wo verbindliche Standards oder Maßnahmen zum Einsatz kommen. Ein wichtiges Ergebnis ist dabei, dass sich ganz überwiegend kein *race to the bottom* feststellen lässt, sondern dass die anwendbaren Standards in vielen Teilbereichen über Zeit zunehmend strenger werden.

Was sind die treibenden Kräfte hinter der beobachtbaren Konvergenz? Katharina Holzinger und ihre Kolleginnen identifizieren zwei Faktoren als besonders relevant: internationale Harmonisierung mittels völkerrechtlicher Verpflichtungen und transnationale Kommunikation. Harmonisierung kann dabei durch den Beitritt zu einer Institution erfolgen, deren Standards das neue Mitglied einzuhalten

34 Christoph Knill 2005. Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, *Journal of European Public Policy* 12, 768, zitiert in ders. & Katharina Holzinger 2008. Theoretical Framework: Causal Factors and Convergence Expectations, in dies. & Bas Arts (Hg.). *Environmental Policy Convergence in Europe: The Impact of International Institutions and Trade*, Cambridge, 31.

hat, oder durch die nachfolgende Fortentwicklung solcher Standards durch den Erlass weiterer Verpflichtungen, die für den Mitgliedsstaat *qua* Mitgliedschaft verbindlich sind. Bemerkenswerterweise zeigt die Analyse, dass ein solcher Harmonisierungseffekt nicht allein durch die EU begründet wird, sondern auch bei anderen internationalen Organisationen ohne vergleichbare Rechtsetzungskompetenz nachweisbar ist. Der zweite Faktor der transnationalen Kommunikation umfasst mehrere mögliche konkrete Mechanismen wie Nachahmung, Lernen oder Diffusion mittels epistemischer Gemeinschaften, die alle allein über den Austausch von Informationen wirken. In der empirischen Analyse zeigt sich, dass die Konvergenzwirkung von Kommunikation sich insbesondere auf der Ebene der Übernahme bestimmter Politiken positiv bemerkbar macht, hinsichtlich der inhaltlichen Konvergenz aber sogar schwach negativ ausgeprägt ist. Als Hauptergebnis konstatiert die Studie, dass sich Konvergenzen im Bereich nationaler Umweltpolitik insgesamt gerade auch als Ergebnis internationaler institutioneller Verflechtungen darstellen, und während einige andere Faktoren wie etwa die kulturelle Ähnlichkeit zwischen Staaten zumindest in bestimmten Modellspezifikationen ebenfalls hohe statistische Signifikanz aufweisen, ist dies bei anderen als kausal relevant erwarteten Faktoren, wie etwa einem möglichen zwischenstaatlichen »Regulierungswettbewerb«, kaum der Fall.

Das Buch und das zugrundeliegende Projekt stellen einen großen Schritt hin zu einer stärker quantitativ ausgerichteten vergleichenden Forschung zu Fragen der Konvergenz von nationalen Politiken in Zeiten zunehmender Globalisierung dar. Es besticht dabei neben seiner konzeptionellen Klarheit und der gelungenen Abgrenzung verschiedener verwandter Ansätze (neben Politikkonvergenz insb. *policy diffusion* und *policy transfer*, aber auch *isomorphism* und *Europeanization*) durch mehrere methodische Innovationen bei der Messung von Konvergenz und der Überprüfung der aufgestellten Hypothesen. Es ist aber gerade die Kernaussage des Buches, die ihre aktuelle Bedeutung nicht nur aus dem Blickwinkel der Umweltpolitik gewinnt: Wenn es stimmt, dass gerade die internationale institutionelle Vernetzung durch Harmonisierung und Intensivierung der Kommunikation zwischen Staaten dazu geführt hat, dass eine Konvergenz hin zu strengeren und zumindest bei hinreichender Umsetzung im Hinblick auf die Zielerreichung – hier: Umwelt- und Klimaschutz – effektiveren Maßnahmen beobachtbar ist, dann untergräbt das, was gegenwärtig mitunter als Krise des Multilateralismus und als das Heraufziehen einer Neo-Westfälischen Ordnung identifiziert wird, in mehrfacher Weise effektive Problemlösungsansätze. Selbst wenn man bestimmte verbindliche Entscheidungen wieder stärker im Nationalstaat verorten möchte, so suggerieren die oben dargestellten Ergebnisse, dass internationale Institutionen auch in ihrer Funktion als Foren und Förderer zwischenstaatlicher Kommunikation unter bestimmten Bedingungen einen messbaren Beitrag zur Lösung sowohl nationaler als auch globaler Probleme leisten können und dafür

beibehalten und gestärkt werden sollten. In jedem Falle wäre es aus wissenschaftlicher Sicht höchst interessant, die hier besprochene Studie für die ersten zwei Jahrzehnte des gegenwärtigen Jahrtausends fortzuschreiben, um zu sehen, ob sich das zunehmende Aufkommen populistisch-nationalistischer Strömungen und die Abwendung zumindest einiger Staaten von multilateralen Institutionen und Lösungsansätzen auch in einer sich abschwächenden oder vielleicht sogar abnehmenden Konvergenz nationaler Politiken bemerkbar machen.

**Andreas von Staden** ist Juniorprofessor für Politikwissenschaft, insbesondere Global Governance, an der Universität Hamburg und Mitglied der Leitungsteams der *ECPR Standing Group on International Relations* und der *ECPR Standing Group on Law & Courts*. 2018 erschien *Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights: Rational Choice within Normative Constraints*.

### Kausalität der Interessenvermittlung.

#### Marius Sältzer über Heike Klüver, *Lobbying in the European Union*

Heike Klüver (\*1981) hatte von 2015 bis 2016 die Professur für Vergleichende Politikwissenschaft in Hamburg inne. Nach ihrer Promotion an der Universität Mannheim war sie Postdoc in Oxford, Juniorprofessorin in Konstanz und Professorin für Empirische Politikwissenschaft in Bamberg. Heute ist sie Professorin für Politisches Verhalten im Vergleich an der Humboldt Universität zu Berlin.

In kaum einem Feld politischer Forschung und Debatte gehen Wissen und Vermutung weiter auseinander als im Lobbyismus. Die gezielte Einflussnahme auf politische Akteure zur Durchsetzung partikularer Interessen ist ein normatives Problem, welches den Weg in den politischen Diskurs geschafft hat, aber weitgehend in die Nähe politischer Korruption gerückt wird. Einer der Gründe hierfür ist die Tendenz des Lobbyismus, jenseits der Öffentlichkeit zu wirken. Gerade aus diesem Grund ist ein systematischer, objektiver Blick auf ein Thema notwendig, das sich objektiven Blicken zu entziehen versucht.

Heike Klüver eröffnet in ihrem bisherigen Hauptwerk *Lobbying in the European Union*<sup>35</sup> einen neuen Zugang zu diesem Thema, indem sie eine fundamentale Frage stellt: Hat Lobbyismus überhaupt Einfluss auf die Politik? Für interessierte Laiinnen ist diese Frage geradezu trivial. Die populistische Wahrheit ist hier ein einfaches Ja, und die Auffassung ist weit verbreitet, dass ökonomische Interessen generell überrepräsentiert seien.

---

35 Heike Klüver 2013. *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, Oxford.



Klüver bietet hier eine differenziertere Antwort, indem sie den Einfluss von wirtschaftlichen wie nicht-wirtschaftlichen Interessen in einem gemeinsamen theoretischen Rahmen darstellt, dem sogenannten Austausch-Modell der Interessenvermittlung. Politische Institutionen benötigen bestimmte Güter von Interessengruppen: Informationen, öffentliche Unterstützung, ökonomische Macht (zum Beispiel in Form von Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen). Interessengruppen auf der anderen Seite wollen Politik beeinflussen. Die Verhandlung über den Tausch dieser Güter bezeichnet sie als Lobbying, das erfolgreiche Ändern materieller Politik als Einfluss. Klüver betrachtet nicht nur einzelne Gruppen, sie hält Koalitionen aus Akteuren für entscheidend: Die Automobilindustrie, die Solarbranche, die Umweltlobby oder Allianzen aus einzelnen Unternehmen, die in einem bestimmten Bereich gemeinsame Interessen verfolgen. Sie bündeln Einfluss, Ressourcen und öffentliche Legitimität in mehr oder weniger koordiniertem Vorgehen.

Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, betrachtet Klüver einen institutionellen Rahmen, der in der öffentlichen Wahrnehmung eng mit Lobbyismus verbunden ist: die Europäische Union. Genauer gesagt betrachtet sie die öffentlichen Eingaben in den Gesetzgebungsprozess. Praktisch betrachtet sie den Entstehungsprozess von Gesetzen anhand der sogenannten *Online Consultations*. Die Europäische Kommission präsentiert einen Gesetzesvorschlag und eröffnet Interessengruppen die Möglichkeit, öffentlich Stellung zu nehmen.

Auf diese Weise kann sie die politischen Stellungnahmen von über 2.500 Interessengruppen in 56 Politikfeldern analysieren. Im Gegensatz zur bisherigen Literatur geht Klüver über die eher theoretische, deskriptive oder auf Einzelfälle ausgelegten Fallstudien hinaus. Sie erfasst nicht bloß die Aktivität der Lobbyistinnen, sondern ob und unter welchen Bedingungen diese erfolgreich sind.

Die Frage nach politischem Einfluss ist fundamental für Theorie und Empirie: Der Begriff ist eng verbunden mit dem Konzept politischer Macht. Nach Dahl ist Macht die Fähigkeit, andere dazu zu bringen etwas zu tun, was sie sonst nicht getan hätten.<sup>36</sup> Diese Definition beinhaltet natürlich das Kernproblem der Kausalität: die Notwendigkeit, den Fall zu prüfen und zu vergleichen, der gerade nicht eingetreten ist. Dieses Kontrafaktum zu finden ist das Ziel vieler Forschungskonzepte in den Sozialwissenschaften.

Heike Klüver hat für diese Einflussmessung eine elegante Lösung gefunden. Dadurch, dass die EU-Kommission Gesetzesvorschläge sowohl vor als auch nach der möglichen Einflussnahme veröffentlicht, lassen sich die Dokumente direkt miteinander vergleichen. Klüver argumentiert, dass sich so der kausale Einfluss von Lobbyistinnen erkennen lasse. Die Messung der in diesen Dokumenten formulierten politischen Positionen ist fundamental für ihre Arbeit. Klüvers

36 Robert Dahl 1957. The Concept of Power, *Behavioral Science* 2(3), 201-215.



Beitrag zur Politikwissenschaft liegt auch in ihrem Beitrag zur Modernisierung sozialwissenschaftlicher Methodologie im 21. Jahrhundert. Sie nutzt hierfür eine damals brandneue Methode: die Skalierung politischer Texte durch automatisierte Textanalyse mit der Software *Wordfish*.<sup>37</sup>

Diese eigentlich für die Analyse von Wahlprogrammen entwickelte Technik nimmt an, dass die Verwendung bestimmter Begriffe Rückschlüsse über politische Positionen eines Dokumentes erlaubt. In einer Debatte über Sozialleistungen betont die eine Seite Begriffe wie Solidarität oder Gerechtigkeit, die andere Seite Kosten und Steuern. Klüver erweitert den Anwendungsbereich von allgemeinen *policy*-Positionen auf einer Links-Rechts-Achse auf die Analyse einzelner Politikbereiche. Während die Autoindustrie über Arbeitsplätze spricht, konzentrieren sich Umweltverbände eher auf Abgase und Luftqualität. Auf diese Weise lassen sich Dokumente auf einer themenspezifischen Dimension darstellen, auf der sich ein Gesetzesentwurf auf dieselbe Weise einordnen lässt: Betont er eher Umweltthemen oder ökonomische Fragen?

Erst durch diese Automatisierung ist es möglich, die einzelfallorientierte Lobbyismusforschung ihrer Zeit hinter sich zu lassen und Hypothesen auf allen verfügbaren Fällen zu testen. Klüvers Arbeit ist hierfür ein Durchbruch: Sie validiert die Ergebnisse mit qualitativer Kodierung und verschiedenen automatischen Analyseverfahren. Während dieser Ansatz anfangs auf große Skepsis stieß, konnte Klüvers Arbeit zu seiner breiten Akzeptanz beitragen. Dieser Teil aus ihrer Dissertation ist heute ihr am meisten zitiertes Papier und dient in vielen Anwendungen der Methode als Referenz und Beleg für ihre Validität.

Klüver zeigt, dass die naiven Vorstellungen über den Erfolg ökonomischer Interessen nicht falsch sind, aber einer differenzierten Analyse bedürfen. Neben reiner ökonomischer Macht spielen Expertise in einem Politikfeld, aber auch die Fähigkeit, die Öffentlichkeit zu vertreten und zu mobilisieren, eine ebenso große Rolle wie der politische Kontext, vor allem die Salienz des Themas im öffentlichen Diskurs. Die Autorin zeigt, dass mächtige nicht-ökonomische Interessengruppen wie Umweltverbände ebenso erfolgreich sein können wie ökonomische. Diese Ergebnisse sind gleichzeitig plausibel und überraschend. Sie zeigen die Notwendigkeit einer systematischen Erarbeitung kausaler Zusammenhänge über eine große Anzahl von Beobachtungen. Der alleinige Fokus auf einzelne Lobbying-Erfolge oder Skandale verzerrt dagegen die Rolle legitimer Interessenvermittlung und setzt sie gleich mit illegitimem Einfluss.

Klüver öffnet mit dieser Arbeit ein weitgehend unerschlossenes Forschungsfeld. Es wird deutlich, dass gerade die Messung dieser Konzepte viel Raum für weitere Forschung bietet: Die *Wordfish*-Methode positioniert Dokumente auf einer

---

37 Jonathan B. Slapin & Sven-Oliver Proksch 2008. A scaling model for estimating time-series party positions from texts, *American Journal of Political Science* 52(3), 705-722.

einzelnen Dimension. In bestimmten Fällen könnte diese extrahierte Dimension nicht allein erklärend sein und Variabilität unterschätzen. Klüvers Indikator für Informationsgehalt, die Länge der Dokumente, ist eine eher grobe Annäherung an das zugrundeliegende Konzept. Zu guter Letzt steht das Argument im Raum, dass öffentlich kommunizierte Positionen strategisch gewählt werden, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken.

Jenseits des eher engen Forschungsfeldes des Lobbyismus haben Klüvers Ansätze, die in diesem Buch maßgeblich entwickelt wurden, eine große Strahlkraft erreicht. Von Einflussmessung über kausale Inferenz bis hin zur quantitativen Textanalyse wirken die Methode und das Forschungsdesign auf Autorinnen in nur indirekt verwandten Gebieten. Vor allem in den Forschungsfeldern Repräsentation und Parteienwettbewerb, einem Bereich, in dem Klüver heute vorrangig forscht,<sup>38</sup> finden die hier vorgestellten Methoden eine breite Anwendung.

**Marius Sältzer** hat an der Universität Hamburg Politikwissenschaft studiert und ist seit 2017 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Mannheim. Er forscht zur Interaktion zwischen Politikerinnen und ihren Parteien.

### Dialog der Regionen.

#### Jan Klenke über Patrick Köllner et al., *Comparative Area Studies*

Patrick Köllner (\*1968) ist Vizepräsident des German Institute for Global and Area Studies (GIGA) und Direktor des Instituts für Asien-Studien des GIGA. Seit 2011 lehrt Köllner als Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg, vor allem zu Vergleichenden Regionalstudien und den politischen Systemen Ostasiens. Als Mitherausgeber des Sammelbandes *Comparative Area Studies: Methodological Rationales and Cross-Regional Applications* widmet Köllner seine Expertise der Aufarbeitung des Ansatzes Vergleichender Regionalstudien, an dem sich auch die Forschung am GIGA orientiert.

Anlässlich des 100. Geburtstags der Universität Hamburg ist ihre Geschichte ganz besonders in den Vordergrund getreten. Die Wurzeln im Hamburger Kolonialinstitut werden dabei diskutiert. Die Beziehung zu den verschiedenen Weltregionen hat seit der Gründung der Universität Hamburg einen weitreichenden Wandel erlebt, der sich auch in der Art der Forschung und in ihren Inhalten widerspiegelt. Mit dem Impetus, die substanziellen Implikationen wissenschaftlicher Methoden zu vertiefen, nähert sich ein Sammelband von Ariel I. Ahram, Patrick Köllner und

38 Heike Klüver & Iñaki Sagarzazu 2016. Setting the agenda or responding to voters? Political parties, voters and issue attention, *West European Politics* 39(2), 380-398.

Rudra Sil dem Verhältnis der Regionen zueinander: *Comparative Area Studies: Methodological Rationales & Cross-Regional Applications*. Die Stoßrichtung des Bandes zielt auf zwei Aspekte: zum einen auf die Verknüpfung der Wissensproduktion aus und zu verschiedenen Regionen und zum anderen auf den Dialog zwischen diesem regionenspezifischen Wissen und generalistisch-universellen Einsichten der Fachdisziplinen, die zumindest in dem Sinne kolonial sind, dass die zentralen Einrichtungen der generalistisch orientierten Forschung sich üblicherweise im globalen Norden befinden, also in den ehemaligen Kolonialmächten.

Der Ansatz von *Comparative Area Studies* (CAS; vergleichende Regionalstudien) – das betonen die Herausgeber in der Einleitung – ist dabei nichts völlig Neues. Vielmehr stellt der Band einen Versuch dar, bestehendes Wissen zum Thema zu bündeln, die Vorteile vor allem über- (im englischsprachigen Original: »cross«) und interregionaler Vergleiche herauszuarbeiten und eine Argumentationshilfe für all jene bereitzustellen, die diesen Forschungsweg einschlagen wollen. Der Band zielt hierzu zentral auf die Fähigkeit von CAS ab, die wissenschaftlichen Diskurse verschiedener Regionalstudien-Communities miteinander und mit den Diskursen der Generalistinnen der jeweiligen Disziplinen zu verknüpfen und dabei die Kontextsensitivität der Ergebnisse zu beachten und hervorzuheben. Dieses Ziel verfolgt der Band recht erfolgreich, indem neben der Einordnung in die allgemeine Methoden-debatte im Rahmen der Einleitung und allgemeinen theoretischen Ausführungen zum einen konkrete Praxisbeispiele gegeben werden, die sehr zugänglich verfasst sind. Zum anderen werden auch praktische Herausforderungen wie Sprachenvielfalt und Finanzierung sowie theoretische Begrenzungen des Ansatzes beschrieben und diskutiert.

Als Aufhänger dient eine wissenschaftliche Debatte, der zufolge sich die Regionalstudien in einer Krise befinden. Im Großen und Ganzen lautet die Problemanalyse des Werks, dass intraregionale Vergleiche die Gelegenheit wertvoller Erkenntnisse leider häufig liegen ließen, da u.a. die Spezialisierung der Forschenden den Dialog mit den anderen Regionen nicht begünstige – im Gegensatz zu zusätzlicher Expertise in der eigenen Region, die dank besserer Kontextkontrolle eher Vergleiche im klassischen Millschen Design zulassen. Auch der Dialog mit Generalistinnen der jeweiligen Fachrichtungen aus den Sozialwissenschaften sei hiervon betroffen. Gerade die über- und interregionalen Vergleiche könnten hier Abhilfe bzw. Linderung verschaffen, so die Herausgeber.

Der Sammelband setzt sich aus vier Teilen zusammen: Nach der gemeinsamen Einleitung der Herausgeber folgt ein Theoriekapitel im zweiten Teil, der sich wiederum in sechs Unterkapitel gliedert. Kapitel eins bis drei setzen sich mit generellen epistemologischen und methodologischen Fragen auseinander. Weitere drei Kapitel behandeln im Anschluss, wie Regionen übergreifende Vergleiche Wissenschaftlerinnen helfen können, ihr eigenes Fachgebiet besser zu verstehen. Dieser Mehrwert wird anschließend in drei weiteren Kapiteln an Beispielen durchexer-

ziert. Teil III beinhaltet fünf Unterkapitel zu den Anwendungen der Comparative Area Studies: einen Vergleich des postkommunistischen Autoritarismus in China und Russland mit Blick auf Antikorruptionskampagnen; intra-, über- und interregionale Vergleiche zu Diffusionseffekten politischer Ideen, ausgehend vom sogenannten Arabischen Frühling; eine vergleichende Analyse von Separatismusbewegungen in Afrika, Asien und dem Nahen und Mittleren Osten; eine Untersuchung, wie die Aufgabe Millscher Vergleichsdesignkriterien unser Wissen über Institutionenbildung fortbilden kann, am Beispiel des Vergleichs von Argentinien, Kolumbien und Ghana; und eine ethnografische Auseinandersetzung mit dem Verhalten der chinesischen Bevölkerung in Wenzhou mit dem von Aussiedlerinnen in Italien. Den vierten und letzten Teil bildet die Konklusion von Rudra Sil.

Konkret umfasst CAS verschiedene vergleichende Ansätze: intra-, über- und interregional. Diese Termini bezeichnen dabei den Vergleich von Ländern innerhalb einer Region, den Vergleich von Ländern verschiedener Regionen und den Vergleich von Regionen im Ganzen. Sowohl im theoretischen Teil als auch bei den Anwendungen liegt die Emphase des Bandes jedoch klar auf den letzteren beiden. Lediglich die Beiträge von Mikko Huotari und Jürgen Rüland sowie von André Bank bleiben stärker dem intraregionalen Vergleich verbunden. Insgesamt arbeitet der Band heraus, dass Regionen übergreifende Studien weniger verschiedene Methoden, sondern vielmehr Regionen triangulieren. Somit dienen sie einer Validitätsprüfung für Konzepte: Sind sie auch andernorts sinnvoll anwendbar? Halten die darauf gebauten Theorien mittlerer Reichweite auch in anderen Kontexten einer Überprüfung stand? Wenn nein, welche Anpassungen liegen nahe? Laurence Whitehead betont hierzu die Bedeutung von Forschungsprotokollen, in denen die Unterschiede systematisch über den Forschungsverlauf hinweg zusammengetragen und verglichen werden. Mehrere Autorinnen des Bandes halten für die Praxis zudem fest, dass diese interregionalen Vergleiche oft Teamarbeit begünstigen oder gar erfordern, um die Expertisen aus verschiedenen Regionen zu verbinden und den Arbeitsaufwand für die einzelnen Forschenden zu reduzieren.

Alles in allem ist dieser Beitrag zur methodologischen Debatte in den Sozialwissenschaften ein angenehm reflektiertes, seine eigenen Schwächen und Grenzen anerkennendes Werk, das auf die sonst häufige Selbstbweihräucherung verzichtet. In seinem Doppelcharakter leistet der Band für verschiedene Leserinnen Verschiedenes: Als eine Art Anleitung für Regionalforschende geht er in seinen Argumenten ausdrücklich auf die Informationsbedürfnisse von Regionalforschenden ein und ermutigt sie, den Schritt aus ihren Regionen herauszutreten. Ebenso verteidigt der Band als Manifest den Ansatz gegenüber Kritik durch quantitative Generalistinnen. Doch damit läuft er gleichzeitig Gefahr, hinter seinen Möglichkeiten zurückzubleiben. Die Argumentation ist so gesehen asymmetrisch, denn den Generalistinnen wird nicht empfohlen, ihrerseits den Weg in die qualitativen, Regionen übergreifenden Forschungsansätze einzuschlagen – zumindest werden Argu-

mente zu diesem Zweck nicht hervorgehoben. Dabei haben die Urheber des Bandes allen voran das gewichtige Argument auf ihrer Seite, dass die gemittelten Effekte der Generalistinnen die Realität vor Ort häufig nicht in ihrer Komplexität erfassen und dadurch maßgeblich an Erklärungskraft einbüßen. Im Kapitel zu CAS als ›Goldenem Schnitt‹ wird das Argument zwar vorgetragen, doch liest es sich auch hier nur wie hastig beigemischt.<sup>39</sup> Die Nützlichkeit des Ansatzes in beide Richtungen bleibt dadurch tendenziell unterentwickelt.

Wie aber ist es in der Praxis um den Ansatz bestellt? CAS wird vereinzelt schon seit längerem institutionell betont und gefördert: Universitäten wie die Duke University boten bereits in den 1990er Jahren Studienprogramme mit diesem Titel an. Das German Institute for Global and Area Studies (GIGA) hat die Herangehensweise der CAS zum Schlüsselansatz für die eigene Arbeit erklärt.<sup>40</sup> Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass drei von fünfzehn Autorinnen des Buches am GIGA tätig sind. Am GIGA wird CAS zudem organisatorisch in eine Matrixstruktur eingebunden: Zwar ist das Institut zunächst in vier Regionalinstituten organisiert, doch liegen quer dazu vier Forschungsprogramme, die Wissenschaftlerinnen aus den verschiedenen Regionen systematisch zu den übergreifenden Themen zusammenbringen. Alle Wissenschaftlerinnen sind dementsprechend in mindestens einer Region und einem überregionalen Forschungsteam verankert. Die Relevanz des Ansatzes bleibt am GIGA aber nicht nur auf qualitativ forschende vergleichende Politikwissenschaften beschränkt. Vielmehr finden sich genauso qualitative und quantitative Ansätze aus der Soziologie, Wirtschaftswissenschaft, Ethnologie oder Geschichtswissenschaft.

Für die Universität Hamburg liegt hier ein besonderes Potenzial, denn aus dem Dialog mit den Regionen außerhalb Europas oder des Westens können sich neue Erkenntnisse auch für hiesige Verhältnisse ergeben, indem Konzepte geschärft werden und ein vertieftes Verständnis der europäischen Kontextbesonderheiten erreicht wird. Besonders die Forschung zu Prozessen regionaler Integration, dem Verhältnis von globalem Norden und Süden oder internationaler Normbildung profitiert bereits seit einiger Zeit von CAS-Ansätzen.<sup>41</sup> Es erlaubt auch, Generalisierungen oder Beobachtungen zu internationalen Vorgängen an konkrete Abläufe in

39 Dirk Berg-Schlosser 2018. Comparative Area Studies: The Golden Mean between Area Studies and Universalist Approaches? in Ariel I. Ahram, Patrick Köllner & Rudra Sil (Hg.). *Comparative Area Studies: Methodological Rationales & Cross-Regional Applications*, New York, 44.

40 Patrick Köllner, Rudra Sil & Ariel I. Ahram 2018. Comparative Area Studies: What It Is, What It Can Do, in dies. *Comparative Area Studies*, 13.

41 Beispielsweise bei Amitav Acharya 2011. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World, *International Studies Quarterly* 55(1), 95-123; Frank Mattheis & Uwe Wunderlich 2017. Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and Mercosur, *Journal of European Integration* 39(6), 723-738.

den Regionen zurückzubinden, ohne in eurozentrische Denkmuster zurückzufallen. Bezieht man auch den Aspekt der Zusammenarbeit mit Wissenschaftlerinnen aus den Regionen ein, was zur Bewältigung der zusätzlichen Anforderungen inter- und überregionaler Vergleiche angezeigt sein kann, so trägt CAS auch zur Leitidee der Universität Hamburg einer »Internationalisierung von Bildung und Wissenschaft für eine friedliche und menschenwürdige Welt«<sup>42</sup> bei. Hier bieten sich Gelegenheiten für Austausch, für eine vertiefte Kooperation mit den Partneruniversitäten rund um den Globus und für internationale Forschungsk Kooperationen.

Abschließend lässt sich somit feststellen, dass CAS einen indirekten Weg darstellen, sich mit der eigenen Kolonialgeschichte insofern auseinanderzusetzen, als dass ein Weg angezeigt wird, sich mit dem globalen Süden fruchtbar ins Benehmen zu setzen – und zwar »on its own terms«.<sup>43</sup> Dabei können wir unser Wissen schärfen, Perspektiven weiten und viele Fehler von früher vermeiden. Gleichzeitig bietet das Feld auch viele spannende Pfade für weitere und vertiefte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen in Hamburg. Der Sammelband von Ahram, Köllner und Sil dient dabei als geeigneter und sehr lesenswerter Einstieg und Überblick zu dieser Debatte.

**Jan Klenke** ist Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien in Kooperation mit der Universität Hamburg. Er arbeitet zu den Strategien der *Emerging Powers* Indien, Brasilien und China in internationalen Klimaverhandlungen.

### Familienarbeit und wissenschaftliche Produktivität. Thordis Reimer über Vera E. Troeger & Mariaelisa Epifanio, *Bargaining over maternity pay*

Vera Troeger (\*1976) ist seit 2019 Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere Vergleichende Regierungslehre/Comparative Politics an der Universität Hamburg. Vorher war sie Professorin im wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Warwick in Großbritannien. Seit Oktober 2019 ist Vera Troeger Präsidentin der European Political Science Association (EPSA). Ihre Forschungsinteressen liegen in der vergleichenden Politischen Ökonomie und in quantitativen Methoden der Politikwissenschaft. In dem Forschungsprojekt »Maternity Benefits across UK Higher Education Institutions« (gefördert durch den ESRC, das CAGE Centre, die British Academy und den Leverhulme Trust) untersuchte sie zusammen mit Mariaelisa Epifanio und Thomas Scotto die Ursachen und den

42 Leitbild der Universität Hamburg, verfügbar unter <https://www.uni-hamburg.de/uhh/profil/leitbild.html> (20. Juli 2020).

43 Amrita Narlikar 2016. »Because they Matter«: Recognise Diversity – Globalise Research, *GIGA Focus Global* 12(1), 1.

Einfluss von Leistungen im Rahmen der Elternzeit an britischen Hochschulen auf akademische Karrieren von Frauen.

Es ist nunmehr 100 Jahre her, dass auf der ersten Konferenz der *International Labour Organization* (ILO) eine Mutterschutz-Konvention verabschiedet wurde. Diese Konvention markierte den ersten internationalen Gleichstellungsstandard im Bereich der Erwerbsarbeit und formulierte einen Anspruch für erwerbstätige Frauen auf Mutterschutz im Rahmen der Geburt eines Kindes. Inzwischen sind weltweit in den meisten Ländern Mutterschutzfristen und Elternzeiten durch Gesetze auf staatlicher Ebene geregelt. Einzige Ausnahme bei den sogenannten entwickelten Ländern sind hier die USA. Jüngste Konventionen der ILO und auch neuere Richtlinien der Europäischen Kommission zielen darauf, den Schutz von Mutter und Kind um Aspekte der Gleichstellung zu erweitern. Dazu gehören u.a. die Formulierung eines Rechtes auf Vaterschaftsurlaub direkt nach der Geburt eines Kindes und die Empfehlung zu gesetzlichen Bestimmungen, die exklusive Elternzeitanprüche für Väter vorsehen. Bezahlte Mutterschutz- und Elternzeiten sind in den meisten europäischen Ländern auf Länderebene definiert, allerdings mit großen Unterschieden bezüglich der Länge der Fristen und der Höhe der Leistungen. Der Zusammenhang zwischen wohlfahrtsstaatlicher Absicherung im Rahmen der Geburt eines Kindes, der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter ist derzeit ein in Politik und Wissenschaft viel diskutiertes Thema, auch im Hinblick auf die soziale Nachhaltigkeit von Gesellschaften.

Vera Tröger leistet zusammen mit Mariaelisa Epifanio<sup>44</sup> einen wesentlichen Beitrag zu den Erkenntnissen über dieses sehr zeitgemäße Thema. In einem kürzlich veröffentlichten Artikel mit dem Titel *Bargaining over maternity pay: evidence from UK universities*<sup>45</sup> erforschen sie, wie und warum Hochschulen im Vereinigten Königreich über die Höhe von Mutterschutz- und Elternzeitleistungen entscheiden. Die Autorinnen nehmen mit ihrer Forschung zur Verhandlung von bezahlter Elternzeit an britischen Universitäten eine neue Perspektive auf die Erklärung der Entstehung von Elternzeitregelungen ein. Grundlage für ihre innovative Analyse bieten die besonderen institutionellen Bedingungen im Vereinigten Königreich, da dort der Umfang der finanziellen Absicherung in den Elternzeit-Monaten nach der Geburt eines Kindes wesentlich von den Leistungen der Arbeitgeberinnen abhängt.

Wie ist die finanzielle Unterstützung von Frauen während der Mutterschutz- und Elternzeitfristen im Vereinigten Königreich geregelt? Für die ersten sechs Wochen nach der Geburt eines Kindes erhalten Frauen Leistungen in Höhe von 90 %

44 Mariaelisa Epifanio ist seit 2017 Lecturer in Politikwissenschaft an der Universität Liverpool. Vorher war sie Projektmitarbeiterin an der Universität Warwick.

45 Vera E. Troeger & Mariaelisa Epifanio 2019. *Bargaining over maternity pay: evidence from UK universities*, *Journal of Public Policy* (first view), 1-26; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.



des vorherigen Einkommens. In der Zeit danach (33 Wochen) sind gesetzlich höchstens 700 Euro pro Monat vorgesehen. Damit ist die finanzielle Absicherung von Müttern im Vereinigten Königreich nach der Geburt eines Kindes als eher schwach anzusehen und liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Viele Arbeitgeberinnen stellen daher zusätzliche Zahlungen für Frauen in Elternzeit bereit, um die finanzielle Absicherung junger Mütter auch über die ersten sechs Wochen nach der Geburt eines Kindes hinaus zu gewährleisten.

International bisher unerforscht war die Frage, wie sich die Entscheidungen von Arbeitgeberinnen zu mehr oder weniger Leistungen für Frauen in Elternzeit erklären lassen. Vera Troeger und Mariaelisa Epifanio untersuchen diese Frage mit einem Verhandlungsmodell. Ihr Ziel ist es, die Entscheidungen von Hochschulen (»Higher Education Institutions«) bezüglich zusätzlicher Leistungen in der Elternzeit durch Arbeitgeberinnen (»Occupational Maternity Pay«) zu erklären. Zusätzlich streben sie an, die potenziellen Kosten oder Vorteile zu beschreiben, die für Hochschulen mit den mehr oder weniger generösen Regelungen zu bezahlten Elternzeiten verbunden sind.

Ihre empirische Analyse besteht aus verschiedenen Modellen (Negative binomial model, poisson model, generalized negative binomial model, sowie ordinary least squares regression als Bezugspunkt). Die zu erklärende Variable der Generosität von Leistungen im Rahmen der Elternzeit wird aus der Länge der voll bezahlten Elternzeit (in Wochen) gebildet. Als erklärende Faktoren werden insbesondere die Größe der Universität (Anzahl der Beschäftigten), die Anteile von Frauen (mit/ohne Professorinnen-Status), das Budget der Hochschule, die Intensität der Forschung, das Hochschullehrerinnen/Studentinnen-Verhältnis und die Stärke der Gewerkschaften an der Hochschule miteinbezogen. Für die Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse werden u.a. zusätzliche Indikatoren zur Erfassung der Generosität von Elternzeit-Leistungen an britischen Hochschulen gebildet, und die mit dem Modell vorhergesagten Werte werden mit den tatsächlichen Leistungen verglichen.

Die Ergebnisse der Analysen zeigen, dass im Vereinigten Königreich die Leistungen für Mütter im Rahmen von Elternzeit an Hochschulen sowohl in Bezug auf die Länge als auch in Bezug auf die Höhe der Zahlungen sehr unterschiedlich sind. Diese Unterschiede können zu einem großen Teil mit dem angewandten Handlungsmodell erklärt werden, das zwischen der Verhandlungsposition von Frauen in Spitzenpositionen, den Motivationen von Universitäten zur Anwerbung oder Bindung weiblicher Talente und den durch die Leistungen entstehenden Kosten für Hochschulen unterscheidet. Als ein entscheidender Faktor für höhere Leistungen im Rahmen der Elternzeit zeigt sich die Forschungsorientierung von Hochschulen. Hochschulen mit hoher Forschungsintensität haben ein verstärktes Interesse daran, weibliche Spitzenkräfte anzuwerben oder zu halten und bieten daher Frauen nach der Geburt eines Kindes eine bessere finanzielle Absicherung. Diese finanzi-



elle Absicherung sichert zudem die Zufriedenheit und die Produktivität der Akademikerinnen und erlaubt ihnen, in Forschungsaktivitäten zu investieren. Daneben lassen sich auch weitere Faktoren im Zusammenhang mit höheren Leistungen erkennen wie der (höhere) Anteil von Professorinnen in den Entscheidungsgremien, der (höhere) Anteil von Akademikerinnen im gebärfähigen Alter, ein besserer Betreuungsschlüssel zwischen Professorinnen und Studentinnen sowie die (höhere) Anzahl von Beschäftigten an Hochschulen.

Warum sind die Ergebnisse so wichtig? Bisherige Forschung hat gezeigt, dass bezahlte Elternzeiten für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, der Verkleinerung des *Gender Pay Gap* und für weibliche Karrieren von großer Bedeutung sind. Mariaelisa Epifanio und Vera Troeger bieten mit ihrer Analyse Einblicke in die Determinanten der Unterrepräsentation von Frauen in Spitzenpositionen, die leicht auf andere Sektoren jenseits der Hochschule übertragen werden können. Die Autorinnen berichten in der Diskussion ihrer Ergebnisse darüber hinaus von weiteren Analysen im Rahmen des Forschungsprojektes, in denen sie zeigen können, »that the generosity of maternity leaves exerts significant effects on career paths of female academics at the aggregate level, with more generous provisions likely to lead to a higher share of female professors and female academics in the highest salary bracket« (24) und dass an Hochschulen im Vereinigten Königreich die Produktivität und steileren Karrierepfade von Wissenschaftlerinnen eng mit den zusätzlichen Leistungen im Rahmen von Elternzeit verknüpft sind. Auch ohne den Anspruch, einen kausalen Zusammenhang zu behaupten, sind diese Befunde von sehr großer Bedeutung, da sie der allgemeinen Annahme eines Verlustes von Produktivität durch Elternzeiten von Müttern entgegenstehen und ein Umdenken einleiten können.

Vera Tröger und Mariaelisa Epifanio leisten mit ihrer Forschung zur Bedeutung generöser Elternzeit-Leistungen durch Hochschulen als Arbeitgeberinnen einen wichtigen Beitrag für die Diskussion der Relevanz von bezahlten Elternzeiten für die Gleichstellung der Geschlechter. Sie entwickeln eine innovative Perspektive auf die Vorteile generöser Leistungen im Rahmen von Elternzeit für Arbeitgeberinnen. Ihre Forschung zeigt allerdings auch, dass der Schutz von Müttern im Vereinigten Königreich stark von der Verhandlungsposition von Frauen gegenüber ihren Arbeitgeberinnen abhängt und wirft damit die Frage auf, inwieweit für die Gewährleistung eines Anspruchs auf Leistungen im Rahmen von Mutterschutz und Elternzeiten eine generöse staatliche Gesetzgebung vorzuziehen ist.

**Thordis Reimer** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Soziologie, insbesondere Ökologisierung und quantitative Methoden der Sozialforschung an der Universität Hamburg. Sie forscht zu Elternzeitregelungen, der Elternzeitznutzung durch Väter und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie ist Mitglied des *International Network on Leave Policies & Research* und stellvertretende Gleichstel-

lungsbeauftragte der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg.

### **Munizipaler Wissenstransfer.**

#### **Carolyn Klopitzke über das Projektbüro Angewandte Sozialforschung**

Das Projektbüro Angewandte Sozialforschung an der Universität Hamburg begreift sich als zentrale Institution für die praktische Methodenausbildung der Sozialwissenschaften. Der folgende Beitrag stellt seine Geschichte sowie seine unterschiedlichen Felder, Aufgabenbereiche und Ziele vor und präsentiert zentrale Projektformen und exemplarische Forschungsbeiträge. Im Netzwerk #UHHengagiert setzt sich das Projektbüro seit 2018 für einen stärkeren transferbezogenen Wissensaustausch zwischen Universität und Gesellschaft ein.

Im Jahr 2010 formulierten Kai Uwe Schnapp (Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Methoden) und Dr. Roland Willner die Idee, das sozialwissenschaftliche Studium um einen methodischen Praxisbezug zu bereichern. Hieraus entstand das Projektbüro, eine Institution mit festen Strukturen und Organisationseinheiten, deren Ansätze heute große Anerkennung im hochschulpolitischen Diskurs finden. Die Geschäftsstelle des Projektbüros startete damals mit einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin, wurde von 2015 bis 2017 von vier Studierenden geleitet und wird seit August 2017 von einer, seit November 2018 von zwei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen geführt.

Das Projektbüro widmet sich dem Grundsatz »Wissenschaft im Dienst der Gesellschaft«, indem es Fragestellungen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in den Alltag von Studierenden und Forschenden integriert und so einen regelmäßigen Austausch zwischen der Universität Hamburg und Akteuren der Hamburger Stadtgesellschaft ermöglicht. Studierende und Forschende der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wirken in Forschungsprojekten innerhalb des Seminarkontexts mit, aber auch im Rahmen von bezahlten Auftragsforschungen. Studierende können sich so bereits früh in ihrem Studium mit konkreten Herausforderungen der gesellschaftlichen Praxis auseinandersetzen und erfahren, welchen Beitrag sozialwissenschaftliches Wissen im politischen und gesellschaftlichen Leben leisten kann.

Die Geschäftsstelle des Projektbüros sucht dazu nach spannenden Projekten, initiiert Kooperationen mit Vertreterinnen der Hamburger Stadtgesellschaft und vermittelt diese dann in unterschiedlichen Formaten an interessierte Studierende und Forschende. Auch werden dort Kooperationspartnerinnen bei der Konkretisierung von Forschungsfragen unterstützt, Kosten für Projektanfragen kalkuliert, Forschungsdesigns verfasst, geeignetes Projektpersonal gefunden, Personal- und Projektverträge abgeschlossen, Materialien und Infrastrukturen zur Verfügung ge-

stellt etc. – kurz: der gesamte Forschungsprozess fachlich organisiert, koordiniert und begleitet.

Entsprechend der Bedarfe der Kooperationspartnerinnen gliedert das Projektbüro seine Tätigkeiten im Wesentlichen in zwei Bereiche: *Dienstleistungsprojekte* und *Lehrprojekte*. Bei *Dienstleistungsprojekten* handelt es sich um finanzierte Auftragsforschungen, die in der Regel gemeinsam von Wissenschaftlerinnen und Studierenden durchgeführt werden. Von der Zusammenstellung des Forschungsteams profitieren alle Beteiligten: Studierende können ihre Kenntnisse anwenden und erhalten tiefe Einblicke in die Praxis projektbezogener Sozialforschung, wissenschaftliche Mitarbeiter\*innen können ihre Führungskompetenzen ausbauen sowie ihr Netzwerk erweitern, während die Auftraggeberinnen hochqualifizierte wissenschaftliche Ergebnisse erhalten. Studierende und wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, die in diesen Projekten tätig sind, werden entweder im Rahmen einer Anstellung als Hilfskraft oder per Werkvertrag für ihre Tätigkeit bezahlt. Darüber hinaus haben Studierende die Möglichkeit, Daten aus Dienstleistungsprojekten für ihre Haus- und Abschlussarbeiten zu verwenden, sofern dies von den Projektpartnerinnen im Einzelnen erlaubt wird. So hat sich zum Beispiel ein Studierender in seiner Bachelorarbeit im Jahr 2015 methodenkritisch mit den erhobenen Daten des Projekts »Zusammenleben in Hamburg« von 2013/14 auseinandergesetzt (dazu unten mehr).

*Lehrprojekte* hingegen finden meist im Rahmen von Lehrveranstaltungen statt und werden in Zusammenarbeit mit den Praxispartnerinnen unentgeltlich durchgeführt. Dadurch können auch Forschungsanliegen von Kooperationspartnerinnen berücksichtigt werden, die nicht über die Ressourcen für eine vollfinanzierte Forschung verfügen. Studierende können im Rahmen eines Kooperationsprojektes ihre Abschlussarbeit verfassen oder ein Forschungspraktikum durchführen. Der Großteil der Lehrprojekte findet jedoch innerhalb der universitären Lehre statt. Dazu zählen Formate wie der »Grundkurs Methoden der empirischen Sozialforschung« oder das Seminar »In und mit der Hamburger Zivilgesellschaft sozialwissenschaftlich forschen«. Studierende nehmen hier das Forschungsanliegen selbst in die Hand, entwickeln passende Erhebungsinstrumente, führen die Erhebungen durch, werten die Daten aus und bereiten ihre Ergebnisse in einem Projektbericht auf. Während des gesamten Prozesses werden sie von Dozierenden und Tutorinnen des Seminars angeleitet und betreut.

Im Rahmen der mittlerweile zehnjährigen Arbeit des Projektbüros sind eine Reihe von interessanten Projekten und Publikationen entstanden. Das Dienstleistungsprojekt »Zusammenleben in Hamburg« wurde zum Beispiel im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) im Jahr 2013/14 durchgeführt. Hauptgegenstand der Studie war die Frage, wie Hamburgerinnen unterschiedlicher Herkunft ihr Zusammenleben gestalten und wahrnehmen, um das Zusammenleben und den Zusammenhalt in Hamburg nachhaltig zu fördern.

Zunächst wurden hierfür in einem Vorgespräch mit der BASFI die Inhalte und Ausgestaltung der Bevölkerungsumfrage erarbeitet und ein Forschungsdesign für die Umsetzung des Forschungsanliegens verfasst. Die Erhebung auf der Basis eines vom Projektbüro und dem sechsköpfigen Projektteam erstellten standardisierten Fragebogens erfolgte durch das WiSo-Forschungslabor und fand telefonisch und in persönlichen Interviews mit Personen unterschiedlicher kultureller Hintergründe statt. Die Aufbereitung und Auswertung der Daten, die abschließende Verschriftlichung sowie die Präsentation der Ergebnisse wurde wiederum vom Projektteam durchgeführt. Die Ergebnisse der Studie wiesen auf ein positives Bild des Zusammenlebens hin: Von den 1021 Befragten waren 90 % der Ansicht, dass Deutsche und Menschen mit Migrationshintergrund in ihrem Stadtteil gut miteinander auskommen, 94 % begrüßten es, wenn in ihrem Stadtteil Menschen unterschiedlicher Herkunft zusammenleben. Andererseits zeigen die Ergebnisse auch, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg im Kontakt mit den Behörden, bei der Wohnungssuche, in der Schule und Ausbildung, bei der Religionsausübung, bei der Arbeitsplatzsuche und am Arbeitsplatz deutlich häufiger benachteiligt fühlen. Die Ergebnisse der Studie gaben der BASFI Anlass für neue Handlungsansätze und Schwerpunktsetzungen in ihrer Arbeit.<sup>46</sup>

Ein beispielhaftes Lehrprojekt wurde im Rahmen des Grundkurs Methoden 2018 mit dem Partner BIQ (Bürgerengagement für Wohn-Pflege-Formen im Quartier) durchgeführt. Das Projektbüro übernahm die Akquise des Kooperationspartners, unterstützte BIQ bei der Formulierung einer geeigneten Forschungsfrage und vermittelte ihn an den Dozierenden des Seminars. Darüber hinaus erstellte es eine Kooperationsvereinbarung, in der die Zusammenarbeit zwischen Studierenden und dem Projektpartner schriftlich festgehalten wurde.

BIQ verfolgt das Ziel, die Mitbestimmung von Seniorinnen in Seniorenheimen und Bewohnerinnen in Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderung zu stärken. Dafür bildet es freiwillige engagierte Bürgerinnen zu Ombudspersonen aus. BIQ interessierte sich für die Frage, weshalb Hamburger Wohneinrichtungen das Angebot einer geschulten Ombudsperson häufig nicht in Anspruch nehmen. Nachdem eine Vertretung des Vereins das Forschungsinteresse in der Auftaktveranstaltung des Kurses vorstellte, fanden sich drei Gruppen aus 13 Studierenden zusammen, die daraus eine geeignete Forschungsfrage konzipierten. Fünf Studierende beschäftigten sich dabei mit der Leitungsebene der Seniorenheime. Als Erhebungsinstrument wählten sie ein qualitatives Leitfadeninterview und führten insgesamt vier Interviews. Nach der Datenaufbereitung und -analyse verschriftlichten sie die Ergebnisse in einem 30-seitigen Projektbericht, dem eine Kurzzusammenfassung der zentralen Erkenntnisse (Executive Summary) vorangestellt war.

46 Katrin Behrendt, Adrian Schaefer-Rolffs, Kai-Uwe Schnapp, Magdalena Abu Elian, Christoph van Dülmen & Stephanie Baruth 2014. *Zusammenleben in Hamburg*, Hamburg.

Sie fanden heraus, dass die Nichtinanspruchnahme des Angebots von BIQ zwei Gründe hatte. Einerseits war einem Teil der Einrichtungen das Angebot nicht bekannt. Andererseits arbeiteten viele bereits mit Ombudspersonen, die jedoch auf anderen Wegen in die Institutionen gekommen waren. Die Nichtinanspruchnahme von BIQ bedeutete also nicht, dass keine Ombudspersonen aktiv sind, sondern dass auch andere Rekrutierungswege gefunden wurden. Beendet wurde das Projekt mit einem Abschlusstreffen, in dem die zentralen Ergebnisse der Forschung und die daraus entstandenen Handlungsempfehlungen erläutert und diskutiert wurden. Die gemeinsamen Schlussfolgerungen waren, dass BIQ einerseits noch besser für seine Bekanntheit sorgen sollte, und dass es sich andererseits lohnt zu prüfen, ob und wie mit Ombudspersonen, die nicht über BIQ rekrutiert wurden, zusammengearbeitet werden kann. Inzwischen hat BIQ sich der Handlungsempfehlungen angenommen, etwa durch eine überarbeitete Internetseite.

Wie sich an den angeführten Beispielen zeigt, ist das Projektbüro in unterschiedlichen Bereichen aktiv, um einen partnerschaftlichen Austausch zwischen Studierenden und Forschenden mit Akteuren aus der Hamburger Stadtgesellschaft zu initiieren. Dieses Ziel verfolgt das Team seit 2018 auch mit der Mitgliedschaft im fakultätsübergreifenden Zusammenschluss *#UHHengagiert – Netzwerk für forschendes Lernen und soziale Verantwortung*. Das Netzwerk setzt sich dafür ein, Anwendungsbezug und forschendes Lernen zu verbinden und eine zivilgesellschaftliche Orientierung in der Ausbildung der Studierenden und im Denken der Lehrenden breiter an der Universität Hamburg zu verankern. Hierfür sollen praxis- und transferbezogene Lehrformate unter Zuhilfenahme von Forschungsansätzen wie *Community-based Research* oder *Service Learning* etabliert werden, die den wissenschaftlichen Anspruch ernst nehmen, forschungsorientiert gestaltet sind und zur Ausbildung einer forschenden Grundhaltung im Laufe des Studiums beitragen. Aber auch unabhängig von dieser Zusammenarbeit hat das Projektbüro als eigenständige Institution eine dynamische Entwicklung genommen, die längst nicht abgeschlossen ist.

**Carolyn Klopitzke** studiert Soziologie im Master an der Universität Hamburg und arbeitet seit September 2015 als studentische Hilfskraft im Projektbüro.

## Internationale Beziehungen

### Der ›Hamburger Ansatz‹ der Kriegsursachenforschung.

#### Jörg Meyer über Dietrich Jung, Klaus Schlichte & Jens Siegelberg, *Kriege in der Weltgesellschaft*

Der Hamburger Ansatz der Kriegsursachenforschung wurde in den 1990er Jahren innerhalb der von Klaus Jürgen Gantzel gegründeten »Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung« (AKUF) von Jens Siegelberg (\*1954), Dietrich Jung (\*1959) und Klaus Schlichte (\*1963) entwickelt. Siegelberg arbeitet heute als Publizist und Consultant, Jung ist an der University of Southern Denmark in Odense und Schlichte an der Universität Bremen tätig.

Es führt also zu grundlegenden Fehleinschätzungen [...], wenn die krieglerische Spur des Kapitalismus als Eigenschaft des Kapitalismus und nicht als Bedingung seiner Entstehung und Durchsetzung gesehen wird.<sup>47</sup>

Diese These kann als eine Schlüsselstelle des von Dietrich Jung, Klaus Schlichte und Jens Siegelberg verfassten Bandes *Kriege in der Weltgesellschaft* verstanden werden. Kriegerische Gewalt erscheint als »Widerstand gegen die kapitalistische Auflösung traditionaler Lebensverhältnisse«, auch wenn die »immanenten Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung« als weitere strukturelle Ursachen der »Kriege der Gegenwart« in Betracht gezogen werden (28f.). Hinter diesem Erklärungsansatz steht der Anspruch, auf eine »formalisierte Logik der Erklärung« zugunsten einer Orientierung an »der Logik der Sache selbst« zu verzichten (10). Aber wie kann so etwas aussehen?

Die Basis für die »sachlogische« Erklärung von Gewaltprozessen soll die »Grammatik des Krieges« als methodisches Konzept liefern. Sie basiert auf einer Unterscheidung von vier Analyseebenen, auf denen die »Schritte zum Krieg« (24) rekonstruiert werden sollen, um die »Komplexität kriegsursächlicher Bestimmungsgründe und ihre kumulative Verdichtung zu kriegerischem Konfliktaustrag analytisch in den Griff zu bekommen« und der »erklärungsnotwendigen Verknüpfung von strukturellen Ursachen und subjektiven Gründen von Gewalthandeln« Rechnung zu tragen (21).

Die auf der ersten Analyseebene (»Widerspruch«) angesiedelte Stufe des Entstehungsprozesses von Kriegen bestehe aus »gesellschaftliche[n] Widersprüche[n] und Problemlagen, die als Resultat historischer und aktueller Entwicklungen den strukturellen Hintergrund jedes gesellschaftlichen Konfliktes bilden«, wobei es

47 Dietrich Jung, Klaus Schlichte & Jens Siegelberg 2003. *Kriege in der Weltgesellschaft. Strukturgeschichtliche Erklärung kriegerischer Gewalt (1945-2002)*, Wiesbaden, 37; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

»gleichgültig« sei, »ob es sich um religiöse, ökonomische, ethnische, politische, kulturelle oder andere Widersprüche und Gegensätze handelt«. Auf diese Bereiche richte sich der erste Untersuchungsschritt (24). Nur welchen Schritt zum Krieg könnten dann die Beteiligten gemacht haben?

Auf der zweiten Analyseebene (»Krise«) kommen Akteure ins Spiel. »Um die nur potentiellen von den tatsächlich im Eskalationsprozess wirksam werdenden Einflußgrößen zu trennen, ist es entscheidend, ob und wie die objektiv zu konstatierenden Widersprüche und Gegensätze subjektiv wahrgenommen werden und welche Bedeutung sie für die beteiligten Akteure haben« (ebd.). Einerseits impliziert das »ob«, dass die Akteure beispielsweise einen von den Forschern konstatierten »ethnischen Gegensatz« vielleicht nicht wahrgenommen hatten, was die Frage aufwirft, woran die Forscher einen »ethnischen Gegensatz« festgemacht haben könnten. Andererseits drängt sich die Frage auf, ob Akteure nicht auch etwas zum Problem machen können, was objektiv betrachtet keines ist: Stellte Bruno der Bär ein objektives Problem dar? Dennoch wurde er als »Problembär« erschossen – wenn Tiere uns verstehen könnten, wüssten sie, dass sie ein Problem haben, wenn wir sie als Problem bezeichnen.

In der Skizze der dritten Analyseebene (»Konflikt«) wird deutlich, dass Jung et al. erst hier Akteuren eine aktive Rolle einräumen. »Auf dieser Ebene kann der doppelte Umschlag der gesellschaftlichen Verhältnisse in Verhalten der Akteure beobachtet werden: von passivem Wahrnehmen zu aktivem Handeln und von friedlichem zu kriegerischem Konfliktaustrag« (25). Welche Gründe für die Gewaltausübung die Akteure gehabt haben könnten, bleibt offen. Die »krisenhaft wahrgenommenen Lebensumstände« (24) schlagen einfach in kriegerisches Verhalten um. Es geht allerdings auch um »die Schaffung der materiellen, organisatorischen und mentalen Voraussetzungen der Kriegsführung«, das heißt »die Beschaffung von Waffen und materiellen Ressourcen« sowie »die ideologische Mobilisierung und schließlich die Rekrutierung kampfbereiter Anhänger« (25). Damit wird auf Handlungen von Akteuren verwiesen, die schon die Absicht hatten, Krieg zu führen, und dann andere dazu bewegt haben, mitzumachen.

Die vierte Analyseebene (»Krieg«) zielt weniger auf die Entstehung eines Krieges als auf die Erklärung einer lang andauernden Gewaltanwendung: »Jedes Drehen der Spirale aus Gewalt und Krieg erzeugt die weitere Eskalation und Perpetuierung von Gewalt, sodass der Krieg selbst schließlich immer stärker zur Ursache des Krieges und letztlich sogar zum Selbstzweck werden kann«. Im sich anschließenden Beispiel scheint Krieg aber nicht Zweck, sondern Mittel zu sein: »In Kriegsökonomien etwa wird die Gewalt zur Lebensgrundlage ganzer Bevölkerungsschichten, was zur Persistenz der Gewalt und zur Minderung der Chancen einer Kriegsbeendigung führt« (ebd.). Wenn wir »Kriegsökonomien« als Set von Praktiken verstehen, geben auch hier Akteure anderen Akteuren Gründe für eine Gewaltanwendung, indem sie entsprechende Möglichkeiten des Erzielens von



Einkommen schaffen oder alternative Möglichkeiten der Sicherung des eigenen Überlebens blockieren.

Wie könnte nun in der Zusammenschau die Erklärung eines Krieges aussehen? Auf den ersten Blick wie folgt: Im betreffenden Staat hat der objektive »Widerspruch« X vorgelegen; dieser hat zu einer »Krise« der bestehenden Ordnung etwa in Gestalt von Protesten geführt; dann ist die Krise zum »Konflikt« eskaliert; und daraus ist ein »Krieg« geworden.

Das könnte uns plausibel erscheinen. Aber warum? Vielleicht, weil wir schon wissen, dass Widersprüche sich gewaltsam entladen und Krisen eskalieren können. Speziell die erste Analyseebene appelliert an ein Hintergrundwissen: »Diesen Bereichen [»religiöse, ökonomische, ethnische, politische, kulturelle oder andere Widersprüche und Gegensätze« bzw. »Probleme«] gilt zunächst die Aufmerksamkeit, da sie potentiell konfliktive Momente darstellen und sich unter bestimmten Umständen zu Gewaltursachen entwickeln können« (24). Zwischen welchen Arten von »Dingen« ein Widerspruch besteht, wird uns allerdings nicht verraten.

Im alltäglichen Gebrauch des Wortes »Problem« zeichnet sich eine Antwort auf diese Frage ab: Zwischen bestimmten Verhältnissen einerseits und spezifischen Bewertungen oder Bedürfnissen andererseits. So könnte in einer auf die kognitive Ebene gerichteten Perspektive gesagt werden, dass ein Widerspruch zwischen von den Handelnden wahrgenommenen und von ihnen als wünschenswert angesehen Lebensumständen bestanden und diese Diskrepanz einen Wunsch nach Veränderung erzeugt habe. Und in einer weniger zwischen »Geist und Körper« trennenden Sicht könnte ein Widerspruch zwischen den Handelnden widerfahrenen Lebensumständen und ihren auch sozial geformten Bedürfnissen vermutet werden, der ein Gefühl der Verletzung und ein Verlangen nach Veränderung erzeugt hat.

Aber was könnte bei Jung et al. mit objektiven Widersprüchen gemeint sein? Der häufig eingeschlagene Weg, objektive Widersprüche als von der Forschung beobachtete Diskrepanz zwischen bestimmten Verhältnissen einerseits und sozialen Bewertungsmustern andererseits zu verstehen, ist mit dem (methodischen) Konzept der *Grammatik* kaum kompatibel. Denn es sollen zunächst objektive Widersprüche identifiziert und erst dann die Wahrnehmungsmuster der Akteure analysiert werden.

Da die zweite Analyseebene den Namen »Krise« trägt, bin ich davon ausgegangen, dass diese Stufe des Entstehungsprozesses von Kriegen in der Krise einer Herrschaftsordnung in Gestalt etwa von Protesten besteht, deren mögliche Eskalation auch durch repressive Maßnahmen der Herrschenden im dritten Schritt zu untersuchen wäre. Abgesehen vom Titel taucht das Wort »Krise« in der Beschreibung der zweiten Analyseebene aber nicht auf. An dieser Stelle hilft ein Blick in frühere Publikationen: »Der Begriff der Krise meint hier [...] die Wahrnehmung

von Widerspruch«. <sup>48</sup> »Auf der dritten Stufe wird analysiert, wie sich die krisenhafte Wahrnehmung von Widersprüchen im konfliktiven Handeln der Akteure umsetzt«. <sup>49</sup>

Wenn Jung et al. auf krisenhaft wahrgenommene Lebensumstände verweisen, dürfte das also so zu verstehen sein, dass es um auch von den Akteuren als Widerspruch wahrgenommene objektive Widersprüche geht: »Die Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster der Beteiligten, die auf dieser zweiten Analyseebene untersucht werden, filtern also gewissermaßen die wirksam werdenden von den unwirksamen Einflußgrößen und verleihen dem Entstehungs- und Erzeugungsprozess des Ursächlichen durch ihre Interpretationsleistung eine neue Qualität« (24).

Auf diese Weise soll vermutlich die Verknüpfung von strukturellen Ursachen und subjektiven Gründen gelingen. Damit ist aber noch nicht gesagt, zwischen welchen Arten von ›Dingen‹ ein Widerspruch bestanden und was die am Krieg Beteiligten angetrieben hat. Insofern geht es bei der »neuen Qualität« vielleicht weniger um den Erzeugungsprozess eines Krieges als um die Erklärung: Die Erzählung, wie der Krieg entstanden ist, könnte dadurch an Überzeugungskraft gewinnen, dass die von den Forschern identifizierten »objektiven Bestimmungsgründe« (ebd.) den ›Filtertest‹ der Wahrnehmungsmuster der Akteure bestehen. Nur wie ist der Krieg erzeugt worden? Während ein ideologisches Mobilisieren von Anhängerinnen oder auch ein Etablieren von Kriegsökonomien Aktivitäten sind, die von Akteuren ausgeübt und durch die anderen Handelnden Gründe zur Gewaltanwendung gegeben werden können, trifft das für ein Filtern von Einflussfaktoren doch eher nicht zu.

Auf der Analyseebene »Widerspruch«, so Jung, wird nach »objektiv feststellbaren, unvereinbaren gesellschaftlichen Momenten gesucht, die einen Handlungsdruck erzeugen, sofern sie von den Akteuren als unvereinbar wahrgenommen werden«. <sup>50</sup> Aber als unvereinbar *mit was*? Das wird uns weder in Bezug auf das objektive Konstatieren von Widersprüchen durch die Forscher noch das im zweiten Analyseschritt zu untersuchende subjektive Wahrnehmen von Widersprüchen gesagt. Eine nahe liegende Antwort auf die Frage wäre, dass bestimmte Verhältnisse von den Akteuren als unvereinbar mit ihren Werten oder Bedürfnissen empfunden worden sind. Aber das würde keine Antwort auf die Frage geben, womit die Verhältnisse objektiv unvereinbar gewesen sind. Offenbar erfordert die Wahrnehmung eines Problems es auch nicht, dass die als Problem begriffenen Verhältnisse vorliegen. Ein Beispiel sind die behaupteten Massenvernichtungswaffen im Irak.

48 Jens Siegelberg 1994. *Kapitalismus und Krieg. Eine Theorie des Krieges in der Weltgesellschaft*, Münster, 183.

49 Dietrich Jung 1995. *Tradition – Moderne – Krieg. Grundlegung einer Methode zur Erforschung kriegsursächlicher Prozesse im Kontext globaler Vergesellschaftung*, Münster, 34.

50 Ebd., 212.

Die Frage, durch welche Narrative, Praktiken und Machtkomplexe Kriege möglich gemacht werden können und in konkreten Fällen erzeugt wurden, steht bei Jung et al. jedoch nicht im Vordergrund. Das Herz der Hamburger Forscher scheint weniger an der *Grammatik des Krieges* zu hängen, sondern eher an der von ihnen angebotenen »Theorie des Krieges« (27).

In der Darstellung dieser Theorie (der »historischen Logik des Krieges«) löst sich das Rätsel auf, zwischen welchen Arten von »Dingen« ein objektiver Widerspruch besteht: »Theoretisches Kernstück des Hamburger Ansatzes für die Erklärung kriegesischer Konflikte sind die gewaltsamen sozialen Prozesse, die sich aus den fortwährenden Spannungen zwischen traditionaler und bürgerlich-kapitalistischer Vergesellschaftung ergeben« (28).

Dazu werden unter Rückgriff auf Elias drei Elementarfunktionen unterschieden, »die invariante Merkmale jeder Form von Vergesellschaftung bilden: die Sicherung *materieller Reproduktion*, die *Gewaltkontrolle* und die Gewährleistung einer über Ideen und Weltbilder vermittelten *symbolischen Ordnung*« (32). Merkmale einer bürgerlich-kapitalistischen Vergesellschaftung sind die »konkurrenzbestimmte kapitalistische Warenproduktion, deren Zweck die Produktion von Mehrwert ist«; »versachlichte Formen legaler Herrschaft« und die »Kontrolle physischer Gewaltsamkeit« durch das staatliche Gewaltmonopol; sowie »von Rationalität und formalen Regeln bestimmte Formen der Wirklichkeitsbewältigung«. Die Gewaltpotenziale dieser Prozesse oder auch einer »Bürokratisierung von Herrschaft« (33ff.) benötigen eigentlich keine Erläuterung.

Leitdifferenz des Hamburger Ansatzes ist dennoch die Unterscheidung von »Tradition und Moderne«. Bürgerlich-kapitalistische Vergesellschaftung wird vor allem als »Auflösung und Transformation traditionaler Lebensverhältnisse« im Zuge der »europäischen Weltexpansion« und »kapitalistischen Modernisierung« verstanden. So lautet eine Kernthese, dass »der bis heute unabgeschlossene kapitalistische Transformationsprozeß traditionaler Vergesellschaftungsformen die zentrale, dem Kriegsgeschehen in der Moderne unterliegende strukturelle Konfliktlinie« bilde (28).

Das scheint die zentrale Kategorie von strukturellen Kriegsursachen zu sein: Was sich in der Anwendung von Gewalt artikuliere, sei ein »Widerstand gegen die kapitalistische Auflösung traditionaler Lebensverhältnisse«, wobei sich dieser »Widerstand gegen das Neue unter Rückgriff auf religiös, ethnisch, sprachlich oder regional vermittelte Identitäten« äußere (29).

Was uns als »Logik der Sache selbst« angetragen wurde, entpuppt sich so als Logik der theoretischen Perspektive des Hamburger Ansatzes, der sich mit dem methodischen Konzept der *Grammatik* quasi das Erstzugriffsrecht auf das »Ursächliche« sichert. Damit klärt sich auch auf, was mit einer »kumulativen Verdichtung kriegsursächlicher Bestimmungsgründe zu kriegesischem Konfliktaustrag« (s.o.)

gemeint sein dürfte: eine Anhäufung von Momenten eines Nebeneinanders von »modernen und traditionellen Elementen« (30).

In diesem Sinne erheben Jung et al. den Anspruch, dass sich die »Verdichtungs-räume gesellschaftlicher Konfliktpotentiale« entlang der »Ausbreitungsmuster kapitalistischer Vergesellschaftung nachweisen« lassen, also an den Orten, an denen »der Graben zwischen Tradition und Moderne am tiefsten« sei (28f.). Der Nachweis dafür, dass an den Orten, an denen besonders viele als traditional und modern klassifizierte Elemente aufeinandertreffen, auch der Graben zwischen »Tradition« und »Moderne« am tiefsten ist, sollte aber nicht mit einem Nachweis dafür verwechselt werden, dass diese Momente auch die an diesen Orten aufgetretenen Kriege verursacht haben. Daran ändert das Bezeichnen dieser Momente als »potentiell konflikthafte Momente« wenig.

Insofern müsste der Nachweis in den Analysen einzelner Kriege erbracht werden. Dabei will ich dem Band keinesfalls eine Erklärungskraft absprechen. Aber es irritiert schon, wenn von einem »Kontakt zwischen Völkern unterschiedlicher Entwicklungsstufen« (30) die Rede ist, oder davon, dass »mit der Überwindung traditioneller Kräfte [...] ein Formwandel der Gewalt- und Herrschaftsverhältnisse einhergeht, der die zivilisatorischen Seiten des Kapitalismus freilegt« (52). Vielleicht bedarf es im Kapitalismus gar keiner »traditionellen« Formen des »Denkens, der Wertvorstellungen und Gefühle«, um Kriege zu erzeugen.

**Jörg Meyer** ist seit 2008 Mitarbeiter am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

## Privatisierung eines Menschenrechts. Patricia Konrad über Petra Dobner, *Wasserpolitik*

Petra Dobner (\*1964) ist seit 2012 Professorin für Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und seit 2018 Dekanin der Philosophischen Fakultät. Davor lehrte sie zwischen 2010 und 2012 als Professorin für Regierungslehre an der Universität Hamburg. Ihr Buch *Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance* leistet einen Beitrag zur Erforschung transnationaler Stakeholder-Netzwerke.

Weitreichende Globalisierungsprozesse verlangen eine tiefgreifende Analyse staatlicher Handlungsoptionen und der Rolle nichtstaatlicher Akteure bei der Ausgestaltung politischer und gesellschaftlicher Räume. Petra Dobners Monographie setzt sich intensiv mit dem aktuellen Stand empirischer und normativer Fragen der Global Governance auseinander und verdeutlicht Legitimitätsdefizite und Machtin-

teressen am Schwerpunkt globaler Wasserpolitik.<sup>51</sup> In der politikwissenschaftlichen Forschung zu Global Governance wird auf der einen Seite die Transformation von Regierungsformen weg von einem hierarchisch strukturierten Nationalstaat zu breiten, transnationalen Netzwerken, die individuelle, korporative und gesellschaftliche Akteure umfassen, untersucht und beschrieben. Zum anderen werden normative Überlegungen angestellt, ob und wie demokratische Elemente und Legitimitätskriterien ohne den Polity-Rahmen eines Nationalstaats auf globaler Ebene verwirklicht werden können.

Globale Themen, wie etwa die Versorgung aller Menschen mit Wasser, fordern den Staat bezüglich der Verantwortung öffentlicher Daseinsvorsorge und des effektiven Handelns heraus. Insbesondere neoliberale Theoretikerinnen treten für minimalistische Staatsmodelle ein, in denen Regierungshandeln dem Markt untergeordnet ist. Doch gerade im Bereich der Trinkwasserversorgung sind neoliberale Positionen widersprüchlich, wie Dobner in ihrem Buch darstellt: Selbst (neo)liberale Denker wie Adam Smith, Friedrich von Hayek und Ludwig von Mises stuften das Gut Wasser als »existentiell und nicht substituierbar« (239) ein und würden es daher nur unter großen Bedenken privatwirtschaftlichen Akteuren überlassen. In der Realität jedoch, so zeigt die Analyse der Autorin, wird die Wasserversorgung von staatlichen Akteuren keineswegs als öffentliches Gut (Allmende) geschützt. Die Privatisierung der Wasserversorgung ist, im Gegenteil, auf dem Vormarsch. Seit der Dublin-Konferenz zu Wasser und Umwelt im Jahre 1992 ist Wasser als ökonomisches Gut institutionell verankert. Der Aushandlungsprozess findet hierbei in transnationalen Netzwerken mit Akteuren statt, die um Einflussnahme und Machterhalt im Policy-Feld Wasser kämpfen, ohne an verfassungsrechtliche Einschränkungen gebunden zu sein (284).

Um den Prozess der Interessenaushandlung und Machtverteilung innerhalb des transnationalen Policy-Netzwerks Wasser zu veranschaulichen und gleichzeitig bewerten zu können, schlägt Dobner eine Brücke zwischen Theorie und Empirie: Auf der einen Seite gilt es, Machttheorien in die Governance-Forschung zu integrieren, auf der anderen Seite sind durch eine Netzwerkanalyse Akteure, Institutionen und Handlungsweisen im Bereich Wasser zu untersuchen. Die Analysen von Machtstrukturen am Übergang zwischen nationaler und globaler Politik hält die Wissenschaftlerin für besonders wichtig, da hier eine zweite Konfliktdimension der Globalisierung<sup>52</sup> auszumachen ist: Der »transnationale Raum der Politik [...] findet im staatlichen Raum seinen Ausgangs- und Endpunkt [...] und wird hier

51 Petra Dobner 2010. *Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance*, Frankfurt a.M., 262; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

52 Die Autorin verweist an dieser Stelle auf Helmut Willke, der zum einen die Konfliktlinie zwischen Gewinnerinnen und Verliererinnen der Globalisierung aufzeige, zum anderen aber eine weitere Konfliktlinie zwischen dem nationalstaatlichen und globalen Zusammenspiel ausmache; Helmut Willke 2006. *Global Governance*, Bielefeld.

transformiert«. Innerhalb des Staates schützt der Polity-Rahmen, zum Beispiel in Form einer Verfassung, die Bürgerinnen vor der »Unsicherheit des Hobbeschen Naturzustands«. Da dieser Rahmen im globalen Kontext aber nicht vorhanden ist, würden »Machtverhältnisse weit archaischer ausgetragen als innerhalb des Staates« (291).

Neben der Analyse der Machtstrukturen untersucht Dobner die Legitimität und Effektivität des Wasser-Netzwerks. Sie nutzt den Begriff der askriptiven Legitimität zur Bestimmung des normativ-demokratischen Legitimationsanspruchs und untersucht daraufhin auf der Input-Seite des Netzwerks die Optionen zu Wahlen und Partizipation, sowie auf der Output-Seite die Möglichkeiten eines Konsenses und der Problemlösung (325). Die Hoffnung, dass zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess eingebunden werden, sollte nicht zu hoch gehängt werden, da zwar grundsätzlich alle interessierten Organisationen beispielsweise auf den Weltwasserforen teilnehmen können, die Partizipation allerdings durch strukturelle Beschränkungen wie hohe Teilnahmegebühren erschwert wird. Hinzu kommt, dass kritische Stimmen gegen die Privatwirtschaft in den Berichten nicht auftauchen. Dobner kommt daher zu dem Schluss, dass das Netzwerk selbst den askriptiven Legitimitätsanforderungen nicht gerecht wird und der Hinweis auf die breite Expertise der Akteure, sowie deren Reputation den Stakeholderinnen nur einen »Anstrich der Legitimation« geben können (329). Besonders bedenklich ist, dass Staaten nur eine Sorte Akteur unter den zahlreichen Stakeholderinnen sind und somit niemand kollektive Interessen vertritt bzw. »keine Institution sich schützend vor diejenigen ›Spieler und Interessenten‹ stellt, die nicht stark genug sind, um für sich selbst einzutreten.« So ergebe sich »eine komplette Revision des Konzeptes von Demokratie, eine moderne Variante des Naturzustands, in dem derjenige siegt, der stark ist« (332).

Auch die Ergebnisse der Output-Analyse sind ernüchternd. Die Fortschritte, die das transnationale Netzwerk im Bereich der Wasserversorgung erzielen konnte, sind sehr gering. So haben nach dem aktuellen Bericht der UN (2018) weltweit 2,1 Milliarden Menschen zu sauberem Trinkwasser und 4,5 Milliarden Menschen zu sanitären Einrichtungen keinen Zugang.<sup>53</sup> Dennoch tritt das Netzwerk weiterhin für die Ausweitung privatwirtschaftlicher Initiativen ein und fordert Zurückhaltung des Staates, obwohl private Investorinnen kein Risiko eingehen und kostspielige Investitionen, die zum Beispiel für den Ausbau der Wasserversorgung in ländlichen Räumen des Globalen Südens nötig wären, scheuen.<sup>54</sup> Wenn die Legi-

53 Petra Dobner 2018. Unser tägliches Wasser gib uns..., *Bürger&Staat* 4, 261-267.

54 An dieser Tatsache hat sich auch Jahre nach der Veröffentlichung nichts geändert. Darüber hinaus verweist Dobner auch darauf, dass es keine Konkurrenz im Markt geben kann, weil Wasserversorgung nur monopolisiert angeboten werden kann, weil das Leitungsnetz nicht gleichzeitig für verschiedene Wasserangebote gemischt werden kann.

timität also anhand der Effektivität gemessen werden soll, sprechen die Zahlen gegen eine reduzierte Rolle des Staates.

In ihrem Buch *Wasserpolitik* zeigt Dobner auf, dass im Bereich der Wasserversorgung nach wie vor nicht nur eine ungerechte Ressourcenverteilung herrscht, sondern die Multi-Stakeholder-Netzwerke strukturelle Barrieren verfestigen, die zivilgesellschaftliche Akteure in ihrer Partizipation und ihrem Entwicklungspotenzialeinschränken. Der fehlende institutionelle Rahmen auf globaler Ebene verhärtet diese Strukturen; der Staat ist nur Player im Mähtespiel und an der Konsensbildung des Netzwerks nicht beteiligt. Dabei wird der Staat auch zukünftig die Schnittstelle zwischen international ausgehandelten Ergebnissen und nationaler Umsetzung bleiben. Die Analyse des Policy-Feldes Wasserversorgung zeigt, dass es auch auf globaler Ebene wichtig sein wird, einen Policy-Rahmen zu finden, der Herrschaft legitimiert und begrenzt. Es ist daher Aufgabe der Politikwissenschaft, die Global Governance-Forschung zu vertiefen, indem – wie Dobner exemplarisch in ihrem Buch aufzeigt – die Theorie mit der Empirie verbunden wird.

**Patricia Konrad** studierte Politikwissenschaft in Augsburg und Hamburg und ist Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) und des Initiativkreises Friedensbildung/Peacebuilding (ZNF) an der Universität Hamburg. Sie promoviert zum Thema *Präventionsstrategien genderbasierter Gewalt in bewaffneten Konflikten*.

### Risiken der Gewaltforschung.

**Ana Soares über Michael Brzoska, *European Peace and Security Policy***

Michael Brzoska (\*1953) hat das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) von 2006 bis 2016 geleitet und ist dort nun als Senior Research Fellow tätig. Brzoska hat als Professor an der Universität Hamburg gelehrt und am Internationalen Konversionszentrum Bonn sowie am Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI gelehrt und geforscht. Die Deutsche Stiftung Friedensforschung leitete er von 2008 bis 2015.

Imagine an enhanced reality with no borders, no walls and no limits. A reality where technology has transformed the world, where actors are getting more and more intertwined. We might have already achieved this reality, a society in which the powers of nation-states are not enough to set the limits to the risks of violence, and security needs to be found elsewhere. Michael Brzoska's 2014 edited volume *European Peace and Security Policy: Transnational Risks of Violence* is a selection of papers developed by the IFSH research program »Transnationalization of risks of violence as a challenge to European peace and security policy«, which addresses the emer-



gence of cross-border security risks. The program started in 2007 and was built on earlier security research with the intent to analyse the approach of the European Union (EU) to the so called »new threats«. Various publications have been produced by the program: special issues of journals, books and anthologies; nevertheless, the works chosen to be in this volume represent the general findings of the IFSH project.<sup>55</sup> The core objectives of the research program include the elaboration of an analytical foundation and conceptual-normative framework, the tracing of strategies and instruments of European actors, and an analysis of the effectivity of security policies and interventions. All the goals are discussed within an institutional-oriented approach where the OSCE and the EU occupy the central stage of the investigation.

This volume consists of sixteen papers on transnational security written by the researchers of the IFSH. The book is divided into two sections: the first six chapters concern general concepts and fundamental issues, and the second group of papers are focused on particular cases addressing cross-border threats. These transnational phenomena involving at least one non-state actor range from obvious dangers – such as terrorism and organized crime – to environmental threats that do not respect the rules of the game of the sovereign state. Therefore, the chapters of this edited volume investigate the security perceptions and policies of relevant international organizations based on a post-national constellation ontology. This ontology is structured by de-nationalization and globalization, and it requires cooperation and coordination from the relevant actors to work effectively.

Perception is a concept of significant relevance that many times is overlooked by the agents of security and by the scholars producing security knowledge. In the end, security is all about the perception of a threat by the actor that, in a supposedly non-hierarchical environment, has the power to intervene within the security governance scheme. Perceiving the decision-making of security agents as a simple reaction to external threatening events, without an element of co-construction among actors, audience and object is a limiting way to approach such a complex scholarship.<sup>56</sup> This is where understanding the role of interdisciplinarity can make a difference. Although cited in the introduction of the edited volume, the intersubjectivity of the notion of transnational risks of violence is not extensively addressed by the chapters of this book. What can be seen here is a more functional and practical access – with some exceptions – to security policies, with few mentions to personal, structural and cultural aspects of transnational violence.<sup>57</sup>

55 Michael Brzoska 2014. Introduction, in ders. *European Peace and Security Policy: Transnational Risks of Violence*, Baden-Baden, 7–22.

56 Didier Bigo & Emma McCluskey 2018. What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology, in Alexandra Gheciu & William C. Wohlforth (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, 608.

57 Michael Brzoska. *Introduction*.

In the paper by Hans-George Ehrhart, Hendrik Hegemann and Martin Kahl, »Security Governance in the Post-National Constellation: Concept, Practice and Critique«, the authors address the concept of governance, criticizing and questioning the interests, the exclusion and the legitimacy of security politics acting in a multilevel/multipolar world. Above all, »security governance can produce unintended consequences through the solidification of local conflicts, the alienation of certain social groups and the erosion of broader norms«. <sup>58</sup> Thus, the following chapter written by Regina Heller and Martin Kahl is a well-placed paper that complements the previous conceptualization having the EU as a case study. The EU is a very rich example when talking about security policies due to its structural complexity of intergovernmental, supranational, and regional operations. For instance, its neighbourhood policy (ENP) is an illustration of an asymmetry inherent to the EU's external governance. Both texts stress the importance of seeing security governance as more than a strategic tool to approach transnational risks of violence, but as a questioning tool that addresses the already given idea of a pseudo-hierarchy.

Keeping in mind that a core-periphery dynamic takes place in the ENP framework, it is essential to grasp the intricacies of governance in a post-national constellation. Even though the authors of the chapter *Managing Transnational Security Threats in Europe. Concepts, Modes and Effects of EU External Governance* mention the term »europeanize« in the text, there is a lack of criticism over the supposed superiority of the European norms and way of thinking when talking about the ENP. It is important to understand that although most of the knowledge production is developed in the Global North, some concepts and ideas cannot possibly be applied to the ontological rationale of all EU neighbors. The seemingly universal concept of the Westphalian state, for example, was actually enforced in the post-colonial reordering of some regions in Africa, not necessarily respecting the local cultural structure. <sup>59</sup> This phenomenon, »most fundamentally, [...] manifests itself in the assumption that the ›European‹ or, more accurately, the Euro-American model of the state and the accompanying political culture is valid globally«. <sup>60</sup> Furthermore, it is safe to say that the West-Centric structure of international relations can blind the policy making system and scholars need to be aware of it. <sup>61</sup>

58 Hans-Georg Ehrhart et al. 2014. Security Governance in the Post-National Constellation: Concept, Practice and Critique, in Michael Brzoska. *European Peace and Security Policy*, 23-42, 30.

59 Cirino Hiteng Ofuho 2009. Africa: teaching IR where it's not supposed to be, in Ole Wæver & Arlene B. Tickner (eds.). *International Relations Scholarships Around the World*, London & New York, 71-85.

60 Claire Wilkinson 2007. The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe? *Security Dialogue* 38(5), 5-25, 7.

61 Amitav Acharya & Barry Buzan 2019. *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge, 392.

In the past decades, terrorism was one of most addressed topics in security policy. Five out of the sixteen works selected to be part of this volume concern solely terrorism and counterterrorist measures. In the paper entitled *Public Good Theory and the ›Added Value‹ of the EU's Counterterrorism Policy*, Raphael Bossong criticizes the practical implementation of policies against terrorism executed by international organizations. He applies public good theory to understand the complex patterns of international counterterror cooperation, facing security as an asset, a resource. The three aspects of public good theory – weaker link, aggregate efforts and better shot goods – converse fluently with the other four papers about terrorism. Regina Heller, Martin Kahl and Daniela Pisoiu point out effectively the connection between counterterrorist argumentation and the changes in a normative framework. It is the summation of information and the use of language that incites an audience to legitimate a measure against terrorism. In addition, »A Good thing gone too far? External Assessments and Counterterrorist Finance-Related Measures in the European Union« by Michael Brzoska is an example of the weaker link approach to counterterrorism policies. Brzoska analyses the efforts of the Financial Action Task Force (FATF) to control governments' finance-related international measures towards terrorism. However, the question brought by Brzoska is regarding the expansion and intensity of the counterterrorist financing (CTF) in the EU: is the cost-benefit ratio worth it? A thorough account of the effectiveness of this measure is needed to answer this question.

As previously stated, the IFSH research program had a functional, strategic and pragmatic approach towards security practices, and in this case, it made sense to include a paper addressing »effectiveness« in international politics. The chapter on »Studying ›Effectiveness‹ in International Relations: Objectives, Concepts and Applications« fulfils this purpose. »Many of the core issues and problems of international politics require answers to the questions of whether, how and when certain actors, tools or policies cause or at least affect specific results«. <sup>62</sup> Recognizing the difficulties of designing research about effectiveness, the authors reaffirm the need for practically-relevant findings rather than theoretical and methodological orthodoxies.

Starting with a contribution by Wolfgang Zeller on the OSCE agenda on transnational threats, the second part of this edited volume is dedicated to institutional and regional cases dealing with new risks of violence. The seven other papers address the situation of political Islam in Central Asia, piracy in Somalia, the relation of the EU and the Palestinian territories, the UN and EU measures

---

62 Hendrik Hegemann et al. 2014. Studying »Effectiveness« in International Relations: Objectives, Concepts and Applications, in Michael Brzoska. *European Peace and Security Policy*, 113-133, 113.

towards blacklisted terrorists, terrorism in Afghanistan, Jihadi radicalization, and the control of dangerous technologies by state and non-state actors.

This edited volume is a good representation of the strengths and weaknesses of the IFSH research program on transnational risk of violence and how Europe deals with these threats. The reproduction of a core-periphery system of knowledge fabrication is already expected in such a work. Furthermore, the stiffness of a non-interdisciplinary approach to IR can hinder the study of perception and it can reaffirm dated conceptualisations of security. Nevertheless, the functional and pragmatic approach to security policies is very interesting and effective in terms of application and development of international measures. Stressed by the book, cooperation among nations is, indeed, the most important aspect of combating threats that transcend the boundaries of states. *European Peace and Security Policy: Transnational Risks of Violence* is the outcome of a sophisticated research program. It will continue to inspire the transnational security-discussion, stressing the increasing necessity of foregrounding the theme among scholars and policy makers.

**Ana Soares** ist Doktorandin im Fach Politikwissenschaft an der Universität Hamburg und arbeitet an der Professur für Global Governance. Sie ist in Brasilien aufgewachsen und hat ihren BA und MA an der La Salle University und der Corvinus Universität Budapest erworben.

### **Determinanten der Sicherheitsarchitektur.**

**Oliver Merschel über Ursula Schröder, *The Organization of European Security Governance***

Ursula Schröder (\*1975) leitet seit 2017 das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Sie ist Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, am Fachgebiet und lehrt im BA und MA Politikwissenschaft der Universität Hamburg und im Masterstudiengang Peace and Security Studies des IFSH. Das hier besprochene Werk ging aus ihrer Dissertation am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz hervor.

Wie kann es sein, dass zentrale Versprechungen der Politik, für die sich nicht nur ein großer Teil der Gesellschaft, sondern auch Politikerinnen selbst stark machen, letztendlich so häufig im Sande verlaufen oder ihre Umsetzung zumindest als unzureichend und schleppend empfunden wird? Oder auch, dass implementierte Politiken, ob sie nun zufriedenstellend sein mögen oder nicht, häufig wenig mit den hochtrabend formulierten Zielen einer *policy* zu tun haben? Im öffentlichen, medialen Diskurs wird hier nicht selten die Inkompetenz, Unwilligkeit oder Überforderung einzelner Spitzenpolitikerinnen als Erklärung ins Feld geführt. Auch wenn

dies in einzelnen Fällen sicherlich nicht von der Hand zu weisen ist, kann es als substanzielle Erklärung, zumal aus politikwissenschaftlicher Perspektive, nicht ausreichen. Ursula Schröder bietet in ihrem Buch *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition* eine theoretisch sowie empirisch äußerst reichhaltige Erklärung dieses Phänomens am Beispiel der stockenden Entwicklung einer horizontalen Sicherheitsstruktur der Europäischen Union (EU) an.<sup>63</sup> Demnach sind es organisatorische Strukturen in Behörden (36) sowie Interpretationen der angestrebten *policies* durch organisatorische Akteure, die ihren eigenen institutionellen Interessen in die Karten spielen (45), die eine zügige, vollständige und der ursprünglichen Intention folgende Umsetzung von politischen Entscheidungen verhindern.

Das Buch kann als exemplarisch für das konsequente Zusammendenken von zwei in Hamburg stark vertretenen Forschungsfeldern gelten: Zum einen der EU-Forschung, hier sind neben der Integrationsforschung am Europa-Kolleg Hamburg u. a. die Arbeiten von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an den IB- bzw. Global Governance-Professuren der Universität Hamburg, beispielsweise von Andreas Grimm und Maren Hofius, sowie der von Antje Wiener mitherausgegebene Sammelband zur *European Integration Theory*<sup>64</sup> zu nennen. Zum anderen natürlich der Bereich der Sicherheitsforschung: Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg, die Professur von Anna Geis an der Helmut-Schmidt-Universität mit Schwerpunkt Sicherheitspolitik und Konfliktforschung sowie das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Uni Hamburg (ISFH) zu nennen. Das ISFH wird – und damit schließt sich der Kreis – seit 2017 von Ursula Schröder als wissenschaftlicher Direktorin geleitet. Ein aktuelles Forschungsprojekt von Schröder ist erneut an der Schnittstelle zwischen EU-Forschung und Sicherheitspolitik lokalisiert und beschäftigt sich mit Praktiken internationaler Polizeistützung durch die EU und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).<sup>65</sup> Somit fügt sich das im Folgenden besprochene Buch, auch wenn Schröder zum Zeitpunkt der Veröffentlichung an der Freien Universität Berlin tätig war, nicht nur passgenau in die Hamburger EU- und Sicherheitspolitik-Forschung im Allgemeinen ein, sondern kann insbesondere auch als Grundlegung für Schröders aktuelle Forschung am ISFH betrachtet werden.

Schröders Ausgangspunkt in *The Organization of European Security Governance* ist die Infragestellung hergebrachter Strukturen und Inhalte der europäischen Si-

63 Ursula Schröder 2011. *The Organization of European Security Governance: Internal and external security in transition*, London & New York; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

64 Antje Wiener et al. 2018. *European Integration Theory*, 3. Auflage, Oxford.

65 Siehe hierzu die Website des ISFH, verfügbar unter <https://ifsh.de/forschung/europaeische-sicherheit/multinationale-polizeiunterstuetzung> (20. Juli 2020).

cherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges und der damit einhergehenden Herausforderung des »westfälischen Systems«. Konkret wird im zweiten Kapitel die Relevanz neuer Sicherheitsprobleme, die als »wicked« beschrieben werden, also äußerst komplex und schwer lösbar sind, diagnostiziert. Diese Probleme (wie beispielsweise Terrorismus oder der Klimawandel) setzen sich nicht nur über Staatsgrenzen hinweg, sondern unterminieren auch die traditionelle Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Damit fordern sie etablierte Strukturen der Sicherheitspolitik heraus und machen neue Formen der *governance* notwendig (12ff.). Die Diagnose dieser neuen Bedrohungen wird im weiteren Verlauf des Buches als gegeben angenommen. Zweifelsohne ist diese Diagnose weit verbreitet und sie entspricht, wie Schröder überzeugend darlegt, auch der Situationsbeschreibung der EU-Institutionen.

Im weiteren Verlauf des Buches wird eine reichhaltige und stringente Erklärung der ausbleibenden oder zumindest nicht ausreichenden Reaktion der EU auf diese neue Situation entfaltet. Sehr überzeugend ist, dass der Maßstab, an dem die Entwicklung der Sicherheitsarchitektur der EU gemessen wird, vor allem das Ziel von »integrated and horizontally coherent security policies« mit umfassender, horizontaler Kooperation verschiedener administrativer Einheiten, nicht nur aus abstrakter wissenschaftlicher Expertise, sondern aus den selbstgesteckten Zielen der EU gewonnen wird. Somit hat die Kritik an der fehlenden Umsetzung dieser selbstgesteckten Ziele eine hohe Legitimität und begründet auf organische Weise die Forschungsfrage, wieso gerade die EU sich so schwer mit der Umsetzung dieser strategischen Ziele tut (27f.). Im dritten Kapitel des Buches wird zunächst ausführlich der »organizational turn« in der Sicherheitsforschung rekonstruiert, wobei sich Schröder nachvollziehbarerweise für die soziologische (im Gegensatz zur rationalistischen) Spielart dieses Erklärungsansatzes (ausbleibender) institutioneller Veränderungen entscheidet (44). Auf einer ausführlichen Betrachtung der einschlägigen Literatur aufbauend, identifiziert Schröder drei verschiedene Mechanismen, die institutionellen Wandel prägen (jeweils basierend auf Regeln, Strukturen bzw. Akteuren in Institutionen). Mit diesem hier nur skizzenhaft beschriebenen theoretischen Rüstzeug ausgestattet, rekonstruiert Schröder im vierten Kapitel detailliert die Genese der EU-Sicherheitsarchitektur mit ihren zahlreichen strategischen Eckpfeilern (insbesondere der »comprehensive approach to security«) und immer zahlreicher werdenden Institutionen, die Kompetenzen in den zunehmend ineinanderfließenden Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit anhäufen.

Im fünften und sechsten Kapitel folgen dann die empirischen Fallstudien. Am Kampf gegen den Terrorismus sowie am Krisenmanagement in Konfliktzonen der EU wird konkret nachgezeichnet, wie sich die EU-Sicherheitsarchitektur vor allem im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verändert hat. Hierzu greift Schröder auf qualitative Daten zurück. Neben zentralen öffentlich zugänglichen Dokumenten hat sie mehr als 30 semi-strukturierte Expertinneninterviews mit relevanten Ak-

teuren in zahlreichen EU-Institutionen sowie mit Beamtinnen in Großbritannien, Frankreich und Deutschland geführt. In beiden Fällen wird hier die Vermutung eindrücklich bestätigt, dass die EU ihre selbstgesteckten Ziele nicht vollends erreicht hat, insbesondere weil administrative Akteure in den Institutionen die Gelegenheit des Ausbaus und der Neuausrichtung des EU-Sicherheitsapparats genutzt haben, um lange bestehende Eigeninteressen zu verfolgen und ihre Zuständigkeiten zu erweitern (124; 171). Zu Recht betont Schröder damit, dass durch ihren soziologisch-institutionalistischen Ansatz die Divergenz zwischen Entscheidungen auf höchster politischer Ebene und nur inkrementellem Fortschritt im letztendlichen Output in einem Umfang erklärt werden kann, den rationalistisch-institutionalistische oder gar intergouvernementale Ansätze nicht erfassen können. Schröders Resümee lautet aber keinesfalls, dass es keine Weiterentwicklung der Sicherheitsarchitektur der EU gab, vielmehr ist die Veränderung und zunehmende Vernetzung der entsprechenden Institutionen allgegenwärtig – jedoch häufig mit dem Resultat von sich überlappenden Kompetenzen und Konflikten zwischen den verschiedenen Institutionen. Erfolgreiche horizontale Kooperation bleibt hier bisher die Ausnahme (178ff.).

Auf den letzten Seiten des Buches (185ff.) zieht Schröder wichtige Konsequenzen aus ihren Ergebnissen. Obwohl sie ihr Buch zutreffend als größtenteils analytisch geprägt auffasst, wirft ihre Forschung am Ende normative Fragen auf. Schröder identifiziert drei fundamentale Herausforderungen der EU-Sicherheitsarchitektur, die auch heute noch äußerst relevant erscheinen: Erstens ist das Ineinanderfließen von innerer und äußerer Sicherheit, wie beispielsweise in der Terrorismusbekämpfung, aus normativer Sicht möglicherweise problematisch. Die Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit ist von prägender Bedeutung für das Verständnis von moderner Staatlichkeit und ihre Unterminierung könnte weitreichende negative Konsequenzen u.a. für den Schutz der bürgerlichen Rechte und Freiheiten haben. Zweitens nennt Schröder den möglichen *trade-off* zwischen Effizienz und demokratischer Legitimität sicherheitspolitischer Entscheidungen und Strategien. Diese Sorge speist sich vor allem aus der empirischen Beobachtung, dass viele Akteure der EU-Sicherheitsarchitektur stark informelle Koordination bevorzugen, um grundlegenden Konflikten über die Kompetenzen der verschiedenen Organe aus dem Weg zu gehen. Auch wenn dies aus funktionaler Sicht erfolgversprechend sein mag, wird dadurch natürlich die Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen empfindlich geschwächt. Und drittens bleiben die langfristigen politischen Ziele der EU-Sicherheitspolitik offen. Unter dem Druck von divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten und geprägt von kleinen Gruppen von Beamtinnen und Sicherheitsexpertinnen anstelle von Politikerinnen fokussiert sich die EU-Sicherheitspolitik letztlich auf viele technische, administrative und rechtliche Vorstöße im Kleinen. Die entscheidenden



den politischen Debatten, zum Beispiel über den oben genannten möglichen *trade-off* zwischen Effizienz und Legitimität, bleiben damit auf der Strecke.

Dieser finale Abschnitt des Buches ist nicht nur besonders interessant, weil das Vorgehen der EU auch heute noch in vielen Bereichen – weit über die Sicherheitspolitik hinaus – von ad-hoc Lösungen und *muddling through* geprägt ist und sich die Frage nach einer wirklich politischen Debatte und Willensbildung auf europäischer Ebene seit Veröffentlichung des Buches noch mehr zu einer der drängendsten Herausforderungen der Gegenwart entwickelt hat. Dieser Abschnitt ist deswegen lehrreich, weil er exemplarisch deutlich macht, dass normative und empirisch-analytische Forschung keinesfalls im unüberbrückbaren Widerspruch zueinander stehen, sondern viele Parallelen und Verflechtungen aufweisen. Rigorose, selbst-reflexive empirische Forschung stößt an einem gewissen Punkt unweigerlich auf normative Fragen, deren Adressierung und Bearbeitung keinesfalls die wissenschaftliche »Objektivität« verzerrt, sondern schlichtweg transparent macht, wie Normativität jede Wissenschaft prägt. Und andererseits kann normativ-politiktheoretische Forschung nicht behaupten, unabhängig von Empirie zu operieren: Sie bezieht sich einerseits (mehr oder weniger direkt) auf faktische oder mögliche politische Realität und ist andererseits in ihrer Entstehung selbst Ergebnis von sozialem und politischem Kontext – was natürlich auch für die empirische Forschung gilt.<sup>66</sup>

In diesem Sinne stellt sich abschließend die Frage, in welchem Umfang Schröder auch über die Voraussetzungen und den Entstehungskontext ihrer eigenen Forschung reflektiert. Hier könnte Kritik an Schröders Vorgehen am ehesten an dem Umstand ansetzen, dass die neuen, komplexen Sicherheitsprobleme, die das *research puzzle* des Buches ermöglichen, als gegeben hingenommen werden: Insbesondere aus konstruktivistischer Sicht muss die Frage gestellt werden, welche sozialen Prozesse die Wahrnehmung eines Phänomens als Sicherheitsbedrohung ermöglichen und welche alternativen Problembeschreibungen und Lösungsvorschläge durch eine Versicherheitlichung ausgeschlossen werden. Durch die Diagnose der »wicked« security challenges« (10) bereits auf Ebene der Identifizierung des Forschungsvorhabens kann Schröder diese Dimension im Verlauf des Buches nicht mehr substantiell adressieren. Dies relativiert natürlich nicht die Erklärungskraft der institutionellen Faktoren, die eine Umsetzung der EU-Sicherheitsstrategie hemmen; das Buch wird damit den selbst gesteckten Ansprüchen zweifelsohne gerecht. Allerdings wäre eine ausführlichere Auseinandersetzung mit kritischen Ansätzen der Sicherheitsforschung sowie eine Übertragung des »organizational turn« auf die Ebene der Diagnose von Sicherheitsbedrohungen sicherlich ebenfalls lohnenswert. So ließe sich – ohne den theoretischen Rahmen des Buches grundlegend umstülpen zu müssen – nicht

66 Vgl. Inanna Hamati-Ataya 2010. Knowing and judging in International Relations theory: realism and the reflexive challenge, *Review of International Studies* 36(4), 1079–1101.

nur die Frage stellen, wie bestimmte institutionelle Akteure und Strukturen die Umsetzung strategischer Reaktionen auf eine unhinterfragte neue Sicherheitslage prägen und hemmen, sondern auch, wie diese Akteure und Strukturen überhaupt erst zur Entstehung eben dieser diagnostizierten Sicherheitslage beitragen.

**Oliver Merschel** hat im MA Politikwissenschaft am Fachbereich mit einem Studienschwerpunkt in IB-Theorie studiert.

### Kultur der Verhandlung.

**Franziska Goebel über Amrita & Aruna Narlikar, *Bargaining With A Rising India***

Amrita Narlikar ist Präsidentin des in Hamburg angesiedelten German Institute for Global and Area Studies (GIGA) und Professorin an der Universität Hamburg. Sie hat in Oxford promoviert und als Reader für Internationale Politische Ökonomie an der Universität Cambridge gearbeitet. Narlikar hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu den Themen Welthandel, aufstrebende Mächte und multilaterale Verhandlungen veröffentlicht. In *Bargaining with a Rising India* erforscht Amrita Narlikar gemeinsam mit ihrer Mutter Aruna Narlikar, einer Expertin für indisches Sanskrit, die kulturellen Wurzeln indischen Verhandlungsverhaltens.

Die Forschungsfrage von Narlikar und Narlikar lautet: In welchem Maß spiegelt Indiens Verhandlungsverhalten als aufstrebende Macht kulturelle Kontinuitätslinien wider?<sup>67</sup> Die zu erklärende Variable besteht also in Indiens außenpolitischem Verhandlungsverhalten, das von internationalen Verhandlungspartnerinnen als einzigartig, oft zögerlich, moralisierend, stur und ganz allgemein als »schwierig« bezeichnet wird (9).

Während sich die dominanten global player des Westens noch vor einigen Jahrzehnten über den widerspenstigen Neinsager des asiatischen Kontinents mit einem bloßen Schulterzucken hinwegsetzen konnten, wurde Indien in den letzten Jahren als eine der bevölkerungsreichsten Wirtschaftsmächte so einflussreich, dass der Erfolg internationaler Verhandlungen maßgeblich von der indischen Kooperationsbereitschaft abhängt. Erfolgreiches Verhandeln mit Indien, so konstatieren die Autorinnen, wird eine Welt schaffen, die multipolarer, pluralistischer und stabiler ist. Scheiternde Verhandlungen hingegen führen zu wachsender Instabilität des internationalen Systems. In dieses Spannungsfeld tritt *Bargaining with a Rising India* als vermittelndes Handbuch zwischen Indien und der internationalen Gemeinschaft, indem es sich zum Ziel setzt, kulturelle Verhandlungstraditionen

---

67 Amrita Narlikar & Aruna Narlikar 2014. *Bargaining With A Rising India. Lessons from the Mahabharata*, Oxford, 2; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

zu analysieren und das Verständnis für das heutige Verhandlungsverhalten Indiens zu schärfen. Dieses Unterfangen impliziert die Diagnose, dass das indische Verhandlungsverhalten »erklärungsbedürftig« im Sinne von normabweichend ist, womit sich die Autorinnen mit der Frage konfrontiert sehen, ob nicht ebenso das Verhandlungsverhalten der westlichen Industrienationen als etablierte Norm hinterfragt werden sollte. Dieser Kritik eilen Narlikar und Narlikar voraus, indem sie argumentieren, dass es nicht die Absicht des Buches sei, normative Ratschläge zu geben »on how India *should* negotiate«, dass sie sich also von jeglicher »Soll-Dimension« distanzieren, die man aus der Analyse ableiten könnte (20). Allerdings beantwortet dieser vorangestellte *disclaimer* nicht die Frage nach der Legitimität der etablierten Verhandlungsnormen internationaler Institutionen. Vielmehr verstärkt es die Legitimität der vorgefertigten Entscheidungsstrukturen, indem Indiens neues Störpotenzial als ebensolches identifiziert wird: als störend.

Auf einem Spektrum zwischen distributiver und integrativer Verhandlungsstrategie lokalisieren die Autorinnen Indien weit am distributiven Ende, das heißt, dass der eigene Verhandlungserfolg vom Verlust des Gegenübers abhängt. Die optimale Vorstellung eines »Win-Win«-Verhandlungsergebnisses, bei dem alle Parteien dazugewinnen, wird somit von Anfang an ausgeblendet. Die distributive Strategie Indiens macht sich problemunabhängig in den meisten Bereichen internationaler Verhandlungen bemerkbar. Beispielsweise verweigerte Indien im Zuge der Verhandlungen um das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts jegliche Zugeständnisse, ebenso bei der Uruguayer Verhandlungsrunde zum Welthandel, bei Vertragsaushandlungen zum Kampf gegen den Klimawandel oder im Bereich nuklearer Abrüstungsverträge (26).

Die literarische Analyse beruht auf dem traditionellen Sanskrit-Epos »Mahabharata«, das allgemein hin mit dem Begriff des Krieges übersetzt wird, aber nach Auffassung der Autorinnen in gleichem Maß eine Epik des Handelns umfasst (6). In vier Kapiteln wird das Verhandlungskonzept anhand von vier Kategorien analysiert: der Verhandlungsstrategie, der Art des »Framings«, den Koalitionsbildungen und anhand des Faktors Zeit.

Mit zahlreichen Geschichten aus dem Mahabharata demonstrieren Narlikar und Narlikar die traditionellen Wurzeln der distributiven Verhandlungsstrategie, die sich unter anderen durch hohe Startforderungen, unflexible Positionen und eine hohe »no-deal« Bereitschaft auszeichnet. So handelt eine Geschichte von einem König, der sich in die Tochter eines Fischers verliebt. Diese darf er allerdings nur heiraten, wenn der König verspricht, dass der Nachkomme der beiden ein Recht auf die Thronfolge hat und nicht der bereits existierende Sohn des Königs. Um das Glück seines Vaters nicht zu beeinträchtigen und die Heirat zwischen der Fischers-tochter und seinem Vater zu ermöglichen, verspricht der Königssohn dem Fischer, dass er auf die Thronfolge verzichten wird. Allerdings überbietet daraufhin der Fischer seine hohe Startforderung und verlangt, dass nicht nur der Königssohn auf

die Thronfolge verzichte, sondern ebenso alle seiner Nachkommen. Nach Narlikars Auslegung verringert der Fischer somit die »best alternative to negotiated agreement« seines Verhandlungsgegners, des Königssohns, was eine klassische Charakteristik der distributiven Verhandlungsstrategie darstellt. Die wichtigste Moral der Geschichte scheint zu sein, dass der Königssohn, anstatt die Forderung empört abzulehnen oder einen Kompromiss vorzuschlagen, bereitwillig ein Zölibatsgelübde ablegt. Der Königssohn selbst macht also keine Anstalten gemäß der Verhandlungsstrategien seines Gegenübers zu einer integrativen Lösung zu kommen. Dafür wird er mit der Bewunderung der Götter belohnt. Und auch der Fischer fungiert nicht als »bad guy« der Geschichte, denn letztendlich hat er nur das Beste für seine Tochter im Sinn (31). Alle Geschichten perpetuieren die distributive Verhandlungsstrategie nicht als Norm von Schurkinnen, sondern im Gegenteil als Norm von tugendhaften Heldinnen. Die integrative Strategie wird grundsätzlich selten angewendet und falls doch, kommt dies die Anwenderinnen teuer zu stehen (68).

Im dritten Kapitel *Framing from a Moral High Horse* untersucht Narlikar den Akt des moralisierenden Framings als Teil des indischen Verhandlungskonzepts, das einige Parallelen in den Geschichten des Mahabharata aufweist. Die Rechtschaffenen des Epos legen größeren Wert auf eine moralische als auf eine interessenbasierte Rechtfertigung ihrer Handlungen (83). Trotz mäßigem Verhandlungserfolg des moralisierenden Framings greifen die verhandelnden Akteure nur äußerst selten auf pragmatische Argumente zurück. Nämlich nur dann, wenn das Gegenüber als besonders schwierig, skrupellos und verdächtig eingestuft wird. Angesichts »normaler« Verhandlungspartnerinnen geht man hingegen davon aus, dass das moralische Argument ausreichend überzeugend ist. Diese Erkenntnis nehmen die Autorinnen zum Anlass die gängige Einschätzung zahlreicher Kommentatorinnen anzuzweifeln, dass das aufstrebende Indien einen wachsenden Pragmatismus an den Tag lege und anders als das alte Indien nicht länger am typischen Wertegerüst der Entwicklungsländer festhalte. Vielmehr, so schreiben Narlikar und Narlikar, ist die Nutzung strategischer Argumente »less a function of Indias growing power and socialization and more symptomatic of how Indian negotiators view their opponents« (101). Darüber hinaus dominiere nach wie vor die moralisierende framing-Strategie, die lediglich durch pragmatische Argumente ergänzt, jedoch niemals ersetzt werde. So hat Indien nie seine moralische Überlegenheit aufgegeben und bemängelt die diskriminierende Beschaffenheit jeglicher internationaler Institutionen oder Verträge, denn »equality of treatment is only equitable among equals« (109). Dieses Prinzip ist nach der Auffassung Indiens nirgends vertreten, weder im GATT, noch in der WTO oder im Atomwaffensperrvertrag (101).

Im vierten Kapitel beleuchten die Autorinnen die Art und Weise der Koalitionsbildung als Puzzleteil des indischen Verhandlungsverhaltens. Denn »how a rising power chooses its friends and allies can offer important information regarding the vision of global order« (113). Stärker als in den vorangegangenen Kapiteln wird

hier die Zugehörigkeit des Buches zur Disziplin der Internationalen Beziehungen deutlich. Die Logik internationaler Koalitionsbildung ist ein Phänomen, das von der gesamten Bandbreite der klassischen IB-Theorien, vom Realismus zum Konstruktivismus, erklärbar und vorhersagbar gemacht wird. Allerdings distanzieren sich Narlikar und Narlikar sogleich von jeglicher theoretischen Erwartung an Indiens Koalitionsverhalten, und betonen stattdessen den Einfluss kulturspezifischer Einstellungen auf die Bildung von Koalitionen als Teil von Verhandlungen. Aus der Analyse des Mahabharata ziehen die Autorinnen den Schluss, dass die Charaktere eine starke Tendenz aufweisen, Machtverhältnisse auszugleichen (»balance«), statt sich einer starken Partei anzuschließen (»bandwagon«). In dieser Tendenz sieht Narlikar die Parallele zu der Art und Weise wie sich das heutige Indien als Verhandlungsführer der Entwicklungsländer positioniert. Die Absicht, ein Machtgleichgewicht zu den Industriestaaten anzustreben, sei entgegen der Erwartung, dass Indien mit zunehmendem Einfluss zu einer flexibleren und problembasierten Koalitionsbildung bereit werde, durch den wachsenden Status Indiens vielmehr weiter gestiegen (155).

Letztlich berücksichtigen die Autorinnen zur Analyse der Auswirkungen des antiken Sanskrit-Epos auf die gegenwärtige indische Verhandlungskultur den Zeitfaktor. In Kapitel fünf erforschen Narlikar und Narlikar das Zeitelement sowohl als strategisches Verhandlungsmittel, als auch gemäß dem Verhältnis zur Vergangenheit und der eigenen Geschichte. So fördern die Geschichten des Mahabharata die Norm »of caution and delay« (192), indem jene Charaktere belohnt werden, die viel Geduld und eine hohe Verzögerungsbereitschaft an den Tag legen. Hastige Entscheidungen und kurzfristige Deadlines werden hingegen als törichtes und bedauernswertes Verhalten gebrandmarkt. Unter Rückgriff auf andere Forschungsarbeiten, die sich mit dem historisch-kulturellen Einfluss auf den Verhandlungsstil verschiedener Kulturen beschäftigen, argumentieren Narlikar und Narlikar, dass Indiens ausgeprägter Sinn für die Geschichte seiner Zivilisation zu dem tendenziell überheblichen und scheinbar unendlich geduldigen Verhandlungsverhalten führe. »Negotiators with an eye on the 3,000 year old history are unlikely to be swayed by the pressure of immediate deadlines« (168).

Die Parallelen, die die Autorinnen zwischen der Verhandlungsstrategie der Figuren des Mahabharata und dem Verhandlungsverhalten heutiger indischer Verhandlerinnen erkennen und aufzeigen, sind erstaunlich. Wie die Autorinnen schreiben ist »the importance of culture in negotiation« anerkannt und *Bargaining with a Rising India* liefert dementsprechend einen überzeugenden Befund des Einflusses des Sanskrit-Epos des Mahabharata auf das indische Verhandlungsverhalten. Gleichzeitig ist nicht zu vernachlässigen, dass das Epos lediglich als Puzzleteil des kulturellen Einflusses und der kulturelle Einfluss wiederum als eine von mehreren Variablen im Erklärungsmodell des indischen Verhandlungsverhaltens zu verstehen ist. *Bargaining with a Rising India* ist somit ein wertvoller Beitrag

zur Analyse internationaler Verhandlungen als Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen. Gleichzeitig ermöglicht das Buch durch die bemerkenswerte Expertise der Autorinnen eine einzigartige Einsicht in ein bedeutendes Werk indischer Kultur, dessen Relevanz für Indiens Verhandlungsstrategie lebendig und nachvollziehbar dargestellt wird.

**Franziska Goebel** hat im Master Politikwissenschaft an der Universität Hamburg studiert.

## Der Geist der Europäischen Union?

### Stephanie Jänsch über Andreas Grimmel & Cord Jakobeit, *Regionale Integration*

Cord Jakobeit (\*1958) ist seit 2001 Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Hamburg, seit Mai 2020 ist er Dekan der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Entwicklungstheorien, besonders im Hinblick auf Afrika. Mit Rainer Tetzlaff publizierte er 2005 *Das nachkoloniale Afrika*. Andreas Grimmel (\*1980) ist Privatdozent am Fachgebiet Politikwissenschaft. Gemeinsam mit Cord Jakobeit veröffentlichte er *Politische Theorien der europäischen Integration* (2009). 2020 erschien seine IB-theoretische Habilitationsschrift unter dem Titel *Kontextualismus. Grundlagen und Anwendungsfelder in Politik und Recht*.

Regionale Integration bestimmt heute nicht nur das Verhältnis und die Beziehungen zwischen Staaten und ihren Akteuren und somit einen bedeutenden Teil der internationalen Politik. Auch das Leben in den jeweiligen Zusammenschlüssen wird zunehmend durch regionale Integrationsprojekte geprägt.<sup>68</sup>

Mit diesen Worten beginnen die Herausgeber Andreas Grimmel und Cord Jakobeit ihr Buch *Regionale Integration* aus dem Jahr 2015. Sie erläutern mit dieser Einleitung, warum die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit aktuellen Integrationsprozessen und ihren regionalen Diversitäten hochgradig relevant ist. Der Sammelband widmet sich hierbei zunächst theoretischen Perspektiven auf Integration, um dann völkerrechtliche und ökonomische Grundlagen zu beleuchten. Hierfür definieren die Herausgeber im ersten Schritt, welche Prozesse von den Autorinnen als Integration diskutiert werden. Obwohl Grimmel und Jakobeit die Komplexität der Begrifflichkeit und etwaige Schwierigkeiten der Konzeptualisierung nicht genauer

---

68 Andreas Grimmel & Cord Jakobeit (Hg.) 2015. *Regionale Integration. Erklärungsansätze und Analysen zu den wichtigsten Integrationszusammenschlüssen in der Welt*, Baden-Baden, 9; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

diskutieren, schlagen sie eine grundlegende Definition vor, nach welcher (regionale) Integration als »Zusammenschlüsse« verstanden werden sollen, die »nicht nur einen geographischen Raum umfassen, sondern vor allem auch auf Dauerhaftigkeit und Fortentwicklung (Anpassung oder sogar Erweiterung und Vertiefung) ausgerichtet sind« (11). Hierauf aufbauend betonen sie, dass die folgenden Kapitel den Gegenstand der Integration »nicht allein in seiner statischen Dimension (als Zustand)« (ebd.) erfassen, sondern vielmehr die kontextabhängige Prozesshaftigkeit von Integration ausarbeiten und beleuchten werden.

Diese Perspektive steht zum Teil im Widerspruch mit einigen der theoretischen Strömungen, die Jürgen Rüland und Andreas Grimmel im ersten Kapitel des Buches skizzieren. Dies gilt besonders für »ältere« Ansätze, die die europäische Integration ab Mitte des 20. Jahrhunderts zum zentralen Forschungsobjekt haben. Während beide Autoren vorweg die Ursprünge der Integrationsforschung im Funktionalismus und Intergouvernementalismus beleuchten, stellen sie in einem zweiten Schritt aktuellere Strömungen des »Neuen Regionalismus«, der Vergleichenden Regionalforschung sowie konstruktivistische Ansätze beispielsweise aus der Normenforschung vor. Diese »neueren« Perspektiven versuchen die vormalige Zentrierung auf Phänomene europäischer Integration zu überwinden und Integration vielmehr als einen globalen Prozess mit kontextspezifischen, regionalen Varianzen zu denken. Rüland und Grimmel reflektieren hierbei beispielsweise die Herausforderung der zahlreichen Bestrebungen, den Begriff der »Region« konzeptionell zu definieren. Sie kritisieren, dass einige Autorinnen der Vergleichenden Regionalstudien Gefahr laufen »Äpfel mit Birnen zu vergleichen« (37), da der Begriff der »Region« an sich und seine definitorischen Abgrenzungen zu anderen Konzepten wie der »Metaregion« häufig unscharf blieben (ebd.). Vor diesem Hintergrund schließt das Kapitel mit einem Appell, in welchem die Autoren betonen, dass es zur Weiterentwicklung bestehender Theorien und Ausarbeitung neuer Ansätze wichtig sei, »die ›richtigen‹ Fragen zu stellen« (45). Dies erfordere, sowohl theoretische Perspektiven als auch konzeptionelle Definitionen stets unter fortlaufendem Rückbezug auf konkrete empirische Realitäten weiterzuentwickeln oder neu zu formulieren (ebd.).

Während Karsten Nowrot und Heribert Dieter in ihren Kapiteln im ersten Teil des Bandes jeweils die völkerrechtlichen sowie ökonomischen Grundlagen von regionaler Kooperation und Integration skizzieren, spiegeln die Analysen der empirischen Integrationsprojekte deren Heterogenität wider. Autorinnen wie Katharina Hoffmann, Rainer Tetzlaff und Wolfgang Muno setzen in ihren Beiträgen den Schwerpunkt auf empirische Fallstudien regionaler Integration in Europa, Asien, Afrika und den Amerikas. Während sich die ersten Kapitel mit europäischen Erfahrungen wie der Europäischen Union (Florian Grotz und Angelika Kretschmer) auseinandersetzen, werden im Anschluss Beispiele aus Asien wie die »Golf-Kooperation« (Leonie Holthaus) diskutiert. Es folgen fünf Organisationen aus Afri-



ka, wobei die Arabische Liga (Anja Zorob), womöglich aufgrund ihrer geographischen Schnittstelle zwischen Asien und Afrika, den Anfang macht. Die hieran anschließenden Auseinandersetzungen mit zahlreichen Beispielen aus den Amerikas schließen sowohl das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (Thomas Greven), sowie regionale Integrationsprozesse aus Mittel- und Südamerika wie die Karibische Gemeinschaft (Peter Thiery) ein. Hierbei eröffnen die verschiedenen Autorinnen einen individuell gestalteten, historisch informierten und durchaus von den jeweiligen Disziplinen geprägten Einblick in die vielseitigen Projekte.

Der darauffolgende Ausblick betont erneut die empirische Vielfalt von Integration. Ziehe man diese Diversität in Betracht, ist laut Grimm und Jakobkeit jeglicher Ansatz, in welchem die EU als Vorbild regionaler Integrationsprozesse weltweit betrachtet werde, ein Zeichen von »Engstirnigkeit« (436) und könne deshalb für die Weiterentwicklung von Integrationstheorien »mehr Schaden als Nutzen anrichten« (439). Vielmehr sei es angebracht, diesen Blickwinkel auf Integration kritisch zu hinterfragen und anzupassen. Entsprechend könne europäische Integration als *eine* von vielen Manifestationen regionalspezifischer Integrationsprozesse gedacht und differenziert beleuchtet werden. Dieser Ansatz und weitere theoretische Grundannahmen, welche »alte« Logiken des Realismus bzw. Liberalismus überwinden, öffnen die Türen für neue Perspektiven, die nicht nur historische kontextspezifische Erfahrungen vermehrt in den Vordergrund rücken, sondern auch nicht-staatliche Akteure stärker einbeziehen. Diese »neue Differenzierung« (437), die den Erkenntnisgewinn über regionale Integrationsprozesse und ihr tiefergehendes Verständnis in den Mittelpunkt stelle, erkenne diese Komplexitäten und Vielschichtigkeiten von Integration an und eröffne den Raum für neue Fragen und neue Debatten.

Trotz der Vielzahl neuer Perspektiven auf Integration stellen Jakobkeit und Grimm in gewisser Weise anklagend fest, dass wissenschaftliche Debatten über Integration trotz ihrer theoretisch-konzeptionellen Öffnungen noch immer ein Elitenprojekt seien, in welchem sich die wissenschaftliche Forschung in »Isolation« befinde: »Über die Interpretation, Analyse und Deutung von Integrationsprozessen debattiert eine transnationale Forschungselite, wohingegen die Lebenswelten der Menschen in den diversen Integrationsräumen weitgehend außen vor bleiben« (437). Vor diesem Hintergrund formulieren die Autoren abschließend die Forderung, »partizipatorische Formen des Regionalismus stärker in den Mittelgrund zu rücken« (439), um die alten, und in gewisser Weise fehlleitenden, Gräben zu überwinden und Integration vielschichtiger zu denken.

In diesem Kontext bietet der Sammelband *Regionale Integration* einen grundlegenden Überblick über Integrationsprozesse, der den Leserinnen die Diversität empirischer Realitäten näherbringt und gleichzeitig einen Einblick in regionale Integrationsprozesse gewährt. Dennoch scheinen die Autorinnen in einigen Passagen mit sich selbst in Konflikt zu geraten. So steht beispielsweise Grimms

und Jakobeits Klage über die »Engstirnigkeit« mit welcher die Europäische Union (EU) häufig als Vorbild für weltweite Integrationsprozesse angesehen wurde (436), in Kontrast zu ihrer Einschätzung, nach welcher die europäische Erfahrung zwar nicht zu generalisieren sei, eine Übertragung in gewissem Maße aber dennoch erfolgen könne (12).

Grimmel und Jakobeit zufolge nimmt die EU aufgrund ihres hohen Maßes an Ausdifferenzierung und ihren supranationalen Institutionen eine besondere Rolle ein. Auch die Anmerkungen, dass die im Sammelband vorgestellten Integrationsprojekte kaum »eine der europäischen Einigung vergleichbare Entwicklung erwarten« (9) und die EU noch immer für viele als »Inbegriff gelungener regionaler Integration« (10) gesehen wird, sind starke Indizien dafür, dass europäische Erfahrungen allgemein und die EU im Speziellen noch immer als primäre Referenzpunkte verstanden werden. Gerade die Betonung der *Grenzen* der Übertragbarkeit und des normativem Rückbezugs, welche die Autoren betonen, suggeriert gleichzeitig, dass diese Perspektive grundlegend bis zu eben jener Grenze sinnvoll und gewinnbringend sei.

Der starke Rückbezug auf die EU manifestiert sich auch in einigen Diskussionen der regionalen Fallbeispiele des Sammelbands. So schlussfolgert Peter Thiery in seinem Kapitel über die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) in Bezug auf den Karibischen Gerichtshof, dass das supranationale Gericht »bis heute (noch) nicht die Bedeutung des EuGH erlangt« hat. Dies sei dem Umstand geschuldet, dass es der CARICOM an einer »treibenden Kraft analog zur EU-Kommission« (366) fehle. Woraus sich dieser Anspruch ableitet, also ob es sich hierbei um ein politisch formuliertes Ziel der regionalen Akteure oder um einen von diesen Akteuren entkoppelten wissenschaftlich-analytischen Vergleich handelt, bleibt an dieser Stelle offen.

Ohne Zweifel beinhaltet das Bestreben, spezifische politische Kontexte regionaler Integration auf differenzierte Weise zu erschließen, auch ein tieferes Verständnis der Akteure innerhalb dieser Prozesse. Ein Großteil der Analysen im Sammelband bezieht sich hierbei primär auf staatliche Akteure und ihr Wirken in regionalen Integrationsprozessen. Wenn Grimmel und Rüland in ihrem Theorie-Kapitel mit Verweis auf Björn Hettne auf die tragende Rolle nicht-staatlicher Akteure für Integrationsprozesse hinweisen, ist dies eine wichtige Bemerkung, die unseren analytischen Blickwinkel erweitern könnte. Wenn beide Autoren dann allerdings in Rückbezug auf Frederik Söderbaum vermeintlich daran »erinnern«, dass es sich bei nicht-staatlichen Akteuren in Sub-Sahara Afrika zuweilen um »von Warlords beherrschte mafia-ähnliche Strukturen« (35) handele, scheint dies nicht empirische Realitäten differenziert aufzuarbeiten, sondern vielmehr zu verzerren. Die Autoren greifen hier auf ein akademisch umstrittenes Konzept zurück, welches – ohne eine konkrete Einordnung anhand empirischer Beispiele – dazu verleitet, veraltete, stereotype Narrative über Afrika unkritisch zu reprodu-

zieren.<sup>69</sup> Ähnlichen Narrativen folgend, beschreibt Tetzlaff die politische Führung Nigerias als »raffigieriger außergesetzlicher« Militärregierung innerhalb einer »insgesamt inkompetenten und dazu korrupte[n] Staatsklasse« (275). Inwiefern diese abwertende Qualifizierung zu einem tieferen Verständnis der regionalen Partikularitäten der »Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft« (ECOWAS) beitragen kann und überdies unseren wissenschaftlich-analytischen Blick auf regionale Heterogenität schärft, steht zur Diskussion.

Ähnliche Argumentationen finden sich in Tetzlaffs Analyse der »Afrikanischen Union« (AU), Afrikas größter Regionalgemeinschaft. In diesem Kontext stellt Tetzlaff fest, dass die »Zahlungsmoral« der afrikanischen Mitgliedsstaaten »traditionell schlecht« (242) sei – allerdings ohne die Hintergründe dieser sogenannten fehlenden »Moral« zu beleuchten. Die Bewertung kann eine fundierte Diskussion der strukturellen Besonderheiten der AU und die damit verbundenen Handlungsräume nicht ersetzen. Darüber hinaus stellt Tetzlaff fest, dass die Doppelmitgliedschaften von einigen Staaten in verschiedenen regionalen Zusammenschlüssen ein »immer noch aktuelles Problem« (243) darstellen – ohne hierbei genauer auszuführen, worin die vermeintlichen Schwierigkeiten liegen und welche politischen Herausforderungen – oder möglichen Chancen – sich hieraus konkret ergeben. An diesen Punkten wären genauere Erläuterungen und Hintergrunddiskussionen wichtig, um den Blick auf afrikanische Integrationsprojekte und ihre Besonderheiten, ihre Chancen sowie Herausforderungen zu schärfen.

Anderen Autorinnen des Sammelbandes, wie Rolf Holfmeier, gelingt es diese Brücke zu bauen und differenziert zu erläutern, vor welchen Herausforderungen die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) steht und welche Hintergründe sowie historischen Entwicklungen diese bedingen. Besonders die stärker ausdifferenzierte Betrachtung von verschiedenen Modi der Kooperation in diversen Politikfeldern wie Wirtschafts- oder Sicherheitspolitik ermöglicht es, die Komplexität von regionaler Integration in diesen Kontexten besser zu verstehen. Somit öffnet Holfmeier durch seinen Beitrag die Tür für weiterführende Auseinandersetzungen mit Integrationsprozessen im Rahmen der EAC.

So bleibt zusammenfassend festzustellen, dass Grimmels und Jakobeits Sammelband durchaus eine einführende Grundlage zum Verständnis von regionalen Integrationsprozessen liefert. Die Forderung, Integrationsprozesse stets in ihren jeweiligen kontextspezifischen Räumen zu analysieren und hierbei eine theoretisch-konzeptionelle Offenheit für Heterogenität und verschiedenartige Spielarten von Integration zu bewahren, spiegelt die grundlegenden Annahmen von neueren

---

69 Für eine Diskussion des Konzepts siehe auch Paul Jackson 2003. Warlords as Alternative Forms of Governance, *Small Wars & Insurgencies* 14(2), 131-150; Laura Freeman 2015. The African Warlord Revisited, *Small Wars & Insurgencies* 26(5), 790-810.

Theoriesträngen, getragen von internationalen Wissenschaftlerinnen wie Amitav Acharya, wider. Besonders die jedem Kapitel beigefügten weiterführenden Fragen und Literaturempfehlungen ermöglichen es den Leserinnen, ihre eigene Auseinandersetzung mit empirischen Integrationsprozessen zu vertiefen. Insofern ist Grimmels und Jakobeits Werk ein hilfreicher Startpunkt für weiterführende Analysen. Im Sinne einer stärkeren *citizen-governance* Perspektive (439) bleibt zu hoffen, dass es zukünftigen Analysen gelingt, die Lebensrealitäten der lokalen Bevölkerungen und ihren Einfluss auf regionale Integration jenseits der Politik staatlicher Eliten stärker mitzudenken und somit unseren analytischen Blick, womöglich unter der Einbeziehung interdisziplinärer Methoden und Ansätze, zu weiten. Dieser Ansatz könnte ermöglichen, die Frage der »agency« in Integrationsprozessen, besonders in Räumen hoher Mobilität, neu zu denken und zentrale Interdependenzen aufzuzeigen. Womöglich könnten uns diese und andere Ansätze, die Heterogenität und Diversität hierarchiefrei denken, auch entscheidend dabei helfen, den Geist der Europäischen Union als universelles Vorbild hinter uns zu lassen.

**Stephanie Jänsch** hat im MA Politikwissenschaft an der Universität Hamburg studiert. Heute ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Teilprojekt »Management of Interface Conflicts in African Security Governance« der DFG-Forschungsgruppe »Overlapping Spheres of Authority and Interface Conflicts in the Global Order« (OSAIC).

### **Afrika gibt es nur im Plural. Andreas Mehler über Rainer Tetzlaff, *Afrika: Eine Einführung***

Rainer Tetzlaff (\*1940) war von 1974 bis zu seiner Emeritierung im Jahr 2006 Professor für Politische Wissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Hamburg. Afrikanische Politik begleitet ihn von seinem Studium an, bei zahlreichen Forschungsaufenthalten sowie in seinen Publikationen bis heute. Zuletzt erschien »Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika«.<sup>70</sup>

Rainer Tetzlaff hat es wieder gewagt: ein Lehrbuch zu einem ganzen Kontinent: *Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft*<sup>71</sup> versucht den Rundumschlag mit einem dicken Theorieteil (Entwicklungstheorien), fünf (zeit)historischen Kapiteln und dann systematischen, aber empirisch gefütterten Beiträgen

70 Rainer Tetzlaff 2020. *Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika*. Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung, *GWP–Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 69(1).

71 Rainer Tetzlaff 2018. *Afrika: Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft*, Berlin.

zu Staatsbildung/Staatszerfall, Demokratisierung, Bevölkerungswachstum und Armut/Hunger, Rohstoffreichtum, Krieg und Frieden, Korruption und Bad Governance, sowie internationale Entwicklungskooperation. Eingebettet werden immer wieder illustrierende Abschnitte zu einzelnen Staaten: Ruanda, Südafrika, Äthiopien, Nigeria... – und immer wieder Ghana. Dieses Buch, in lesbarer Sprache, ist in gewisser Weise auch eine Synthese des akademischen Wirkens von Rainer Tetzlaff. Und es unterstreicht, dass er immer auf der Suche war, überwältigende Deutungen für (Fehl-)Entwicklungen zu finden.

Als Rainer Tetzlaff im Jahre 1974 – nach formenden Jahren an der Freien Universität Berlin – in Hamburg seine akademische Heimat fand, begann eine sehr produktive Phase seines Wissenschaftlerlebens. Wie er schon zuvor immer am Puls der Zeit war – Dekolonisationsprozesse, das Scheitern sozialistischer Experimente als Themen der späten 1960er und beginnenden 1970er Jahre – ging es nun erst einmal um den Kampf gegen das Apartheidregime in Südafrika (hier auch immer als politisch engagierter Wissenschaftler) und dann im Zeitalter der Strukturanpassungsprogramme um den Einfluss von Weltbank und Internationalem Währungsfonds auf afrikanische Gesellschaften. Mit dem Ende des Kalten Krieges schwappte dann die wenig erwartete Demokratisierungswelle nach Afrika. Konstante in seinem Tun war die Beschäftigung mit dem Staat in Afrika, zeitweise auch mit dem Fokus auf die disruptiven Kräfte politisierter Ethnizität. Zu all diesen Themen lehrte Rainer Tetzlaff, aber er initiierte auch empirische Forschung und machte Theorieangebote – immer zusammen mit Doktorandinnen, die er nach Leibeskräften förderte.

Das macht das Oeuvre Rainer Tetzlaffs sehr breit, es passt nicht in eine Schublade und die – oft in Koautorenschaft entstandenen – Werke passen auch nicht in wenige Regalmeter. Rainer Tetzlaff ist Teil einer Generation von Wissenschaftlerinnen, die mit der Öffnung Nachkriegsdeutschlands die Welt nicht nur für sich, sondern für ihre Gesellschaft neu entdeckten und dieser Deutungsangebote machte. Es waren wenige Einzelpersonen, die sich für Afrika interessierten, eine sehr geringe Zahl in Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaft, eine etwas größere in der Ethnologie – und alle kannten sie sich gegenseitig. Wer sich als Studentin der Politikwissenschaft mit dem Nachbarkontinent beschäftigen wollte, hatte in Westdeutschland gar nicht sehr viel Auswahlmöglichkeit. Ein großer Teil landete ganz natürlich bei ihm und damit im »Pferdestall«, dem Institut für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Wenn sie bei Rainer Tetzlaff dann auch promovierten, fanden sie nicht nur Sympathie für »ihre« Themen, sondern einen sehr neugierigen und manchmal kameradschaftlichen Hochschullehrer. Hilfreich war bei dem Ausbau dieser auch von außen wahrnehmbaren Gruppe sicher, dass auch die Infrastruktur stimmte. Mit der Bibliothek, den Publikationsreihen und einer kleinen kritischen Masse an Wissenschaftlerinnen am Institut für Afrikakunde gab es einen fruchtbaren Boden für das Ausbilden eines klaren Schwerpunkts zu Afrika in Hamburg. Rainer Tetzlaff war jahrelang in den Gremien des Insti-

tuts eine feste Größe. Hinzu kam Afrika-bezogene Forschung an der Universität (Geschichtswissenschaft, Geographie, Theologie, Sprachwissenschaften). Die ambivalente kolonialwirtschaftliche Vergangenheit der Hansestadt schuf aber sicher auch einen Referenzpunkt: fortbestehende Interessen einerseits, Kritik genau daran und Protestkultur andererseits.

Aus diesem Schatz an Kontakten zu eigentlich allen Personen, die in Deutschland sozialwissenschaftlich Afrikaforschung betrieben, zieht Rainer Tetzlaff auch noch in seinem Lehrbuch Profit – und damit auch dessen Leserinnen. Es bedarf schon eines so breiten Zugangs, um auch ein breites Thema angehen zu können, aber auch der historischen Tiefe, um zurückgelegte Wegstrecke bewerten zu können.

*Afrika – Europas Nachbar* lesen wir deshalb als eine Zwischenüberschrift in der Einleitung des Lehrbuchs. Hier macht der Autor klar, dass ganz viele der gewachsenen Beziehungen der Kontinente miteinander schwierig sind. Dennoch: »Afrika gibt es nur im Plural«, um Rainer Tetzlaff zu zitieren. Nicht überall sitzen dessen Bewohner auf gepackten Koffern, um schnellstmöglich nach Europa auszuwandern. Nicht überall ist der Wettbewerb von Religionen so konfliktträchtig, wie wir es in Europa erlebt haben. Und natürlich sind auch die interkontinentalen Beziehungen zwischen Afrika und Europa komplex. Dennoch schreibt Rainer Tetzlaff in seinem historisch angelegten Kapitel über »fünf Phasen der afrikanischen Geschichte« entlang der Einflussnahme aus Europa (Sklavenhandel, erste koloniale Penetration, dann die »richtige« Kolonisation, Dekolonisation und postkoloniale Phase – das dürfte eine bei Historikerinnen inzwischen nicht mehr unumstrittene Chronologie sein). Einige Zugänge im Lehrbuch sind klar developmentspolitisch geprägt, das heißt fast immer: hier könnte (müsste?) auch von außen etwas bewegt werden. Aber dann finden sich auch die Abschnitte, wo die Verantwortung bei afrikanischen Regierungen gesucht und gefunden wird, so zum Beispiel im Abschnitt *Simbabwe – selbstinszenierter Staatsterror*. Das Buch bietet also auch Angriffsflächen. Wie könnte es anders sein bei einem Lehrbuch, das doch nur Themenkomplexe anreißen kann? Dafür bietet das Buch aber eben auch weiterführende Literaturhinweise, gleich zu Beginn und dann in einem ausführlichen Verzeichnis, das viele wichtige Beiträge bewusst in deutscher Sprache umfasst.

Rainer Tetzlaff hat sich in einigen seiner frühen Beiträge mit Ghana beschäftigt, mit Dekolonisation und mit dem Scheitern des sozialistischen Panafricanisten Nkrumah. In seinem Lehrbuch finden sich zwei längere Abschnitte: einmal zum Kampf um politische Unabhängigkeit und dann noch zum Weg zur konsolidierten Demokratie. Wer heute regelmäßig nach Ghana fährt, wird schnell erfahren, dass die Geschichte hier nicht endet: die Auswirkungen einer zunehmenden Gentrifizierung der Stadtgesellschaft, schleichende Vergiftung durch Müll einerseits, aber auch steigende internationale Reputation und resoluter Kampf von vielen sozialen Kräften für eine bessere materielle Zukunft. Sollte es in nicht allzu ferner

Zukunft eine Neuauflage geben, ist Rainer Tetzlaff zuzutrauen, dass er einen dritten Abschnitt zu Ghana schreibt ... oder einen ganz anderen zu einem anderen afrikanischen Land, das es ihm angetan hat.

Sicher kann ein solches Buch immer nur ein Einstieg sein, Vertiefungen bleiben den hoffentlich erst einmal zu weiterer Beschäftigung Angeregten überlassen. Für das Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg hat Rainer Tetzlaff jedenfalls einen Eckpfeiler sehr sichtbar hinterlassen: *Africa matters*.

**Andreas Mehler** ist Direktor des Arnold-Bergstraesser-Instituts und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Freiburg i.Br.. Er hat 1993 mit einer Arbeit zum blockierten Demokratisierungsprozess in Kamerun bei Rainer Tetzlaff an der Universität Hamburg promoviert und war anschließend erst wissenschaftlicher Mitarbeiter, dann Direktor am Institut für Afrikakunde (später: GIGA Institut für Afrikastudien) in Hamburg.

### Minimalismus der Normenbefolgung.

#### Elvira Rosert über Andreas von Staden, *Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights*

Andreas von Staden ist Juniorprofessor für Politikwissenschaft, insbesondere Global Governance, an der Universität Hamburg und Leiter des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts »On the Causal (In)Significance of Legal Status: Assessing and Explaining Compliance with the ›Views‹ of the UN Human Rights Treaty Bodies«. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationale Institutionen, Recht und Politik sowie Menschenrechte.

Von liberalen Demokratien können wir erwarten, dass sie internationale Normen in der Regel einhalten werden. Doch es gibt verschiedene Optionen, was die Einhaltung (*compliance*) umfassen muss, sollte oder kann. Wie und warum Demokratien sich für welche dieser Optionen entscheiden, ist die Leitfrage des Buches von Andreas von Staden.<sup>72</sup> Der Autor formuliert eine »hybride Compliance-Theorie«, in der der Konstruktivismus Compliance-Motive, und der Rationalismus Compliance-Muster erklärt. Damit schließt er sich einerseits der vorherrschenden konstruktivistischen Auffassung an, dass internationale Normen das Akteursverhalten tatsächlich beeinflussen: Sie fungieren als normative Beschränkungen (»normative constraints«) und erhöhen die Compliance-Neigung, indem sie Non-Compliance als Handlungsoption ausschließen. Andererseits integriert von Staden auch das rationalistische Paradigma in sein Argument: Akteure halten Normen

72 Andreas von Staden 2018. *Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights. Rational Choice Within Normative Constraints*, Philadelphia.



zwar ein, streben jedoch danach, die Kosten von Compliance, sprich das Ausmaß von gesetzlichen Änderungen und politischen Maßnahmen, zu reduzieren – im Ergebnis kommt es zur sogenannten »minimalist compliance«; die Normen werden also nur zu einem gerade noch hinreichenden Mindestmaß eingehalten. Fälle der Normeinhaltung über dieses Mindestmaß hinaus werden nur dann vorkommen, wenn sich die Präferenzen der Akteure entsprechend ändern, Zwei-Ebenen-Spiele stattfinden, oder innerstaatliche Interessengruppen Compliance durchsetzen (»enforcement«).

Um die Erklärungskraft der Theorie empirisch zu illustrieren, untersucht der Autor gründlich, wie Großbritannien und Deutschland auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) reagieren, die Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention feststellen. Die Studie bestätigt das Argument; zudem legt sie die Strategien offen, die die Staaten anwenden, um die Umsetzung der Urteile zu minimieren. So beschränken sie die ergriffenen Maßnahmen auf den jeweiligen Einzelfall oder Politikbereich, entschädigen für die Normverletzungen, statt ihnen vorzubeugen, oder führen Gegenreformen durch, die die Effekte der Urteile abmildern.

Die besondere Stärke des Buches ist ein bestechend klares Argument, das theoretisch gut begründet und empirisch überzeugend nachverfolgt wird. Von Stadens Theorie bietet interessante Einsichten über Compliance, sei es die Differenzierung zwischen verschiedenen Abstufungen von Compliance, die die binäre Compliance/Non-Compliance-Logik überwindet; die Relativierung der Bedeutung von Normdurchsetzung für Compliance; die unterschiedlichen Kosten verschiedener Compliance-Maßnahmen, oder die Erzeugung minimalistischer Compliance durch konfligierende Normen und innerstaatliche Institutionen. In den empirischen Kapiteln gelingt es dem Autor elegant, seine systematische, hypothesentestende Herangehensweise in interessanten Fallnarrativen zu verpacken und dabei ein Spektrum verschiedener menschenrechtlicher Probleme abzudecken. Darunter sind die Meinungsfreiheit, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der sexuellen Orientierung, der Schutz der Kinder vor körperlicher Bestrafung, das elterliche (insbesondere väterliche) Umgangs- und Sorgerecht, faire Gerichtsverfahren, das Wahlrecht für Gefangene oder die Sicherheitsverwahrung. Zwar werden in dem Buch auch gravierende Verstöße gegen die körperliche Unversehrtheit, etwa Folter(drohungen) und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, thematisiert – doch es sticht etwas anderes heraus, nämlich sein Schwerpunkt auf dem Ausbau bürgerlicher, sozialer und politischer Rechte, der auf hohem Niveau in Demokratien mit hoher Menschenrechtsorientierung und mit einem guten Menschenrechtsausweis stattfindet (und nicht auf der Beendigung schlimmster, regelmäßiger und massiver Menschenrechtsverletzungen in nicht-demokratischen Regimen).

Das Argument der minimalistischen Compliance ist intuitiv nachvollziehbar, solide in zwei etablierten Theorietraditionen eingebettet und detailreich empirisch demonstriert – und doch bin ich nicht ganz überzeugt, ob seine beiden Annahmen, sprich die grundsätzliche verhaltensmotivierende Wirkung von Normen und der gleichzeitige Versuch, ebendiese Wirkung auf ein Minimum zu begrenzen, wirklich so gut miteinander vereinbar sind, wie das Buch suggeriert. Wenn die Akteure intrinsisch von der Angemessenheit derjenigen Normen, deren Verletzung ihnen vorgeworfen wird, überzeugt sind, ist dann die Annahme möglichst geringer Verhaltensänderungen mit dem Ziel minimal hinreichender Compliance tatsächlich plausibler als die Annahme einer möglichst vollumfänglichen Verhaltensanpassung, um dem eigenen Selbst- und Fremdbild zu entsprechen?

Zu weiteren Überlegungen lädt auch die Frage ein, wie Akteure mit den tiefen Widersprüchen zwischen ihren abstrakten normativen Einstellungen und der bruchstückhaften und widerwilligen Umsetzung in konkrete Verhaltensweisen umgehen. Der Autor deckt zwar eine Reihe von Mechanismen auf, die in minimalistischer Normeinhaltung resultieren (etwa Beschränkungen durch andere politische Institutionen oder die öffentliche Meinung, Pfadabhängigkeiten oder die Unterbestimmtheit von Normen, die ein Interpretationsspektrum eröffnen, nicht aber klare Handlungsanweisungen geben). Dennoch wäre es lohnenswert, einen Schritt zurückzugehen und zu theoretisieren, wie sich aus der Normakzeptanz die Absicht formiert, die Normeinhaltung zu beschränken.

Positiv hervorzuheben ist die, wenn auch eher implizite, normative Untermauerung dieses Buches, das eigentlich in klassischem theoriegeleitet-empirischen Gewand daherkommt. Andreas von Staden lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die Menschenrechte von Individuen und Gruppen, denen es an Lobbys und Fürsprecherinnen mangelt. Er schärft damit das Problembewusstsein und verleiht ihnen eine Stimme. Der Autor gesteht zwar zu, dass die Menschenrechtsverletzungen, um die es dem EGMR geht, in der Regel weniger schwerwiegend sein mögen als etwa systematische Verletzungen der Rechte auf Leben und Freiheit – nichtsdestotrotz, das betont er wiederholt, sind die Urteile des EGMR und die daraus resultierenden Umsetzungsmaßnahmen für die Betroffenen von enormer Bedeutung und beeinflussen ihr Leben maßgeblich. Angesichts der politischen Tragweite der Ergebnisse kommt das versöhnliche Ende des Buches – der Autor verweist auf die demokratische Legitimität minimalistischer Compliance – indes überraschend. Denn die Befunde hätten nicht nur eine etwas nachdrücklichere normative Positionierung erlaubt, sondern auch politische Handlungsempfehlungen nach sich ziehen können, wie die Herausforderung minimalistischer Compliance zu überwinden sei. Hierin, wie auch in Versuchen, die Theorie auf andere Politikbereiche und andere Demokratien zu übertragen, liegen mögliche Richtungen für die Weiterentwicklung dieser exzellenten Studie.

**Elvira Rosert** ist Juniorprofessorin für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen, an der Universität Hamburg und am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Ihre Forschungsschwerpunkte sind internationale Institutionen und humanitäres Völkerrecht.

### Public Normativity.

#### Lisbeth Zimmermann über Antje Wiener, *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*

Antje Wiener (\*1960) ist, nach Professuren an den Universitäten von Belfast und Bath, seit 2009 Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere Global Governance, an der Universität Hamburg. 2012 hat sie gemeinsam mit James Tully die Zeitschrift *Global Constitutionalism* gegründet, seit 2017 ist sie By-Fellow von Hughes Hall an der Universität Cambridge. *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations* ist entstanden im Rahmen eines opus magnum-Fellowships der Volkswagen-Stiftung.

Antje Wiener's new book coherently integrates her decades-long research program on the contestation of norms in international politics and gives deeper insight into her normative thinking about the role of contestation in global politics.<sup>73</sup> Wiener's exploration of the theme started with an interest in contestation around compliance with international norms in the context of European accession and the UN Security Council.<sup>74</sup> She went on to study the role of cultural practices in European community-building in her book on the *Invisible Constitution of Politics*.<sup>75</sup> In her new book, Wiener presents empirical case studies on contestation of international norms and combines these with a decidedly normative approach. In a first conceptual and empirical step, she gives a holistic mapping of scales and stages of contestation – differentiating sites where contestation can take place over global norms. Most importantly, she distinguishes two types of contestation: *reactive contestation* – which essentially encompasses non-compliance or breaches of norms; and *proactive contestation*, which engages with the normative structure and aims at changing it. This potential to engage and change normative structures is key for Wiener and linked to a normative argument: All those affected by a norm should

73 Antje Wiener 2018. *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*, Cambridge.

74 Antje Wiener 2004. Contested compliance: Interventions on the normative structure of world politics, *European Journal of International Relations* 10(2), 189–234.

75 Antje Wiener 2009. *The Invisible Constitution of Politics. Contested Norms and International Encounters*, Cambridge.

have a say about that norm; and the more people around the world can change the global normative structure (*proactive contestation*), the more legitimate it is.

The three detailed case studies cover contestation around the Kadi case, in which the European Court of Justice reviewed EU directives on the enforcement of human rights-sensitive Security Council resolutions, the development and application of the United Nations Convention against Torture, and the perpetration of violence against women during wartime. Wiener analyzes to what extent we can observe proactive contestation and thereby changes of normative structures. She also critically maps who has agency to change international norms – and where there is room for enlarging the set of actors effectively capable of inducing change. Wiener also argues that a proactive engagement with norms can best take place if rules emerge at the meso-level between broad principles and very specific regulations.

Of course, the book offers ample material and insight for broad discussions about global politics and the particular role of contentious practices. In this short review, I will focus on three issues which might open up broader discussions of how global politics can be made more legitimate and perhaps also more democratic.

A first point refers to the distinction of proactive and reactive contestation. There is a clear normative argument linked to this distinction. For Wiener, proactive contestation is the preferred type as it is linked to agency to change normative structures. This intuitively seems right: if people engage, they gain ownership, they make norms their own and appropriate them. Wiener links this principle to work in political theory (James Tully) and to international law (Ingo Venzke). Yet the question arises if *reactive* contestation is *per se* always normatively less desirable. Reactive contestation does not need to be exhausted by breaching a norm. It can be the voicing of a negative position with regard to a norm (whether a specific regulation or a broader principle) – without thereby expressing any interest in engaging in an existing institutional structure to change it.

There is the possibility that contesting actors might not have the »agency« to engage in proactive normative shifting – although they very much would like to. But it is a different issue if actors do not want to engage, saying instead: We do not want to play by your rules. We are dissidents! We do not want to slightly shift and change, we want to overthrow! This echoes debates about dissidence and opposition<sup>76</sup> and other forms of resistance in international politics. In Wiener's approach, there is an implicit interest of actors to constructively engage in existing institutional structures.<sup>77</sup> How do you deal with the active decision to disengage and resist

76 Christopher Daase & Nicole Deitelhoff 2019. Opposition and dissidence: Two modes of resistance against international rule, *Journal of International Political Theory* 15(1), 11–30.

77 Lisbeth Zimmermann 2017. »Inter-National« Habermas: Contestation and Understanding under Conditions of Diversity, *Polity* 49(1), 149–155.

theoretically, and what does it mean normatively for the creation of a more legitimate world order? This is an important question in times like ours, in which we observe a rise of more radical types of contestation of a multilateral order and its basic norms.

The second point refers to the introduction of the concept of »sustainable normativity«. For Wiener, all those who are affected should be able to participate in the creation and in the adaptation of international norms and institutions. This is based, as explained above, on a strong normative argument about norm ownership and appropriation. Yet where are the limits of appropriation? Wiener argues that also the US administration used proactive contestation in the case of the ban on torture under the UN Convention, if only to dilute it. The administration proactively engaged in a global discourse about torture to undermine and change the ban. For what normative claims exactly did they create normativity? Or put another way: When can we talk about normative change and when about norm replacement, where actors, by engaging in contestation, create normativity for an alternative norm?

Even more interesting is the question of when we do reach a »sustainable« level of normativity. Wiener argues that we have to look at »the modicum«. It is not always possible for everyone to participate; we have to take context into account.<sup>78</sup> Contingent structures shape how much and what kind of access is possible at a specific time in a specific context. In particular, in moments of balance of proactive and reactive contestation, sustainable normativity of international norms can still exist, even without general participation. While, again, this seems intuitively right – as full access of all those affected to each and every international negotiation around norms seems impossible to organize, of course –, one instantly thinks about the limits of this contingency argument. Imagine that someone argued that »discrimination on the grounds of gender is such a long-established normative structure that we have to take that into account. The modicum for sustainable legitimacy is still reached if fewer women are allowed to participate and engage in the creation or reshaping of international norms.« This does not seem very persuasive. But who sets the barrier and how?

As a last point, I shall also quickly engage with one very important claim in Wiener's book. Wiener classifies the book as part of a Global IR perspective where the role of the academic is one of an intervener. The aim of the author is to put the contestation of stakeholders into conversation and hear voices which normally remain unheard. This is a very important project which rethinks central assumptions in theory-making and rejects the ideal of the »neutral« scientific observer.

Still, from the perspective of postcolonial theory, a criticism needs to be raised: How do you deal with the problem of representation (a problem Spivak dealt with

78 Antje Wiener. *Contestation and Constitution*, Chapter 3.

when criticizing the Subaltern Studies Project in her seminal *Can the Subaltern Speak?* text in an even more fundamental way). From this perspective, emancipation is not possible by »representation«. Following the strategy of the intervener, the academic researcher is the active part, making voices heard, while the stakeholders still remain passive. The researcher chooses who will get a voice and who is represented.

Moreover, the stakeholders who are represented in the case studies are surprisingly Western and well-equipped with agency. For example, in the case of the Torture Convention, a Western civil society-based litigation network, presented as the counterpart to contestations of the US administration, probably does not really have problems to make its voices heard – although it might not always be successful in its fight against torture. Also: would our normative perspective on norm ownership and creation of legitimacy look different with the inclusion of normative struggles where the transnational civil-society actors are the »bad guys«; transnational religious groups in the case of a struggle around sexual reproduction or LGBT rights, or rightist groups in the European Union? Do we still opt for full access and inclusion, and how do we deal with their contestation?

Does better access to contestation create a more sustainable, more legitimate global order that we should strive for – even in the case of radical contestations which put central norms of the international order in question? This is the core problem our societies struggle with at the moment. Wiener has presented a convincing manifesto for wider agency to voice contestation and more access to institutional spaces where norms can be changed and adapted, creating thereby a more legitimate global order. Simultaneously, we observe massive political shifts all over Europe and in other parts of the world which put this basic assumption under stress: for example, how much dialogue and space for the voicing of opinions do we want to offer to right-wing extremists in the public sphere? Do we have to shelter international norms against norm challengers who aim at watering them down or do we offer spaces for dialogue? I do not have final answers to these questions, but I am very much looking forward to how Wiener will deal with these normative issues in future work.

**Lisbeth Zimmermann** ist Professorin für Internationale Beziehungen an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen. Sie hat 2012 an der TU Darmstadt promoviert und Forschungsprojekte an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. und der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung geleitet. 2017 erschien *Global Norms with a Local Face. Rule-of-Law Promotion and Norm Translation*.

## Theoriebildung ohne permissive Effekte.

David Weiß über Elvira Rosert, *Die Nicht-Entstehung internationaler Normen*

Elvira Rosert (\*1980) ist Juniorprofessorin für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen, an der Universität Hamburg und am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität (IFSH). In ihrer Monographie, die auf ihre Frankfurter Dissertation zurückgeht und in der sie sich mit der langen Nicht-Entstehung der Streumunitionsverbotsnorm auseinandersetzt, verbinden sich ihre Forschungsschwerpunkte Normenforschung, humanitäres Völkerrecht und internationale Institutionen.

Der Politikwissenschaftsstandort Hamburg hat sich nicht erst seit der Ankunft von Elvira Rosert als Juniorprofessorin am Fachgebiet wie am IFSH im Jahr 2017 zu einem der Brennpunkte der Normenforschung in den deutschsprachigen Internationalen Beziehungen entwickelt. Parallel zur IB-theoretisch klassisch liberalen Berliner Gruppe um Thomas Risse, Tanja Börzel und Co. sowie den Frankfurter Kritischen Theoretikerinnen um Nicole Deitelhoff et al. ist Hamburg eine der Hauptstädte vor allem kritisch-konstruktivistischer sowie praxistheoretisch informierter Normenforschung geworden. An der Helmut-Schmidt-Universität wird im IB-Team zur Rolle von Normen in der außen- und zwischenstaatlichen Politik gearbeitet, am IFSH wird neben Politikberatung und policy-Forschung ebenfalls theoretische Reflexion zum Phänomen internationaler Normen geleistet. Und *last but not least* dieser sicherlich nicht erschöpfenden Liste steht die Arbeit am Fachgebiet Politikwissenschaft der Universität paradigmatisch für diesen Hamburger Zusammenhang. In erster Linie die praxistheoretisch Forschenden um Antje Wiener im Bereich Global Governance befassen sich hier mit den Auswirkungen normativer Setzungen und ihrer Kontestation auf die Konstitution globaler Politik. Nicht zuletzt auch in der Lehre am Fachbereich, in der man fast nicht um eine theoretisch wie methodisch schulende Ausbildung im Feld der Normenforschung vorbeikommt, bildet sich dieser Schwerpunkt in den Hamburger Internationalen Beziehungen ab.

In diesem Feld also positioniert sich Elvira Rosert mit ihrer Dissertation und trägt, dies die erste Erkenntnis der Lektüre, mit ihrer normativen, klassisch »friedensforschenden« Positionierung ganz zum ja auch unmittelbar politischen Projekt der Normenforschung bei. Der Anspruch, mit der eigenen Forschung zur tendenziellen Verwirklichung des friedlichen Zusammenlebens in der internationalen Gemeinschaft beizutragen und dabei alle Akteure als valide und legitime Diskurs Teilnehmerinnen zu Wort kommen zu lassen, reiht sich ein in die kritische, politische wie epistemische Machtstrukturen hinterfragende Seite der innerdisziplinären Debatte in den IB. Mit dieser normativen Ausrichtung, dem demokratietheoretischen »all affected«-Grundsatz und dem möglicherweise parteilichen, jedoch



wissenschaftlich-argumentativ begründeten Einsetzen für die Stärke von internationalem Recht, das Aufrüstung, Konflikt und Krieg verhindern kann, liefert Roserts Beitrag weitere »Munition« gegen die weiterhin oft dominanten Stränge der Internationalen Beziehungen, die auf die grundsätzliche Anarchie des internationalen Staatensystems und die Logik von Nullsummenspielen und Gefangenendilemmata eben gegen internationale Verständigung und Rechtssetzung pochen. Vor diesem Hintergrund ist es freilich umso spannender festzustellen, dass Rosert sich explizit in einer nicht-normativen, positivistischen Epistemologie verortet, für sie also die politisch-normative Zielsetzung mit einer positivistischen Forschungsmethode zusammengeht.

Nun aber zum Werk selbst. Mit ihrer Schrift verfolgt Rosert zwei hauptsächliche Forschungsziele. Erstens möchte sie den empirischen Fall der Streumunitionsnorm, das heißt den Einsatz von Streumunition und die Genese des Verbotsvertrages beleuchten; zweitens möchte sie auf konzeptueller Ebene eine Theorie der permissiven Effekte weiterentwickeln und in den theoretischen Fundus wissenschaftlicher Arbeiten über Normen in den Internationalen Beziehungen einpflegen. Da sie vor allem diesem zweiten, theoretischen Teil ihrer Arbeit Bedeutung über die Schrift hinaus zumisst, sei zum *case*, den sie in großer Genauigkeit einführt, an dieser Stelle nur Folgendes gesagt:

Das *puzzle*, das Rosert zur Behandlung des Falles »Streumunition« motivierte, präsentiert sich wie folgt: Bereits in den 1970er Jahren wurde ein Verbot von Streumunition in Politik, aktiver Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit diskutiert; der Vietnamkrieg, in dem mehr Streumunition als je zuvor eingesetzt worden war, hatte das Thema auf die Agenda gesetzt. Doch ein völkerrechtlicher Vertrag, der daraus hätte erwachsen können, wurde auch nach einigen Verhandlungen nie erreicht.<sup>79</sup> Ein ähnliches Bild ergab sich Ende der 1990er Jahre. Wieder, diesmal im Kosovokrieg, sorgte der Einsatz von Streumunition, der, wie Rosert beschreibt, kaum bestreitbar gegen zahlreiche Grundsätze des humanitären Völkerrechts verstößt,<sup>80</sup> für öffentliche Empörung – doch wieder wurde keine politisch-rechtliche Lösung für das Problem gefunden. Erst im neuen Jahrtausend, als vor allem in den Kriegen in Afghanistan und dem Irak Streumunition eingesetzt wurde und wiederum einige Länder einen Prozess für einen geregelten Umgang mit Streumunition initiierten, zeichnete sich ein Erfolg ab – und tatsächlich: Der sogenannte Oslo-Prozess führte zum Verbot des Einsatzes, der Produktion, der Lagerung

79 Elvira Rosert 2019. *Die Nicht-Entstehung internationaler Normen. Permissive Effekte in der humanitären Rüstungskontrolle*, Wiesbaden, 70–75; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

80 Streumunition verstößt beispielsweise gegen den Grundsatz, dass in kriegerischen Handlungen lediglich militärische Ziele anzugreifen sind. Etwa 98 % der Betroffenen von Streumunition sind dagegen Zivilistinnen, die vor allem unter Blindgängern, welche noch Jahrzehnte nach Beendigung der Kriegshandlungen scharf und damit tödlich oder schwer verletzend sind, leiden; 65ff.

sowie der Weitergabe von Streumunition und ging in einem 2008 finalisierten, von ursprünglich 49 Staaten unterzeichneten Vertrag auf. Nach Erreichung der erforderlichen 30 Ratifizierungen trat er 2010 auch völkerrechtlich bindend in Kraft (78ff.).

Doch die Frage, die nach dieser kurzen Rekapitulation bleibt und die auch Roserts zentrale Forschungsfrage darstellt, ist: Warum nicht früher? Warum konnte, nachdem zwei Mal – in den 1970er Jahren im Zuge des Vietnamkriegs und in den 1990er Jahren nach dem Kosovokrieg – scheinbar alle Voraussetzungen für ein völkerrechtliches Verbot von Streumunition gegeben waren, dieses erst vierzig Jahre und damit viele weitere Tote, Verletzte und Traumatisierte später, durchgesetzt werden?

Elvira Roserts theoretisch zu entwickelnder wie empirisch zu prüfender, bislang in der Analyse und Diagnose fehlender Erklärungsmechanismus sind die sogenannten *permissiven Effekte*. Permissive Effekte beschreiben, so Rosert in ihrer konzeptuellen Grundlegung, den negativen Einfluss einer Norm auf eine bestimmte andere Norm. Eine Norm A kann also durch ihre erfolgreiche Entstehung, Etablierung und Durchsetzung den gleichen Prozess für eine andere Norm B direkt und negativ beeinflussen. Diese Arbeitsdefinition reichert Rosert mit einer beeindruckenden Fülle konzeptionellen Handwerkszeugs an. Mit unterschiedlichen Anleihen aus Theoretisierungen von Normentstehungsprozessen und -entrepreneurstrategien, aus policy-cycle-Ansätzen, agenda-setting-Modellen bis hin zu diskursanalytischen Methoden (133ff.) schafft sie es, die bislang weitgehend unterkonzeptualisierte Theorie der permissiven Effekte weiter auszuformulieren. Basierend auf all diesen Ansätzen, die dann durch process-tracing-Methoden sowie cross-case und within-case-Vergleiche zur Anwendung und Überprüfung kommen (236ff.), konstruiert Rosert die zentralen Motive der Theorie der permissiven Effekte, die drei Dimensionen, auf denen die permissiven Effekte einsetzen: In der ersten *attentionalen Dimension* verliert eine Norm durch die permissiven Effekte einer anderen Norm den Kampf um die ohnehin schon begrenzte Aufmerksamkeit in öffentlichen Arenen, Debattenräumen und Politikzirkeln; in der zweiten *konstitutiven Dimension* wird eine von permissiven Effekten betroffene Norm durch ex-negativo Legitimierung verhindert: Wird ein anderes Verhalten durch Normsetzung verboten, bedeutet dies im vermeintlich logischen Umkehrschluss, dass das nicht-regulierte Verhalten normativ auch wünschenswert sei. Die Blockade auf der attentionalen Ebene und die ex-negativo Legitimierung auf der konstitutiven Ebene münden schließlich in der *regulativen Dimension*, in der ein Verhalten unreguliert und eben ›nicht normrelevant‹ bleibt. Letztlich, so Roserts Pointe, bewirken permissive Effekte zwar nicht das explizite Erlauben eines Verhaltens, allerdings das *erlaubt lassen* (204f.).

Und tatsächlich bewährt sich diese theoretische Grundlegung für Rosert bei der Überprüfung anhand des Falls der so lange gescheiterten Streumunitionsver-

botsnorm. In den 1970er Jahren überlagerte die schließlich auch erfolgreiche Verbotskampagne gegen die Kriegswaffe Napalm die Kampagne gegen Streumunition. Letztere konnte zwar bis in offizielle internationale Gremien gepusht werden und genoss bis zuletzt hohe öffentliche Aufmerksamkeit, doch als das politische Kapital für völkerrechtliche Verbote von Kriegswaffen zu schwinden begann, entschieden sich die relevanten, vor allem staatlichen Akteure dazu, die Streumunitionsnorm fallen zu lassen und sich auf das Napalmverbot zu konzentrieren. Ein ähnliches Bild ergab sich auch in den 1990er und frühen 2000er Jahren, als es die allgemeinen Anstrengungen gegen »explosive Kampfmittelrückstände« waren, die die explizite Behandlung und Verbannung von Streumunition noch deutlich früher im Normentstehungsprozess mit permissiven Effekten belegten. Der Erfolg in den späten 2000er Jahren speiste sich dann, so Rosert, neben weiteren Erklärungsfaktoren u.a. auch daraus, dass keine weitere, strukturell wie inhaltlich ähnliche Norm im Entstehen war, die Akteure also keine substanziellen permissiven Effekte zu befürchten hatten (383ff.).

Neben der methodischen Sorgfalt, die den Fall der Streumunitionsverbotsnorm erfolgreich bearbeitet und substanziell informieren kann, beeindruckt Roserts Schrift vor allem auch im theoretischen Beitrag, in erster Linie in ihrer Konzeptualisierung der permissiven Effekte. Ihr gelingt es, einen klaren und systematischen Blick auf die hochkomplexen Theorien und ja auch real-politisch stark verworrenen Normentstehungsprozesse im globalen Raum zu werfen und entdeckt gleichzeitig doch theoretische Lücken, die sie mit einer vielfältig angereicherten Theorie permissiver Effekte füllt. Überzeugend ist, wie sie es schafft – auf theoretischer wie empirischer Ebene – eine Norm als einzigartig und kontingent zu erfassen und sie doch als Teil eines globalen Diskurses, einer umfassenden normativen Ordnung, in der unterschiedliche, aber parallel laufende Prozesse sich wechselseitig beeinflussen, zu denken. Dies liefert einen weitreichenden Beitrag für das Feld der konstruktivistischen Normenforschung, welches sich allzu oft auf einzelne Fälle und Normen konzentriert und dabei den Blick für eine stets einflussreiche politische Gesamtkonstellation verliert.

Interessant wird sein, wie Roserts Theorie der permissiven Effekte weitere Anwendung und auch theoretische Weiterentwicklung finden und erfahren kann. Gerade eine Diskussion mit explizit praxistheoretischen Ansprüchen verspricht fruchtbare Erkenntnisse. Denn klar ist, dass Rosert in ihrer Arbeit in einer klassisch liberal-konstruktivistischen und damit bereits auch kritisierten Normdefinition und -konzeptionalisierung verharret. Normen werden für Rosert – das ist in ihrem Forschungsdesign deutlich – erst dann wirklich relevant, wenn sie juridischen (völkerrechtlichen) Status erreichen und damit tendenziell auch erst dann, wenn handfeste, vor allem staatlich gedeckte Gewalt für ihre Durchsetzung zur Verfügung steht. Dagegen fassen praxistheoretische Ansätze Normen viel weiter und substanzieller. Sie begreifen sie als grundsätzliche, konstitutive Facette glo-

baler Politik mit legalen, aber eben auch tiefliegenden politischen, sozialen oder gar größtenteils impliziten kulturellen Qualitäten.<sup>81</sup> Nimmt man diese Perspektive ernst, ließe sich fragen, ob man tatsächlich von einer Nicht-Entstehung von Normen sprechen kann oder ob nicht viel eher die Bewegung einer – dann konzeptionell weitergefassten – Norm wie dem angestrebten Verbot von Streumunition forschend nachverfolgt werden kann, durch zahlreiche lokale und globale Arenen und über zahlreiche Stakeholder hinweg. Ihre legale Festsetzung in völkerrechtlichen Rahmenbedingungen ist dann lediglich ein weiterer, wenn natürlich auch einschneidender Schritt in der Entwicklung einer Norm.

Dem Konzept der permissiven Effekte tut dieser Einwand freilich keinen Abbruch, auf eine Ausweitung in empirischer sowie Weiterentwicklung in theoretischer Absicht und somit einen weiterhin regen Austausch in der »Normennebenhauptstadt« Hamburg ist zu hoffen – dann auch ganz ohne permissive Effekte.

**David Weiß** hat im Bachelor Politikwissenschaft in Hamburg und Wien studiert. Seit 2020 studiert er Politische Theorie in Frankfurt und Darmstadt.

## Politische Theorie und Ideengeschichte

### Institutionentheorie als Demokratiewissenschaft.

#### Svenja Ahlhaus über Udo Bernbach, *Demokratiethorie und politische Institutionen*

Udo Bernbach (\*1938) war von 1971 bis 2001 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Hamburg und gehört zu den Gründern der Sektion für Politische Theorie und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Neben Arbeiten zur Parlamentarismus- und Demokratiethorie publizierte er zum britischen Liberalismus und veröffentlichte eine Auswahlsgabe der Schriften David Humes.

Als Jeremy Waldron vor einigen Jahren die Rückkehr zu einer »political political theory« forderte – zu einer politischen Theorie, die nicht bei der Untersuchung abstrakter Prinzipien stehenbleibt, sondern die Frage politischer Institutionen ins Zentrum stellt – hätte er auch Udo Bernbachs *Demokratiethorie und politische Institutionen* als Positivbeispiel anführen können. Bernbachs 1991 erschienener Band, der Aufsätze aus den Jahren 1968 bis 1991 versammelt, beschäftigt sich mit genau

81 Siehe etwa Antje Wiener 2018. *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*, Cambridge.

den Themen, die Waldron 2013 als den Hauptgegenstand der politischen Theorie identifiziert: den Zielen, Mechanismen und Problemen repräsentativer Demokratie.<sup>82</sup> Bermbachs Band gliedert sich in drei Teile, in denen der Autor in dreizehn Aufsätzen und Vorträgen institutionelle Fragen der Demokratietheorie erörtert. Im ersten Teil, *Zur Demokratietheorie*, geht er auf Alternativen zum Parlamentarismus und vor allem auf das Räteystem ein. Im zweiten Teil, *Zur Theorie politischer Institutionen*, arbeitet Bermbach die (fehlende) Institutionentheorie unterschiedlicher Theorietraditionen heraus. Im dritten Teil, *Zur politischen Theoriengeschichte*, wendet sich Bermbach dem Status der politischen Ideengeschichte in der deutschen Politikwissenschaft zu. Obwohl die Beiträge bereits vor Jahrzehnten verfasst wurden, sind sie zum Teil von erstaunlicher Aktualität. Immer wieder stößt man auf Überlegungen, die auch für zeitgenössische Debatten von Interesse sind. Im Folgenden möchte ich zwei Aspekte herausstellen, die das Werk auch für heutige Leserinnen relevant machen.

Krisendiagnosen sind seit jeher ein fester Bestandteil der akademischen Beschäftigung mit Demokratie. Immer wieder neu stellt sich die Frage, welche institutionellen Alternativen (oder zumindest Ergänzungen) es zu klassischen Modellen parlamentarischer und präsidentieller Demokratie gibt. Gegenwärtig wird diese Frage in erster Linie unter dem Stichwort der demokratischen Innovationen diskutiert. Auch für Bermbach war die Krise der repräsentativen Demokratie vor einem halben Jahrhundert ein zentrales Thema. Dabei befasst er sich mit Modellen der Räte-demokratie, die auch heute wieder als Lösungsansatz diskutiert werden. Bermbach vertritt hier eine politikwissenschaftlich abgeklärte Perspektive, die von der »generelle[n] Brauchbarkeit von repräsentativ strukturierten, parlamentarischen Regierungssystemen in hochkomplexen, industriellen Gesellschaften«<sup>83</sup> ausgeht. Er wendet sich gegen vereinfachte Vorstellungen direkter Demokratie und die Ansicht, dass Räte-systeme die Probleme parlamentarischer Repräsentation beheben können. Dabei kritisiert er insbesondere den »antiinstitutionelle[n] Ansatz des Rätegedankens« (41). Es gelte, das »allzu einfache Schema traditionellen Demokratieverständnisses im Banne Rousseaus erfolgreich zu durchbrechen und an seiner Stelle jenen gesellschaftlich begründeten Grad an Komplexität der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu entwickeln, der die Forderung nach Vereinbarkeit von demokratischem Anspruch und Leistungsorientierung der Gesellschaft einzulösen und zu garantieren vermag« (46f.).

Positiver ist Bermbachs Einschätzung von einzelnen »räte-demokratische[n] Organisationsprinzipien« wie dem imperativen Mandat oder der jüngst wieder

82 Jeremy Waldron 2013. Political Theory: An Inaugural Lecture, *Journal of Political Philosophy* 21(1), 1–23, 8.

83 Udo Bermbach 1991. *Demokratietheorie und politische Institutionen*, Berlin, 45; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

in die demokratietheoretische Diskussion eingeführten Möglichkeit der Abberufung (*recall*) von Repräsentantinnen.<sup>84</sup> Auch hier geht es ihm in erster Linie darum, ob und wie sich diese Mechanismen »an die funktionalen Erfordernisse eines modernen, komplexen politischen Entscheidungssystems« (103) anpassen lassen. Laut Bermbach ließe sich demokratische Repräsentation stärken, wenn man ein imperatives Mandat im Sinne der Festlegung allgemeiner politischer Richtlinien, die den handelnden Akteuren Ermessensspielräume lassen, mit einem gestuften System des regulativen *recall* (Missbilligung, Auflagen, zeitweilige Suspendierung von Ämtern etc.) kombinierte.

Der letzte Teil von Bermbachs Buch führt vor Augen, dass die gegenwärtigen Debatten über die Position der Politischen Theorie und Ideengeschichte sowohl innerhalb der Politikwissenschaft als auch im Verhältnis zur Philosophie eine jahrzehntealte Vorgeschichte haben.<sup>85</sup> Das entstehende Bild ist aber keineswegs eines, das von Stillstand oder Wiederholung kündete. Vielmehr lässt sich im Rückblick die Professionalisierung der Subdisziplin nachvollziehen. Bermbachs in den 1980er Jahren veröffentlichte Überlegungen betreffen in erster Linie die seiner Einschätzung nach prekäre Stellung der Ideengeschichte. Ihr werde »innerhalb der Politikwissenschaft hinsichtlich ihres methodischen Selbstverständnisses kein gesicherter Status zuerkannt« (280). Ideengeschichte werde primär begriffen als eine »an Autoren orientiert[e]«, »überwiegend werkimmanente Interpretation politischer Schriften«, die der »Möglichkeit der ›Aktualisierung‹ politischer Klassiker in Hinsicht auf ihre ›überzeitlichen Aussagen‹« nachgeht. Diesen Umstand führt Bermbach darauf zurück, dass die Ideengeschichte sich als Teil der Politikwissenschaft unter Druck sehe, sich »dem allgemein üblichen Gebot der ›Praxis-Nähe‹« sowie dem Anspruch, als Teil eines demokratiewissenschaftlichen Unternehmens Ergebnisse zu produzieren, »deren gesellschaftliche wie politische Nützlichkeit offenkundig sind«, zu fügen (282f.). Mit anderen Worten: In dem Versuch, ihren Status als politikwissenschaftliche Teildisziplin nachzuweisen, operiere die Ideengeschichte mit einem fragwürdigen methodischen Selbstverständnis.

Auch wenn die von Bermbach beschriebene Herangehensweise nicht völlig von der Bildfläche verschwunden ist und nach wie vor das nachvollziehbare Bestreben herrscht, Anschlussfähigkeit ins Innere der empirischen Politikwissenschaft unter Beweis zu stellen, hat sich in der Politischen Theorie inzwischen eine hochgradig differenzierte Methodendiskussion entwickelt, die auch vor der Ideengeschichte

84 Jonathan White & Lea Ypi 2019. Recalling Representatives, in Michele Battini & Nadia Urbinati (Hg.). *The Future of Democracy*, Mailand.

85 Zur aktuellen Auseinandersetzung Helke Ellersiek 2019. Politische Vermessung der Welt. Theorie versus Empirie, *Taz* vom 13. November 2019; Sven Altenburger 2019. Strategie und Methodik. Zum Verhältnis von Politischer Theorie und Politischer Philosophie, *Theorieblog* vom 07. November 2019.

nicht Halt gemacht hat.<sup>86</sup> Die heutige Situation steht somit in deutlichem Kontrast zu dem von Bermbach gezeichneten – und womöglich auch überzeichneten – Bild. An die Stelle methodischer »Orientierungslosigkeit« ist die Auseinandersetzung über Sinn und Zweck unterschiedlicher Ansätze getreten. Ob damit ein gesicherter Status innerhalb der Politikwissenschaft einhergeht, sei dahingestellt. Die interne Professionalisierung der Subdisziplin steht aber außer Frage.

**Svenja Ahlhaus** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Politische Theorie an der Universität Hamburg. Ihre Dissertation *Die Grenzen des Demos. Mitgliedschaftspolitik aus postsouveräner Perspektive* wurde 2019 von der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung mit dem Werner-von-Melle-Preis ausgezeichnet und ist 2020 erschienen.

### »Nur die Kunst selbst kann Leben spenden.« Marcel Bub über Udo Bermbach, *Der Wahn des Gesamtkunstwerks*

Nach seiner Emeritierung inszenierte Udo Bermbach (\*1938) in Bayreuth. In zehn Monographien widmete er sich der ideengeschichtlichen Rekonstruktion von Richard Wagners Idee des Gesamtkunstwerks.

Für Udo Bermbach stellt Richard Wagner (1813-1883) in mehreren Hinsichten eine Ausnahmeerscheinung dar – als überdurchschnittlich gebildeter Künstler, als Komponist mit bedeutenden schriftstellerischen sowie als Schriftsteller mit bedeutenden kompositorischen Fähigkeiten. In *Der Wahn des Gesamtkunstwerks* wird Wagner als gänzlich neuer Künstlertypus der Moderne dargestellt, der Kunstproduktion und kommentierende Reflexion ineinander verschränkt und konzeptionell entwickelt. Bermbach unternimmt auf 372 Seiten den Versuch, die zentralen politischen, gesellschaftlichen und ästhetischen Momente in Wagners Verständnis von Kunst – insbesondere der Oper – sowie sein Konzept des Musikdramas als Kunstwerk der Zukunft und Gesamtkunstwerk aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive zu rekonstruieren. Als zentraler Bezugspunkt dienen Bermbach Wagners sogenannte *Zürcher Kunstschriften* der Jahre 1849 bis 1850.<sup>87</sup> Bei den kompositorischen Werken, in denen Bermbach Wagners gesellschaftstheoretischen Positionen in musiktheatralischer Form nachvollzieht, handelt es sich um den Opernzyklus *Der Ring der Nibelungen: Das Rheingold* (1869), *Die Walküre* (1870), *Siegfried* (1876), *Götterdämmerung* (1876) sowie Wagners letztes musikdramatisches Werk *Parsifal* (1882).

86 Aus der Fülle der Ansätze vgl. nur David Leopold & Marc Stears (Hg.) 2008. *Political Theory. Methods and Approaches*, Oxford; Adrian Blau (Hg.) 2017. *Methods in Analytical Political Theory*, Cambridge; Andreas Busen & Alexander Weiß (Hg.) 2013. *Ansätze und Methoden zur Erforschung politischen Denkens*, Baden-Baden.

87 *Die Kunst und die Revolution* (1849), *Das Kunstwerk der Zukunft* (1849), *Oper und Drama* (1850/51).



Bereits im Vorwort betont Bermbach, im Denken Wagners zwar offensichtliche Inkonsistenzen und Widersprüche wahrzunehmen, hinsichtlich des Konzepts des Gesamtkunstwerks jedoch auch eindeutige Kontinuität und Systematik herausarbeiten zu können. Diese ordnet der Autor in erster Linie anarchistischen, linken und (radikal-)demokratischen Strömungen in Wagners Denken zu, die besonders in Wagners Verständnis von Revolution zu Tage treten.

Nur im revolutionären Akt ist das Volk ganz bei sich, nur durch diesen werde, laut Wagner, die Bedingung der Möglichkeit eines neuen Menschen geschaffen.<sup>88</sup> Die Notwendigkeit des emanzipatorischen Aktes ergibt sich aus einem Grundkonflikt, den Bermbach als den Gegensatz von Person und Institution rekonstruiert: Freier schöpferischer Individualität stehen reglementierende Ordnungen und Restriktionen gegenüber (52). Im Zuge dieses Modus dualer, geradezu antagonistischer Weltsicht sieht Wagner die Gesellschaft durch unauflösliche (Selbst-)Widersprüche geprägt. Überwunden werden können diese lediglich durch ein neu auszu-drückendes Menschenbild, welches seinen Ursprung nicht in der Geschichte, sondern in der Sage hat, sowie durch eine umfassende Kunst, die alle Widersprüche aufhebt (58-61, 75, 88f.).

Dem dichtenden Menschen fällt dabei die Rolle der »Selbstaufklärung des Volkes« zu. Kunst wird als Ausdruck der Unmittelbarkeit gesellschaftlicher Bedürfnisse sowie als Medium revolutionärer Veränderungen angesehen (97f.). Wagner denkt den dichtenden Menschen dabei in interpretierender Rolle. Nicht er selbst kann schaffen, denn lediglich das Volk ist kreativ (98). Er ist somit jener, welcher die Schöpfung des Volkes begreift und darstellt. Seine Kunst wird damit zur Politik, denn, so Wagner, »[k]einer kann dichten, ohne zu politisieren« (105). Das Verhältnis von Politik und Kunst besteht darin, dass erstere in letzterer aufgeht. Mit der politisierten Kunst wird die Grundlage eines neuen theatralischen Konzepts geschaffen, als Gegenmodell zur bestehenden bürgerlichen Gesellschaft und mit der Möglichkeit ganzheitlicher (Lebens-)Erfahrung (107f.).

»Bei uns«, so Wagner, »ist die echte Kunst revolutionär, weil sie nur im Gegensatz zur göltigen Allgemeinheit existiert« (119). Staat und Gesellschaft beziehen sich vor diesem Hintergrund strukturparallel aufeinander. Die Gesellschaft wird als Repressionssystem verstanden, dem der Staat nur ungenügend – legislativ ordnende – Maßnahmen entgegensetzen kann. Daraus lässt sich schließlich die Notwendigkeit der revolutionären Tat ableiten (88f., 130-132). Bermbach bezeichnet diese Methodik Wagners als Stufenmodell einer negativen historischen Evolution, die schließlich im Status quo der bürgerlichen Gesellschaft mündet. Dieser Status quo stellt den Bezugspunkt von Wagners Kritik dar (88f., 141, 146).

---

88 Udo Bermbach 1994. *Der Wahn des Gesamtkunstwerks. Richard Wagners politisch-ästhetische Utopie*, Frankfurt a.M., 51, 94; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

Als nächsten Schritt in Wagners Gesellschaftstheorie identifiziert Bermbach seine Kritik der zeitgenössischen Oper. Der Autor rekonstruiert insbesondere die von Wagner teilweise holzschnittartig dargestellte Entstehung der Oper aus einer grundlegend entfremdeten Situation ständisch-höfischer Gesellschaften. Die Geschichte des Aufstiegs der Gattung beinhaltet somit bereits den eigenen Verfall (71f., 179). Wagner nimmt im Zuge dieser Rekonstruktion eine Parallelisierung von Oper und politisch-gesellschaftlicher Entwicklungen vor, an deren Ende ein Zustand der Entfremdung steht und Kunst primär Ware ist (179-185).

Im Ausspruch »erst die Revolution kann mir die Künstler und Zuhörer zuführen« (187), formuliert Wagner aus der Krise und dem totalen Zusammenbruch des Bestehenden heraus eine fundamentale Hoffnung auf die Herausbildung eines Kunstwerks der Zukunft. Unter diesem versteht der Komponist ein musikalisches Bühnenwerk, in welchem Text und Musik als gleichberechtigte Mittel gesehen werden, Sprache in lyrischer Form als fundamental betont wird und schließlich die drei »reinemenschlichen Kunstarten«: Tanzkunst, Tonkunst und Dichtkunst verbunden werden. Damit vollzieht sich im Musikdrama als Synthese der einzelnen Künste eine integrative Leistung aller Beteiligten (191-194, 200f.).

Die Vergewärtigung gelingt im Musikdrama in erster Linie unter Zuhilfenahme des Mythos. Dieser umfasst eine Kollektiverfahrung, die das Spannungsverhältnis von Identität und Differenz durch eine Synthetisierung von Tradition und Fortschritt aufhebt und über die Rezeptionserfahrung des Publikums der mythischen Erzählung einen Platz im Leben der Menschen zuschreibt (209-213). Wagner setzt somit die Ausdeutungsfähigkeit (und -bedürftigkeit) des Mythos in Verbindung mit der kollektiven Selbsterfahrung des Volkes, welches hier als »kollektiver Dichter« agiert, sich im (Sozial-)Mythos die Welt zurechtlegt und damit dem individuellen Dasein je eine eigene Bedeutung verleiht (213). Potenzial und Anspruch des Mythos liegen somit, laut Bermbach, in »der Möglichkeit, die eigene Gegenwart chiffriert im Mythos zu situieren und umgekehrt durch die Dechiffrierung mythologischer Allegorien zugleich Aufklärung über die eigene individuelle wie gesellschaftliche Situation zu gewinnen« (218).

Kunst zeichnet sich insbesondere durch Selbstreferenzialität aus – das Kunstwerk verweist auf sich selbst (217f.). Die Aufgabe der Kunst sieht Wagner vorwiegend darin, die »Bevölkerung ihren gemeinen Tagesinteressen zu entreißen, um sie zur Andacht und zum Erfassen des Höchsten und Innigsten, was der menschliche Geist faßt, zu stimmen« (229). Die Erfüllung der Kunst oder vielmehr des (Wagnerschen) Musikdramas bedarf jedoch eines Aktes der gesellschaftlichen und ästhetischen Revolution. Durch ihre radikale Negation der Gegenwart schaffe die Revolution jene Voraussetzungen, auf welchen eine neue musikdramatische Kunst die Vision einer neuen Zukunft entfalten kann. Dabei wirkt das Musikdrama in Bezug auf die Revolution sinnstiftend, mit dem Reinemenschlichen als dem von allen Konventionen gelösten Ziel (225-229, 237-241). Von einer Kritik der bürgerlichen

Gesellschaft ausgehend, wird somit eine politische Ästhetik formuliert, aus der sich dann Wagners Konzept eines in die Öffentlichkeit drängenden Musikdramas sowie dessen Erweiterung im Gesamtkunstwerk entwickeln lässt (218).

Nach Bermbach schreibt Wagner der Liebe, indem er sie als Chiffre herrschaftsfreier Kommunikation versteht, eine zentrale Rolle zu. Liebe, verortet in der Gesellschaft, führt im nächsten Schritt zu Freiheit, die sich dann wiederum im Begriff des Volkes wiederfindet. Volk in diesem Wagnerschen Sinne definiert der Autor als Ergebnis des Spannungsverhältnisses zwischen einzelner Person und der Gemeinschaft sowie als schöpferische Komponente des Gesamtkunstwerks. Als Konsequenz dieses ästhetisch produktionsfähigen Volkes leitet Wagner die politische Organisationsidee einer sich selbst regierenden Gemeinschaft ab, deren kreative Potenziale aus immanenter Vielfalt entspringen (244-248). In dieser kommunikativ vernetzten und dezentral strukturierten Gesellschaft verortet Bermbach nun Kunstproduktion und -rezeption, die im Sinne Wagners nur unter Bedingungen der Öffentlichkeit stattfinden können. Gesellschaft wird im Theater wirklich und in der Aufführung des Kunstwerks erfahrbar (253-258).

Mit der Idee des Festspiels – als Feier der Revolution – betrachtet Bermbach schließlich Wagners Idee des Gesamtkunstwerks im Rahmen einer Religion der Zukunft, die an Ludwig Feuerbachs Konzeption der Zivilreligion angelehnt ist. Das Kunstwerk ist in diesem Sinne lebendig dargestellte Religion mit dem Potenzial kollektiver Identitätsstiftung (269-273). Der Autor schließt seine konzeptionellen Ausführungen mit der Herausarbeitung des Wagnerschen Gesamtkunstwerks, welches einen umfassenden – nicht totalitären, wie Bermbach betont – Anspruch impliziert und als politisches Modell direkter Demokratie und Gleichberechtigung zu verstehen ist. Dieses formuliert Wagner zudem nicht als Utopie, sondern als konkret politisches, gesellschaftliches und insbesondere ästhetisches Konzept, »im Kunstwerk werden wir eins sein« (273).

Es ist unvermeidlich, an dieser Stelle noch auf Wagners Antisemitismus einzugehen. Im Vorwort bezieht sich Bermbach auf die von Wagner 1850 veröffentlichte, dezidiert antisemitische Schrift *Das Judentum in der Musik*. Wenngleich, so Bermbach, Wagner zumindest seit dieser Schrift als Antisemit zu bezeichnen ist, so hätten doch diese Positionen und Überzeugungen weder substanziellen Einfluss auf sein frühes (bis etwa 1850) gesellschaftskritisches und kulturkritisches Denken noch entscheidende Relevanz für sein Gesamtkunstwerk und dessen gesellschaftstheoretischen Implikationen (12). Damit verzichtet Bermbach im vorliegenden Werk auf eine umfassendere Auseinandersetzung mit Wagners Antisemitismus.<sup>89</sup> Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der Autor Wagner als einen Gesell-

89 In der überarbeiteten und erweiterten zweiten Auflage von *Der Wahn des Gesamtkunstwerks* befasst sich Bermbach ausführlicher mit Zusammenhängen zwischen Wagners Werken *Das Judentum in der Musik* und den *Zürcher Kunstschriften*. Auch hier hält Bermbach die These der

schaftstheoretiker und Politiktheoretiker behandelt. Insbesondere deswegen gilt es, den von Wagner antisemitisch begründeten Ausschluss bestimmter Menschen aus der Gesellschaft, wenn nicht der Menschheit, im Zuge einer umfassenden Betrachtung der Gesellschaftstheorie und Ästhetik Wagners mit einzubeziehen. Der Dirigent, Komponist und Pianist Leonard Bernstein (1918-1990) drückte diese Ambivalenz zwischen Antisemit und Genie aus, wenn er betonte, er hasse Wagner, jedoch auf Knien.<sup>90</sup>

Es bedarf eines behutsamen und kritischen Umgangs mit den in *Der Wahn des Gesamtkunstwerks* entwickelten Positionen. Bermbach arbeitet klare Konsistenz und Systematiken im Denken Wagners heraus und setzt sie in den Kontext philosophischer wie gesellschafts- und politiktheoretischer Denkströmungen der Moderne. Schließlich formuliert er davon ausgehend Aspekte einer politischen, gesellschaftlichen und insbesondere ästhetischen Gesellschaftstheorie. Für eine Verortung seiner Interpretation in den Diskursen von Ästhetik und Politischer Theorie sei die Lektüre der Festschrift zum 60. Geburtstag des Autors, *Bürgersinn und Kritik*, empfohlen.<sup>91</sup>

Der Erlösung und Ästhetisierung gehe, laut Wagner, die Revolution notwendigerweise voraus. Eine solche ist derzeit auf abstrakter Ebene zu erleben – oder bereits abgeschlossen. Im Schaffen des Dirigenten Teodor Currentzis mit seinem Ensemble *musicAeterna* wird der Versuch unternommen, Musik – als metaphysische Größe – von tradierten, limitierenden und entfremdenden Strukturen zu befreien.<sup>92</sup> Im Zentrum dieses gemeinschaftlichen Ereignisses steht der Anspruch, Formen höchster Intensität, Perfektion und Sakralität zu eröffnen, welche Kunst

---

Unabhängigkeit von Antisemitismus und ästhetischer Theorie aufrecht. Eines der zentralen Argumente ist der Verweis auf Wagners Verständnis des Gesamtkunstwerks, in welchem Kategorien wie jüdisch oder christlich an Bedeutung verlore. Gleichzeitig stelle das Volk, aus dem Wagner Menschen jüdischen Glaubens explizit ausschließt, die Sphäre dar, in der im Zuge einer rückbesinnenden Erneuerung des Volkes jene ursprüngliche Sprache rekonstruiert werde, auf die sich das Kunstwerk der Zukunft gründe. Im Zuge dieser Ausführungen in der zweiten Auflage werden einordnende Kontexte gegeben, ein Bewusstsein der Problematik wird deutlich und Ambivalenzen sowie teilweise auch Abgrenzungen werden deutlicher herausgearbeitet. Jedoch kann die Problematik der Entwicklung eines Gesellschaftskonzepts basierend auf einem in Teilen antisemitischen, diskriminierenden Welt- und Menschenbild nicht aufgelöst werden, und es bleiben weiterhin Fragen offen; siehe Udo Bermbach 2004. *Der Wahn des Gesamtkunstwerks. Richard Wagners politisch-ästhetische Utopie*, 2. überarb. und erw. Aufl., Stuttgart & Weimar.

90 Klaus Umbach 1987. »Können Sie mir helfen, Dr. Freud?« SPIEGEL-Redakteur Klaus Umbach über den amerikanischen Musiker Leonard Bernstein, *DER SPIEGEL* vom 19. Juni 1987.

91 Michael Th. Greven, Herfried Münkler & Rainer Schmalz-Bruns (Hg.) 1998. *Bürgersinn und Kritik. Festschrift für Udo Bermbach zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden.

92 Hervorzuheben sind insbesondere Interpretation der Werke von Mozart, Beethoven, Mahler und Verdi; siehe Deutsche Welle 2019. Currentzis dirigiert Verdis Requiem, *Kultur.21 – Das Kulturmagazin*.

und Musik in Gesellschaft neu nah- und erlebbar machen. Hier ergeben sich auf abstraktere, gesellschaftlich inklusivere und partizipativere Weise Bezugspunkte zu der Idee des Gesamtkunstwerks, in welcher Bermbach in Bezug auf Wagner den Anspruch identitätsstiftender Konstituierung von Gesellschaft und demokratischer Emanzipation erkennt.

**Marcel Bub** studiert Politikwissenschaft im Bachelor am Fachbereich. Seit einigen Jahren zieht es ihn regelmäßig in Konzert-, Theater- und Opernhäuser.

### *Die hässlichen Deutschen?*

#### **Máté Szabó über Günter Trautmann**

Günter Trautmann (1941-2001) lehrte von 1978 bis 2001 am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Bis zu seinem Tod im Jahr 2001 war er dort zuletzt Professor für Politische Wissenschaft. Sein Forschungsinteresse galt vor allem den Chancen und Herausforderungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten nach dem Ende des Kalten Krieges.

*Die hässlichen Deutschen* ist ein Buch, das vor annähernd 30 Jahren veröffentlicht wurde, dessen Aktualität und die der in ihm verhandelten Fragestellungen jedoch außer Zweifel stehen.<sup>93</sup> Das Buch steht in der Tradition der Selbstkritik deutscher Intellektueller angesichts der Meinungen und Realitäten anderer Länder im 19.-20. Jahrhundert und gesellt sich somit zu einer Reihe bekannter und anerkannter Autoren wie etwa Heinrich Heine, Helmuth Plessner und Herfried Münkler. Günter Trautmann, der Herausgeber, verstarb im Jahr 2001 im Alter von 60 Jahren unerwartet und zu früh mit vielen unerfüllten Plänen für sein berufliches Schaffen und seine private Zukunft. Trautmann reiste und lehrte in mehreren europäischen Nachbarländern im Osten und Westen, etwa in Italien und der Sowjetunion, und war mit seinen zahlreichen Monographien und Sammelbänden ein geschätzter Teilnehmer der Diskurse um die BRD und Gesamteuropa. Dieser Sammelband lässt sich als Zeugnis davon verstehen.

Die Themenbereiche, die die vielen verschiedenen Bücher mit Trautmanns Beteiligung bearbeiten, sind vielfältig. Sie reichen von Italien und seinen politischen Krisen über wechselnde Profile des sozialen Liberalismus und Eurokommunismus, über den alternativen marxistischen Denker Georg Lukács bis hin zum Reformkommunismus in Russland. Der rote Faden zog sich eindeutig durch die Alternativen zur gesellschaftlich-politischen Entwicklung und deren Erklärung bzw. Interpretation durch ein linkes Milieu.

---

93 Günter Trautmann 1991. *Die hässlichen Deutschen? Deutschland im Spiegel der westlichen und östlichen Nachbarn*, Darmstadt; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

Dieser Sammelband ist ein Produkt geschärfter selbstkritischer Identitätssuche während des Wiedervereinigungsprozesses von West- und Ostdeutschland, dessen Verlauf Trautmann aus ausländischen Perspektiven beleuchten und in einem europäischen Kontext kritisch erhellen wollte. Die Wiedervereinigung, die Prozesse vor und nach dem Mauerfall bis hin zur ersten gesamtdeutschen Wahl und der Etablierung der neuen föderalen Gebilde hatten und haben auf europäischer und globaler Ebene Relevanz, insbesondere im Hinblick auf Deutschlands Rolle in einer bipolaren Welt zwischen den beiden Großmächten USA und Sowjetunion. Das Buch beschreibt die Reaktionen der Zivilgesellschaft und der politischen Klasse aus einer historischen Perspektive verschiedener osteuropäischer Länder. Die Kontinuitäten und Brüche des jeweiligen Deutschlandbildes werden durch die verschiedenen Politik- und Kulturexperten aufgearbeitet. Dazu gehören zum Beispiel Jerzy Holzer und Klaus Ziemer (Polen), Dirk Käsler (Hamburg), Andrei S. Markovits (USA), Dominique Moïsi (Frankreich) oder Michael Wolffsohn (München, über Israel).

Der Band untersucht Stereotypen, nationale Identitätsbilder, Vergangenheits-Hypothesen über Deutsche und Deutschland als kulturelle, wirtschaftliche und politische Macht in zehn Ländern. Überdies geht es um problematische Fälle verschiedener Art: Länder, die Deutschland erobert oder angegriffen hat oder Länder, die mit Deutschland territoriale und Minderheitskonflikte ausgetragen haben. Dazu gehören etwa Polen, Dänemark, die Niederlande, Frankreich, Finnland und Ungarn. Die Auseinandersetzung Israels mit Deutschland wird anhand der Judenverfolgung des ›Dritten Reiches‹ behandelt. Von den fünfundzwanzig Beiträgen beachten zweiundzwanzig eine länderspezifische Perspektive, drei weitere gelten einer allgemeinen Beschäftigung mit dem Thema Deutschland im Ost-West-Konflikt.

Ist es ein Schreckensbild, welches die internationale Gemeinschaft über Deutschland und die Deutschen zeichnet? »Feindbild Deutschland« wird inzwischen nach 30 Jahren deutscher Einheit in vielen Ländern, zum Beispiel in Polen, anders verstanden und verstanden werden. Nicht ohne Probleme, denken wir beispielsweise an die Angst der Britinnen vor einer aggressiven Macht. Was haben uns die drei Jahrzehnte gelehrt? Grundsätzlich lässt sich resümieren, dass viele historische Erfahrungen anders verstanden werden, sich aber gewisse festgefahrene Distanzierungen erhalten haben. In der Zwischenzeit löste die Aufarbeitung der Vergangenheit in Deutschland viele Kontroversen über den Umgang mit der eigenen Geschichte, über deren Historisierung und Opferorientierung, über enttarnte Täterinnen und Tabubrüche aus. Deutschland erlebte erneute Wellen der Fremdenfeindlichkeit und die Öffnung der Grenzen für eine große Zahl an Flüchtlingen, es regelte den Umgang mit der großen türkischen Gemeinde. Es gibt regionale Unterschiede im Engagement und der Entschlossenheit, die negativen Bilder der Nachbarinnen über Deutschland zu revidieren und neue Akzente in

Deutschland und in der Wahrnehmung der Nachbarinnen zu setzen. Was uns heute im Band auffällt, ist, wie selten die Problematik auf europäischer Ebene unter Einbezug der europäischen Institutionen thematisiert wird – ein Indiz für die großen Fortschritte des Europäisierungsprozesses der letzten Jahrzehnte, denn heutzutage stünde die Frage nach der Rolle und Bedeutung der EU-Institutionen sicherlich im Vordergrund. Es ist kein Zufall, dass das Engagement für die EU gegenüber dem Brexit und osteuropäischen EU-Skeptikerinnen von der deutsch-französischen Achse getragen wird.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Brexit verdient der Beitrag von Lothar Kettenacker besondere Bemerkung. Kettenacker war damals im Deutschen Historischen Institut in London tätig. Er beschreibt England als »Sonderfall« in Bezug auf Deutschland und die Deutschen, bestimmt von Faktoren wie der durch die Kolonialherrschaft bedingten Überlegenheit, der »splendid isolation« mit der Vorstellung Europas als »Balkan«, wo ständig Konflikte herrschen, von Militarismus und Militanz, schließlich der Konkurrenz in Wirtschaft und Weltpolitik. »Gerade weil die Briten ihren Machtverlust zu verschleiern vermochten [...], fragen sie sich unentwegt, was die Deutschen mit ihrem unerwarteten Machtzuwachs wohl anfangen werden« (204). Ähnlich verhalten sich Polen (83-104), Dänemark und die Niederlande (145-194) und insbesondere Frankreich (209-264), wo der Teufel ein Deutscher ist. Wirtschaftswunder, Wiederaufrüstung, territoriale Fragen und Fragen der Nationalität, die Wiedervereinigung des Verlierers als eine Herausforderung der Sieger des Zweiten Weltkriegs, zusammen mit negativen Erfahrungen erneuter Sicherheitsbedrohungen – diese Aspekte bewegen die Nachbarinnen. Weniger zugespitzt ist die Attitüde von Finnland und Ungarn (244-278), die im Zweiten Weltkrieg zunächst Verbündete waren und später zu den vom »Dritten Reich« eroberten Ländern gehörten.

Im Gegensatz dazu steht Russland, zu dem Trautmann selbst einen der Beiträge geschrieben hat (126-145). Hier werden lebendige, »positive« Erfahrungen mit dem deutschen Volk für viele Jahrhunderte während des Zarenreichs und danach beschworen. Allerdings folgen bald darauf der Einmarsch Hitlers in die Sowjetunion und viele harte Jahre des großen patriotischen Krieges, an dessen Ende die Eroberung Berlins steht. Der Fall der Mauer war von russischem Reformkommunismus, Glasnost und Perestroika bedingt.<sup>94</sup> Im Beitrag aus der damals noch sowjetrussischen Sicht (104-126) erhält man eher positive Erwartungen.

Ähnlich wie in Russland ist das US-amerikanische Deutschlandbild (278-316), wo die Wiedervereinigung weit weniger kritisch betrachtet wird als in den direkten Nachbarländern. Die Wiedervereinigung wurde hier weniger als Gefahr, sondern eher als ein Produkt des Endes des Kalten Krieges verstanden und als Aus-

94 Vgl. Günter Trautmann 1989. *Sowjetunion im Wandel. Wirtschaft, Politik und Kultur seit 1985*, Darmstadt.



druck der Krise und des Zerfalls des sowjetischen Ostblocks erlebt und interpretiert. Die USA haben, wenigstens nach ihrem politischen Selbstverständnis, für die Einheit Deutschlands gestanden und gegen die Russen für die Wiedervereinigung gekämpft. Das Resultat in Form eines mächtigen pro-westlichen Verbündeten in der NATO und der EU stieß dort auf Wohlwollen. Die politische Kultur der neuen Welt ließ sich von den historischen Bildern weit weniger beeinflussen als der historisch vorbelastete alte Kontinent.

Ist die Tatsache, dass in dem Buch ausschließlich von West-Deutschen gesprochen wird, ein merkwürdiges Zeitzeichen? Das Selbstbildnis der Deutschen wird von Peter Reichel, der ebenso wie Trautmann in der Zeit des Buchprojektes Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg war und über die politische Kultur des ›Dritten Reiches‹ geforscht hat, wie folgt charakterisiert:

Die Übereinstimmung von nationalen Selbst- und internationalen Fremdbild mag als Ausdruck gefestigter kollektiver Identität gelten... Bei uns Deutschen ist das viel komplizierter. Auch widersprüchlicher. Zwischen Selbsterniedrigung und Hochmut schwanken wir seit Generationen unsicher hin und her. Die Frage nach unserer kollektiven Identität wird immer wieder gestellt und ist doch noch nicht schlüssig, geschweige denn abschließend beantwortet worden. Uns beunruhigt unser zwiespältiges Image in der Welt, in dem sich neidvolle Bewunderung, Angst und Verachtung mischen.<sup>95</sup>

Er vertritt die These, dass die BRD ein Staat ohne symbolische Repräsentation gewesen sei und dass nun, nach der Wiedervereinigung, dieser Mangel nachgeholt werde. Denken wir an die Hauptstadt-Diskussion, den Wiederaufbau der Dresdner Frauenkirche und des Hohenzollernschlosses in Berlin, denken wir an die anhaltenden Debatten über Holocaust-Denkmäler, Stasi-Gedenkstätten, die Vergangenheitsbewältigung, die durch politische Bildung Zukunftsgestaltung sein sollte.

Mich selbst haben die Versuche der Institutionalisierung des Anti-Militarismus in der BRD immer beeindruckt, etwa die Möglichkeit einer zivilen Karriere von Offizierinnen an Bundeswehr-Universitäten, die Institution der Bundeswehrbeauftragten, die den Geist des »Staatsbürgers in Uniform« mit den ihr zustehenden Machtbefugnissen implementieren kann. Sie ist eine einzigartige Institution in der Welt, genauso wie die vor der Wende in der BRD blühende politische Bildung, die in einer post-totalitären Gesellschaft so wichtig wäre, wenn sie sich die postkommunistischen Länder nur hätten leisten können. Die der demokratischen Aufklärung Deutschlands dienende kritische politische Bildung eignet sich als Vorbild für andere post-autoritäre Gesellschaften und die gut aufgebauten Institutionen dienen als Alternativen für westliche Demokratien, nicht zuletzt für deren Ge-

95 Peter Reichel 1991. *Der schöne Schein des Dritten Reiches. Faszination und Gewalt des deutschen Faschismus*, München, 316.

burtsstätte, die USA. Vielleicht gäbe es in den USA gute Gründe noch einmal über die Einrichtung dessen nachzudenken, was sie den Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg während der Besatzungszeit aufoktroiiert haben?

Viele würden an dieser Stelle noch die auf den Reaktionen auf das ›Dritte Reich‹ aufbauende und gegenüber der Regierungskriminalität der DDR angewendete Vergangenheitsbewältigung auflisten. Allerdings ist es meines Erachtens eine einzigartige und nicht zum Umpflanzen geeignete Problematik, weil dazu eine historische Konstellation gehört: die Übernahme der Souveränität durch den Westen und die Auflösung der Souveränität des Oststaates, was die schonungslose Aufklärung und die Sanktionierung der Regierungskriminalität und der Stasi-Aktivitäten ermöglicht hat. Anderswo hat es dieses Verhältnis zwischen Siegerinnen und Besiegten nicht gegeben. Man könnte seit 1991 über die Verdienste, die Unterlassungen und vielleicht vertanen Chancen – wie etwa eine neue Verfassung Deutschlands und Europas – lange diskutieren.

Günter Trautmann hat diese Diskussionen nicht mehr miterlebt, aber ich bin sicher, wenn er dabei gewesen wäre, hätte er kritisch Position bezogen. Denn er erlebte die ersten Schritte des neuen deutschen politischen Systems und hat daraus die Pflicht abgeleitet, sich für die Vermittlung zwischen Gegenwart, Zukunft und Tradition, zwischen Deutschen und Nachbarinnen, zwischen Politik und Zivilgesellschaft einzusetzen. Man kann nur hoffen, dass viele seinen Spuren auf dem schwierigen Weg der Selbsterkenntnis gefolgt sind und folgen werden.

**Máté Szabó** ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Eötvös Loránd in Budapest. Als Stipendiat der Alexander von Humboldt Stiftung forschte er zwischen 1991 und 1992 an der Universität Hamburg.

### Fragmentarisches Gesamtwerk.

#### Sebastian Huhnholz über Andreas Anter, *Max Webers Theorie des modernen Staates*

Andreas Anters (\*1960) einflussreiche Hamburger Dissertation von 1993 liegt inzwischen in dritter, aktualisierter Auflage auf Deutsch und unter dem Titel *Max Weber's Theory of the Modern State. Origins, Structure, and Significance* auf Englisch vor. Nach seiner Promotion war Anter Lektor bei Rowohlt und Programmleiter bei Reclam, bevor er in Leipzig seine Habilitationsschrift einreichte. Anter ist seit 2013 Professor für politische Bildung an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

Im Jahr 1993 legt Andreas Anter der Hamburger Universität eine später unter dem Titel *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung* veröffentlichte Doktorarbeit vor, deren Einfluss sich schon daran zeigt, dass sich ih-

re Problemstellung heute nicht mehr von allein erschließt. Ein Buch, das erfolgreich an der Erledigung der eigenen Problemstellung arbeitet, ist außeralltätlich. Der ganz kontraintuitiv anmutende Erfolg des Buches kam wohl nicht ohne Absicht. Anter verstand es – was dem defensiven Typus Dissertation geschuldet sein mag –, einige Leistungen nicht allzu offen auszustellen. Fast übersehen werden etwa könnte, dass schon im Titel des Buchs nicht von einer Politischen Theorie des Staates die Rede ist, sondern nur von einer »Theorie«. Der Auftaktsatz der Arbeit kommt denn auch unverkennbar als spöttische Reprise von Carl Schmitts berühmter Fanfare zum *Begriff des Politischen* daher. Hatte Schmitt behauptet, der Begriff des Staates setze einen Begriff des Politischen voraus, rüstet Anter lakonisch ab: »Eine Theorie des Staates setzt einen Begriff des Staates voraus.«

Durch Anters bisweilen stoisch archivierende Sammlung von Webers Positionen und Grundbegriffen entlang einer Reihe von thematisch geordneten Kategorien konnte nun der Eindruck entstehen, dass Weber bis dahin mehr benutzt und interpretiert als gelesen und studiert worden war. Nicht nur schloss Anter, »Webers Staatstheorie« sei »kein kohärentes oder in sich geschlossenes Ganzes und erst recht kein System«. Weber habe »nirgends großangelegte Konstruktionen entwickelt«, das »Fragmentarische seines Gesamtwerks« schlage sich im »Fragmentarischen seiner Staatstheorie« nieder. Überdies zeigte Anter, dass Webers staats-theoretische Positionen »fast ausnahmslos aus der staatsrechtlichen, philosophischen und soziologischen Diskussion seiner Zeit erwachsen. Sie sind zumeist Ausdruck der herrschenden Meinung und weichen nur in wenigen Punkten von ihr ab«. <sup>96</sup> So ziemlich alle staatsbezogenen Darstellungen Webers – vom Gewaltmonopol über die Staatszweckfrage bis zur Bürokratiekritik, der Legitimitätskategorie und Webers Legalitätspräferenz – seien entnommen von Preuß und Jellinek, Gerber und Laband, Gottl und Treitschke usw. So habe Weber gerade keine universelle Soziologie des Staates verfasst, sondern einen Staatsbegriff konturiert, der den gewohnheitsmäßig konservativen Geist der deutschen Staatsrechtslehre verströmt. Goethes »Faust«-Worte vom vermeintlichen Zeitgeist, der in Wahrheit »der Herren eigener Geist« sei, und Marx' Diktum aus der »Deutschen Ideologie«, wonach die herrschenden Gedanken die Gedanken der Herrschaften und nur darum beherrschende Gedanken und also Zeitgeist seien – sie bestätigen sich in Webers Auffassung vom Staat, wie Anter sie uns decodiert.

Dass Weber – den gelehrten Gepflogenheiten seiner Zeit entsprechend – diese Herkunft und Quellen seiner Gedanken und Darlegungen bevorzugt verschleierte, ist freilich jederzeit offenkundig gewesen (jedoch zugleich dem Zuschnitt des enzyklopädischen Großprojekts *Grundriß der Sozialökonomik* zuzuschreiben, in dem die postum unter dem Titel *Wirtschaft und Gesellschaft* zusammengeführten Schriften

96 Andreas Anter 2014. *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Dritte, akt. u. überarb. Aufl., Berlin, 236ff.; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

Webers erschienen). In der Zusammenschau vieler bis dahin schlagworthaft als ›typisch‹ weberianisch markierter Aspekte – »Legitimität«, Werturteilslehre, die Kontingenzsemantik der »Chance«, »Verantwortungsethik« u.v.a.m. – gab sich dank Anters Aufstellung zwar ein analytischer Werkzeugkasten zu erkennen, keineswegs aber eine ausgemachte »Theorie«, schon gar keine politische. Und wie nebenbei versenkte Anter auch noch das Rettungsboot der politikwissenschaftlichen Weber-Fans: Weber sei auch kein Ideengeschichtler. Das von ihm großspurig eingeforderte »Programm einer ideengeschichtlich fundierten Staatstheorie« habe Weber »selbst nicht eingelöst, da er fast überhaupt keinen Bezug auf ideengeschichtliche Positionen nimmt und die Geschichte der Staatstheorien fast gänzlich aus seinen [...] Fragmenten ausblendet« (112f.). Deutlicher ging's nicht. Doch so sehr diese Historisierung und augenscheinliche Relativierung von Webers als genial bis verwerflich geltenden Leistungen manche auch provozieren mochte: Wenn nicht als reiner Wissenschaftler, so doch allemal für den neutraleren Wissenschaftsgebrauch war der Autor damit rehabilitiert.

Anters Depolitisierung Webers für den politikwissenschaftlichen Gebrauch war seinerzeit denn auch nicht risikolos zu haben. Die für die Rezeption einer Dissertation ungewöhnliche Heftigkeit, Prominenz und Vielfalt der Rezensionen belegen das bis heute. Anters Schrift hatte ihre Hauptgegner selbst auch allenfalls undeutlich benannt. Es waren Johannes Winckelmann zum einen und, in ungleich produktiverer Weise, Wilhelm Hennis zum anderen. Unter dem Eindruck des Freiburger Studiums bei Hennis und anderen war Anter nach eigenem Bekunden überhaupt erst zur Auseinandersetzung mit Webers politikwissenschaftlicher Bedeutung motiviert worden. Und unter dem Eindruck des Webers politisches Werk entstellenden Zugriffs Winckelmanns dürfte Anters Absicht gereift sein, eine Gesamtdarstellung von »Webers Theorie des modernen Staates« wagen zu müssen.

Als betont im Hintergrund wirkender Herausgeber von *Wirtschaft und Gesellschaft*, seiner früheren Standardfassung von Webers nachgelassenem Hauptwerk, hatte vor allem besagter Johannes Winckelmann sich und dem lesenden Publikum der jungen Bonner Republik einen ganz eigenen Weber kreiert. Denn Winckelmann war besonders mit den noch von Webers Witwe Marianne eilig zusammengestellten Fassungen von *Wirtschaft und Gesellschaft* unzufrieden, glaubte er doch, einen höheren Plan in den unzähligen Notizen des 1920 plötzlich verstorbenen Max Weber zu entdecken.

So identifizierte Winckelmann nicht nur allerlei vermeintliche Lücken im – wohlgemerkt: von Weber so gar nicht verfassten – Konvolut von *Wirtschaft und Gesellschaft*. Er fühlte sich berufen, diese Flanken zu schließen und wurde dabei tatkräftig vom nationalsozialistisch kompromittierten Privatier Carl Schmitt

unterstützt.<sup>97</sup> Aus passend anmutenden Versatzstücken anderer Texte montierte Winckelmann sodann gar eine ganze »Staatssoziologie«. Dafür wurden u.a. Fragmente des berühmten Vortrags *Politik als Beruf* herangezogen, ein nachgelassenes Manuskript über »drei reine Typen der legitimen Herrschaft« und anderes fragwürdig »Rekonstruiertes« mehr. Die so zusammengeschusterte Auswahl wurde zeitweilig dann einer von Winckelmann praktischerweise gleich selbst besorgten Edition von *Wirtschaft und Gesellschaft* beigegeben mit dem Ziel, das angebliche »Opus Posthumum«<sup>98</sup> Webers nicht nur zu komplettieren, sondern sogar zu finalisieren.<sup>99</sup> Damit war die Behauptung in der Welt, es existiere eine einheitliche Staatstheorie Webers.

Was daran schädlich war und was nützlich, sei hier dahingestellt. Jedenfalls förderte die schräge Zusammenstellung einen Grad an Rezeptionsbeliebigkeit, der zum gewaltigen, erst heute vollendeten Langzeitvorhaben der kritischen Max-Weber-Gesamtausgabe führte. Doch provozierte die editorisch beförderte Auslegungsvielfalt politikwissenschaftlichen Widerspruch. Insbesondere der zunächst nach Hannover, dann nach Hamburg berufene und schließlich in Freiburg wirkende Wilhelm Hennis stritt vehement für einen Max Weber »aus einem Guss«, einen Weber, der gerade deshalb nicht im lehrbuchhaften *Wirtschaft und Gesellschaft* Winckelmanns zu finden sei.<sup>100</sup> Der bekennende Anhänger einer »politischen Wissenschaft« Hennis ließ es sich dabei nicht nehmen, den Juristen, Historiker, Ökonomen und Soziologen Weber gleich ganz für die Politologie zu vereinnahmen. So wie Winckelmann Weber in einem »Buch« verdichten wollte, meinte Hennis, Weber auf eine »Fragestellung« festlegen zu können. Bemühte Winckelmann für sein Vorhaben immerhin noch Webers Texte, wurde Hennis kurzerhand apodiktisch, wenn sich Widersprüche auftaten. Die 1993 an der Universität Hamburg vorgelegte, durch Udo Bernbach betreute Dissertation von Hennis' Schüler Andreas Anter nun darf vor dem Hintergrund dieser bipolaren

97 Dazu nun Stefan Breuer 2015. Klassiker der Karlsruher Republik. Johannes Winckelmann etabliert nach 1945 Max Weber, *Zeitschrift für Ideengeschichte* IX(2), 89-104.

98 Johannes Winckelmann 1949. Max Webers Opus Posthumum, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 105(2), 368-387.

99 Die Ironie will es, dass Winckelmanns 1956 auch separat verlegte Staatssoziologie Webers noch heute im selben Verlag wie Anters Dissertation verlegt wird und von der Erstaufgabe bis heute auf den letzten Seiten von Anters Werk verlagsseitige Reklame für Winckelmanns Konstruktion betrieben wird. Vgl. Max Weber 2011 (1956). *Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente. Mit einer Einführung und Erläuterungen* hg. v. Johannes Winckelmann, 3. Aufl., Berlin, bzw. die integrierte Fassung in: Max Weber 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen, 815-870.

100 Stephan Schlak 2008. *Wilhelm Hennis. Szenen einer Ideengeschichte der Bundesrepublik*, München.

Konstellation gelesen werden: ein fiktives Weber-Buch auf der einen, ein fiktiver Politologe Weber auf der anderen Seite. Hier war eine Entscheidung fällig.

Die Rezeptionsprobleme, denen sich Anters Entscheidung ausgesetzt sah, sind zwischenzeitlich beschwichtigt worden – nicht zuletzt eben dank der kritischen Gesamtausgabe von Webers Schriften und ihrer ungemein sorgfältigen Kontextualisierung. Der Weber der frühen 1990er Jahre ist nicht mehr der heute noch einmal komplexer vor uns liegende Autor. Die Art der Entscheidung indes, die Anters Buch 1993 wählte, ist einschlägig geblieben: Im Streit ums Ganze lässt Anter die Halbheit für sich sprechen – indem er alle Behauptungen über einen gleichwie ›ganzen‹ Weber kurzerhand durch Gesamtdarstellung düpiert. Und die Gesamtdarstellung eben zeigt Ambivalenzen, Fragmentarisches, Kontingentes.

Ein bemerkenswerter Indikator ihrer Bedeutung ist zuletzt, dass Anters akademische Qualifikationsarbeit mittlerweile schon in dritter, nunmehr überarbeiteter Auflage vorliegt. Die jüngste Neuauflage aktualisiert sich moderat um den neueren Forschungsstand. Sie sortiert »erledigte Debatten« aus (5f.), berücksichtigt einstige Kritiken und verzichtet darum stellenweise auch auf die von früheren Rezensentinnen monierte »kecke polemische Grundierung«.<sup>101</sup>

Dabei ist es vermutlich der schieren Fülle des Informationsreichtums der Max-Weber-Gesamtausgabe zuzuschreiben, dass die Studie trotzdem nicht mehr grundsätzlich erweitert wurde. Ganz neue Kapitel wären zwar zur weiteren Komplettierung wünschbar, etwa eine Ergänzung von Webers Staatsbild um die von Anter lediglich gestreifte Bedeutung Nietzsches,<sup>102</sup> die systematische Berücksichtigung der Politischen Ökonomie des fiskalisch integrierten Staates<sup>103</sup> oder auch der mittlerweile identifizierte Einfluss von Webers Amerika-Erfahrungen auf seine Staats- und Gesellschaftstheorie, Erfahrungen ja immerhin, die ob ihrer deftig formulierenden Überführung in Webers berühmtesten Vortrag – *Politik als Beruf* – deutsche Staatsgeschichte mitbeeinflusst haben.<sup>104</sup> Zu fragen bliebe auch, warum Anter zwar die richtige Feststellung unterstreicht, die »agrarpolitischen Studien« aus Webers Frühwerk könnten »gar nicht hoch genug bewertet werden« (126) – und es dabei belässt. Immerhin speisen sich aus Webers ›Feld-Studien‹ (begonnen bei Weihnachtsgeschenken für den kleinen Max: Statistiken über römisch-republikanische Landverteilung; selbstredend dann die Habilitation über mittelalterliche

101 Reinhard Mehring 1998. *Jahrbuch Politisches Denken* 1997, Berlin, 181–184, 181.

102 Dazu mittlerweile Karsten Fischer 1999. »Verwilderte Selbsterhaltung«. *Zivilisationstheoretische Kulturkritik bei Nietzsche, Freud, Weber und Adorno*, Berlin.

103 Ansätze und Verweise dazu bei Hinnerk Bruhns 2019. Steuern und Staat bei Max Weber, in Sebastian Huhnholz (Hg.). *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*, Baden-Baden, 233–251.

104 Statt vieler siehe nur Claus Offe 2004. *Selbstbetrachtungen aus der Ferne. Tocqueville, Weber und Adorno in den Vereinigten Staaten*, Frankfurt a.M.; Lawrence A. Scaff 2013. *Max Weber in Amerika*, Berlin.

Handelsgesellschaften; später, als Antithese zum Land, Webers Studien zur Stadt; und schließlich die enorme Enquete zur ostelbischen Landarbeiterschaft) sein Antike-Bild, seine etatistische Kapitalismustheorie und seine Fiskalsoziologie.

Doch Anter versagt sich die Zuhilfenahme biographischer und kontextualistischer Deutungsmuster, die für die Weber-Forschung mittlerweile unverzichtbar geworden zu sein scheinen.<sup>105</sup> In einer Zeit wie unserer, die Max Weber zwar immerhin nicht mehr als einen Vorläufer des Nationalsozialismus denunziert, ihn dafür nun aber bevorzugt als sexuell gestörten und sozial devianten Berserker vorführt, ist die sachlich sammelnde und thematisch strukturierende Arbeit Anters von umso höherem systematischen und wissenschaftsgeschichtlichem Wert.

**Sebastian Huhnholz**, akademischer Rat a.Z. am Arbeitsbereich Politische Ideengeschichte und Theorien der Politik an der Leibniz-Universität Hannover, studierte an der Humboldt-Universität Sozialwissenschaften, promovierte an der LMU München und lebt in Hamburg. Seine Studie *Dschihadistische Raumpraxis* erschien als Band 12 von Michael Th. Grevens Reihe *Politische Theorie*.

## Reflexivierung der politischen Vernunft.

### Peter Niesen über Rainer Schmalz-Bruns, *Reflexive Demokratie*

Rainer Schmalz-Bruns (1955–2020) war seit 2005 Professor für Politische Ideengeschichte und Theorien der Politik an der Leibniz-Universität Hannover. Er hat die Sektion für Politische Theorie in der DVPW von 1997 bis 2003 geleitet. Seine Habilitation erfolgte 1994 an der Universität Hamburg, während er an der Universität der Bundeswehr Hamburg, der heutigen HSU, als wissenschaftlicher Assistent tätig war. Von 1996 bis 2005 hatte er die Theorieprofessur am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt inne.

Die Veröffentlichung von Schmalz-Bruns' Habilitationsschrift beendete 1995 eine Phase der Unschlüssigkeit in der deutschsprachigen Politischen Theorie, indem sie einen politischen Kognitivismus für die Gegenwart rettete, der damals in der deutschsprachigen Politischen Theorie höchst provokativ erscheinen musste. Heute lässt sich unter veränderten Rahmenbedingungen mit Gewinn in der epistemischen Demokratietheorie an Schmalz-Bruns' Modell anschließen.

*Reflexive Demokratie* entwickelt eine Konzeption deliberativer Politik, die, durch sozialphilosophische Einsichten ermutigt, bisher brachliegende zivilgesellschaftliche Demokratiepoteztiale mit klarem institutionellem Fluchtpunkt ausschöpfen

105 Die Vielfalt dessen sei nur über drei je gewichtige Biographien angedeutet: Dirk Kaesler 2014. *Max Weber. Preuße, Denker, Muttersohn. Eine Biographie*, München; Jürgen Kaube 2014. *Max Weber. Ein Leben zwischen den Epochen*, Berlin; Joachim Radkau 2013. *Max Weber. Die Leidenschaft des Denkens*, München.



will. Indem sie in wesentlichen Punkten über das deliberative Demokratiemodell, das Habermas 1992 in *Faktizität und Geltung* vorgeschlagen hatte, hinausgeht, lässt sich die Arbeit immer noch als Beitrag zur Radikalisierung demokratiewissenschaftlichen Denkens verstehen, als »metapolitische Radikalisierung partizipatorischer Demokratie«. <sup>106</sup> »Metapolitisch« hieß hier nicht, dass der Versuch gemacht würde, jenseits institutioneller Politik den Rahmen politischer Wahrnehmung zu verändern, sondern vielmehr, dass selbst tief eingegrabene Kompetenzverteilungen des parlamentarischen Systems auf dem Spiel standen. »Radikalisierung« hieß, dass gesellschaftliche Akteure den staatlichen Kernzuständigkeiten Bereiche der Selbststeuerung abringen sollten, ohne diese damit qualitativen und Effizienzkriterien zu entziehen. Um die Provokation, dass eine solche Radikalisierung auf der Basis *eines kognitivistischen Politikverständnisses* nicht nur in abstrakten Praktiken der Selbstgesetzgebung für unbestimmt allgemeine Fälle, sondern in partizipatorischen Praktiken der Selbstregierung für konkret identifizierte Problembestände möglich sein kann (99), für die damalige Zeit nachvollziehen zu können, muss man sich das zeitgenössische wissenschaftliche Umfeld innerhalb der Politikwissenschaft vor Augen halten, das nicht gerade an einem Mangel an normativen Positionierungen krankte, sich zu ihnen aber eben nicht durchgängig reflexiv verhielt. In der Politischen Theorie waren zwei große demokratische Traditionen dominant – eine an Aristoteles orientierte, sich als immanente Auslegung der »guten Ordnung« verstehende Linie, die ein von der Antike bis zu Hannah Arendt, Eric Voegelin und Leo Strauss tradiertes objektivistisches Bild des gelingenden menschlichen Zusammenlebens immer noch fraglos-verstocket meinte voraussetzen zu können, und eine kontingenztheoretisch ernüchterte, an die Zersplitterung sozialer Funktionssysteme anknüpfende modernitätsaffine Linie, die sich trotz ihrer demokratischen Loyalitäten dezisionistisch und daher ebenso unkritisch zu institutionellen Aufgabenverteilungen wie zu politischen Ergebnissen verhalten musste. Während die herrschende politiktheoretische Lehre in beiderlei Gestalt an den Universitäten durchaus eine abstrakte Pro-Einstellung zur Demokratie pflegte, waren ihr doch die Modelle abhandengekommen, die das Ausformulieren normativer Ideen auf dem Niveau professioneller Sozialwissenschaft gestattet hätten und die politische Theorien auch angesichts erreichter Niveaus gesellschaftlicher Komplexität als Anregung empirischer Arbeiten hätten wirksam werden lassen. Nicht von ungefähr ist Schmalz-Bruns' Werk dafür gewürdigt worden, die erneuerte Anschlussfähigkeit normativer Theoriebildung für die restliche Politikwissenschaft sichergestellt zu haben. <sup>107</sup>

106 Rainer Schmalz-Bruns 1995. *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden, 161; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

107 Klaus von Beyme 2000. *Die politischen Theorien der Gegenwart*, Wiesbaden, 39f.

Das Erfolgsgeheimnis der *Reflexiven Demokratie* lag in ihrem Plädoyer für eine Intensivierung bürgerlicher Partizipation, das sich ganz unwahrscheinlicher Weise gleichzeitig eine Ausdehnung des kognitiven Anspruchs der Demokratie vornahm. Unter Kognitivismus versteht man allgemein, dass ein bestimmter Bereich von Aussagen wahrheitsfähig ist. Auch wenn dies auf den ersten Blick für den Bereich der Politik kontraintuitiv erscheinen mag, ist mit einer kognitivistischen Sichtweise zunächst der große Vorteil verbunden, dass politische Aussagen auch falsch sein, sie sogar falsifiziert werden können, dass also politische Praxis sich nicht in der ständigen Wiederholung des Identischen, bereits Abgehakten erschöpfen muss, sondern fehlschlagende *policies* auf der Basis von Gründen oder Erfahrungen als widerlegt gelten können. Allerdings nimmt man umgekehrt mit der Unterstellung, dass Demokratie wahre oder korrekte, nicht bloß um Hegemonie konkurrierende Ergebnisse produzieren kann, eine beträchtliche Erklärungslast auf sich. So kann es zu Missverständnissen führen, einen unbestimmten Wahrheitsbegriff auf politische Prozeduren und Entscheidungen anzuwenden; ebenso kann eine Festlegung auf eine bestimmte philosophische Wahrheitstheorie kontraproduktiv sein, selbst wenn sie in demokratischer Einstellung ausgearbeitet wird,<sup>108</sup> weil sie Vertreterinnen konkurrierender Wahrheitsverständnisse, die damit politisch noch nicht unvernünftig sein müssen, ins Unrecht setzt. Schmalz-Bruns entwickelt seinen politischen Kognitivismus auf der Basis von und in Abgrenzung zu den Kantianischen Konstruktivismen von Habermas und Rawls, die mittels ihrer Verständnisse öffentlicher Vernunft zwar keine neue Spezies von Tatsachenwahrheiten produzieren wollten, wohl aber von der Möglichkeit nicht nur konsensfähiger, sondern *richtiger* Antworten auf praktische Fragen überzeugt waren, deren post-agonistisches Verständnis des Politischen jedoch nur schwerlich mit Expertise-bedürftigen *policy*-Fragen zu verklammern war. Zu Recht beklagt Schmalz-Bruns hier den um sozialstaatliche Themen beraubten, eingeschränkten Skopus des Vernunftgebrauchs beim späten Rawls, während er bei Habermas den Bereich des Diskursiven zu stark gegen die Artikulation von Sonderinteressen immunisiert sieht und generell gegen die institutionell monistische Fesselung des demokratischen Moments ins Feld zieht. Mit der Unterstützung seitens einer republikanischen Sozialphilosophie, die in unbeschädigt sozialisierten Demokratinnen nicht nur rationale Teufel sehen mag, kann Schmalz-Bruns gegen Habermas behaupten, dass politische Vernunft (als wahrheitsanaloger Erfolgsbegriff) sich nicht nur in Diskursen, sondern auch in anspruchsvollen Verhandlungen soll geltend machen können, um sich so ihre Ausstrahlung von Verfassungsfragen bis in die Ebenen der Festlegung und Prüfung von *policies* zu sichern. Dabei hilft ihm eine pragmatistisch-prozessuale Interpretation kognitivistischer Politik als reflexiv nachvollziehbare Problemlö-

108 Frank Nullmeier 2019. »Bloße Meinung«. Über Demokratie, Öffentlichkeit und die Abwertung der Meinung als Gegenteil von Wahrheit, *Soziopolis* vom 28. Mai 2019.

sung, als deren Orte er neben der auf abstrakte Zuständigkeitsverteilung reduzierten parlamentarischen Entscheidungsfindung auch Netzwerke, Verhandlungssysteme und neuartige deliberative Arenen vorsieht. Diese Dezentrierung und Erweiterung partizipatorischer Politik wurde in den neunziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts noch nicht in der Semantik von ›Mini-Publics‹ als ›demokratische Innovation‹ verkauft, griff ihnen aber in der sachlichen Ausrichtung, zum Beispiel der Mediation von großen Infrastrukturentscheidungen oder partizipativen Verfahren der Technikfolgenabschätzung, durchaus voraus, indem eine »assoziationspolitische Modernisierung« eine Vielfalt von direkt-deliberativen Öffentlichkeiten schaffen sollte. Auch wenn sich die Hoffnungen auf spontane Selbstorganisation von Assoziationen kaum erfüllten, ist doch die nachhaltige partizipatorische Generierung von Expertise seither gut bestätigt,<sup>109</sup> sodass Schmalz-Bruns' dezentraler Kognitivismus heute, im Zeitalter einer erneuerten epistemischen Orientierung der Demokratietheorie,<sup>110</sup> anschlussfähiger dasteht als seine konflikt- und kontingenzdemokratischen Zeitgenossinnen. Dabei wäre für die Modernisierung des Ansatzes zu fragen, inwiefern das reflexive Paradigma die volle Breite heutiger kognitivistischer Demokratieversprechen ausschöpfen kann. Wenn der politische Kognitivismus der Gegenwart seine Hoffnungen nicht mehr nur allein auf deliberative, das heißt im engeren Sinn gründe-basiert nachvollziehbare Normengenese, setzt, sondern mechanistischere Varianten wie das *Condorcet Jury Theorem* oder das *Diversity beats Ability Theorem* auf ihre Vorzüge überprüft werden,<sup>111</sup> könnte der Problemlösungsbezug eine *lingua franca* bereitstellen, um die unterschiedlichen Weisen, Demokratie als Erfolgskonzept zu formulieren, miteinander ins Gespräch zu bringen. Die Herausforderung der kommenden Jahre mag daher darin liegen, gründe-gestützten ebenso wie aggregativen Verfahren mit kognitivem Potenzial, zu denen nicht allein mehrheitsdemokratische, sondern auch algorithmische Prozesse lernender KI gehören könnten, die auf jeweils unterschiedlichen Wegen Ansprüche auf epistemische Qualität erheben, im Rahmen einer komplexen Theorie politischer Vernunft jeweils zu ihrem Recht zu verhelfen. Dazu ist allerdings die reflexive Neuallokation von Foren der Willensbildung und Entscheidungsfindung vonnöten.

Die eigentliche Idee der reflexiven Politik ist daher bis heute nicht ausgeschöpft. Sie wird eingeführt in einer knappen Skizze im siebten Kapitel des

109 Jürg Steiner 2012. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge; Michael Neblo 2015. *Deliberative Democracy between Theory and Practice*, Cambridge.

110 Cristina Lafont 2019. *Democracy without Shortcuts*, Oxford; Hélène Landemore & Jon Elster 2012. *Collective Wisdom*, Cambridge.

111 Hélène Landemore 2013. *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton; Kai Spiekermann & Robert Goodin 2018. *An Epistemic Theory of Democracy*, Oxford.

Buches, das als Scharnier fungiert zwischen dem kritischen Teil, dem die gescheiterte Theorie zivilgesellschaftlicher Selbststeuerung als Leitfaden dient, und dem konstruktiven Teil des Buches, der sich von Ansätzen einer deliberativen *policy*-Forschung inspirieren lässt. Reflexive Politik bezieht sich auf die »Arbeitsteilung« zwischen unterschiedlichen, für die Generierung von Expertise offenen Foren. Anstelle der Monopolisierung politischer Entscheidungen im Zentrum des politischen Systems soll eine Vielfalt gesellschaftlicher Selbstorganisationsformen ermutigt werden. Dabei ist allerdings vor allem eine folgenlose Pluralisierung und Politisierung zu vermeiden – als ein Beispiel hebt Schmalz-Bruns die selbstbezüglich identitätspolitischen Schleifen der Zivilgesellschaft hervor, die unverbunden mit Mechanismen politischer Problemlösung nur Fallstricke erzeugen können (132). Der Schlüssel der reflexiven Demokratie liege dagegen in einer »*Politisierung und Demokratisierung des Zusammenspiels unterschiedlicher Formen von Demokratie*« (162). Die Dauerreflexion auf die Bedingungen öffentlicher Willensbildung soll dabei zugleich der Qualitätsverbesserung und der Steigerung der Angemessenheit von Entscheidungen dienen: In Passagen, die auf die heutige Diskussion des sogenannten *boundary problem* in der Demokratie vorausweisen, plädiert Schmalz-Bruns, dem Entscheidungsbezug die Klärung des Subjekts, des geeigneten Verfahrens und der zu begrenzenden Reichweite der Regelung vorzuschalten.

Aus heutiger Sicht ließe sich fragen, warum die Erweiterung gesellschaftlicher Zuständigkeiten für demokratisches Selbstregieren sich in der *Reflexiven Demokratie* doch immer noch in einem politisch abgesteckten Rahmen abspielt, warum beispielsweise die Demokratisierung von Familie, Arbeitsplatz, Universität keine den korporativen und Betroffenen-Foren gleichrangige Aufmerksamkeit genießt? Die Antwort liegt womöglich darin, dass sie sich nicht einem hierarchisch kohärenten System komplexen Selbstregierens fügen, sondern dieses mit zentrifugalem Pluralismus konfrontieren würden. Radikalisierung der Demokratie heißt eben nicht Maximierung des Demokratischen, sondern Steigerung der Selbsteinwirkung. Das Vernunftverständnis, das sich aus der Theorie reflexiver Demokratie herauspräparieren lässt, ist ein absolut vorbehaltloses, gleichzeitig egalitäres und forderndes, ein in die Vielfalt von Stimmen und Verbindungspunkten dezentralisiertes, aber gleichzeitig auf die Idee »hierarchischer Selbsteinwirkung«, also auf das Zusammenlaufen in kollektiv verbindlichem Entscheiden verpflichtetes. Der Prozess der Reflexion und Neuorganisation deliberativer Arenen – eigentlich ein Synonym für eine mit Dewey'scher Intelligenz ausgeübte »konstituierende Gewalt«, doch schien dieser Ausdruck in den 1990er Jahren noch nicht *safe for democracy* – darf weder innerhalb noch außerhalb nationalstaatlich gebändigter Demokratie als abgeschlossen gelten, solange er nicht institutionell kanalisiert werden kann. Dies ist nicht durch eine Optimierung sozialer Aneignung, sondern allein durch die Einrichtung eines Stufenbaus von Verantwortlichkeiten möglich.

Man sieht leicht, wie der Autor im Jahre 1999, auf dem Höhepunkt der Debatte über das demokratische Defizit der Europäischen Union, nur die Konsequenz aus der abstrakten Anlage der Theorie ziehen musste, um das reflexive Modell auf zu demokratisierende Kontexte jenseits des Staates zu verlängern, ohne den berühmten etatistischen Fehlschluss zu begehen, nach dem supranationale Demokratie die Architektur des Nationalstaats in größerem Maßstab reproduzieren soll. Im Zentrum des für den Bereich des Transnationalen adaptierten Entwurfs stehen daher weder Weltrecht noch Globalstaat, auch nicht effektive globale Governance oder legitime Weltinnenpolitik, sondern die trotz vielfältiger Entwicklungen eines globalen Konstitutionalismus seither unabgeholte »Konstitutionalisierung einer reflexiven Institutionenpolitik«, <sup>112</sup> die es den Nationalstaaten wie der Weltgesellschaft ermöglichen soll, ihre Koordinationsprobleme allererst in systematischem Zusammenhang anzugehen.

**Peter Niesen** ist Professor für Politische Theorie an der Universität Hamburg.

### Kontingenz, Dezision, Erosion.

**Andreas Busen über Michael Th. Greven, *Die politische Gesellschaft***

Michael Thomas Greven (1947-2012) war von 1995 bis 2012 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg, zunächst mit dem Schwerpunkt Regierungslehre, ab 2004 mit dem Schwerpunkt Politische Theorie. Er war von 1994-1997 Vorsitzender der DVPW. Seine Arbeitsgebiete reichten von der kybernetischen Systemtheorie, zu der er 1976 seine Paderborner Habilitationsschrift verfasste, über die Parteienforschung bis zur Frage, ob sich demokratisches Regieren auch jenseits des Staates werde einrichten lassen. Zu seinem 65. Geburtstag 2012 gaben seine Hamburger Kolleginnen, Mitarbeiterinnen und Schülerinnen Olaf Asbach, Rieke Schäfer, Veith Selk und Alexander Weiß eine Festschrift unter dem Titel *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft* heraus. 2020 erschien eine Sammlung von späten Aufsätzen Grevens unter dem Titel *Die Erosion der Demokratie*.

Wer Michael Th. Grevens *Die politische Gesellschaft* zum ersten Mal zur Hand nimmt, findet mit dem Vorwort zur zweiten Auflage (die 2009 und damit zehn Jahre nach der Erstveröffentlichung erschien) einen in zweifacher Hinsicht lohnenswerten Einstieg: *Erstens* nimmt Greven hier nämlich die ersten Rezensionen seines Buches zum Anlass, die zentrale(n) These(n) noch einmal zu rekapitulieren und präzisieren. Das ist aus Leserinnensicht zweifelsohne praktisch, gerade, weil Grevens

112 Rainer Schmalz-Bruns 1999. Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Staates, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6(2), 185-244, 234.

Ausführungen nicht immer selbsterklärend sind (dazu später mehr). Zweitens vermittelt seine Reaktion auf die Rezensionen aber auch einen Eindruck vom Wissenschaftler und Menschen Michael Greven. Wer ihn vor allem im öffentlichen Raum als Vortragenden, Diskutanten oder kritischen Geist auf Sektionstagungen erlebt hat, wird hier vor allem einen Charakterzug wiedererkennen – nämlich eine schier ungebändigte Angriffslust, die jede jederzeit treffen konnte, immer von der Sache her, aber ohne Rücksicht auf Befindlichkeiten. Das zeigt sich auch in Grevens Reaktion auf die ersten Kritiken von *Die politische Gesellschaft*. Diese hätten, so Greven, seine Thesen nämlich wahlweise missverstanden, vor dem Hintergrund ihrer eigenen, selbst problematischen bzw. rundum falschen theoretischen Prämissen nicht verstehen können oder aber absichtsvoll regelrecht karikiert – und erweckten dabei anstelle einer kritischen Reflexion des eigenen Tuns vielmehr selbst etwa den Eindruck, »sich als ›spin-doctor‹ gewissen Politikern andienen«<sup>113</sup> zu wollen. Gleichzeitig offenbart das Vorwort aber auch eine andere Seite von Michael Greven, die hinter diesem streitbaren Äußeren leicht zu übersehen war. Zu beobachten ist hier nämlich auch ein sensibler, ja geradezu verletzlicher Autor, den die weitgehend kritische Rezeption sowie die insgesamt doch eher überschaubare Beachtung seiner Thesen durchaus zu verunsichern, in jedem Fall aber persönlich zu treffen scheint. Hatte Greven bereits im Vorwort zur ersten Auflage sein eigenes Zögern rekapituliert, »dieses Buch so zu schreiben« (27), sieht er sich jetzt durch die Kritik prominenter Stimmen wie die Klaus von Beymes und Arthur Benz' darin schmerzlich bestätigt. Umso größer ist deshalb seine Freude darüber, dass zumindest – oder gerade? – einige jüngere Kolleginnen seine Überlegungen mit Interesse wahrgenommen und sie in eigenen Arbeiten wohlwollend(er) diskutiert oder gar explizit daran angeschlossen haben. Hier, so schreibt der augenscheinlich erleichterte Greven dann auch ganz unumwunden, »fühle ich mich gut verstanden« (20).

Doch auch wenn man weniger persönlich und psychologisierend noch einmal auf *Die politische Gesellschaft* blickt, bleibt ein ähnlich ambivalenter Eindruck: Einerseits lassen sich eine Reihe von Gründen identifizieren – auf beiden Seiten, das heißt auf Seiten des Buches wie auch Seiten seiner Rezeption –, die als Erklärung dafür dienen könnten, warum *Die politische Gesellschaft* nicht mehr Aufmerksamkeit erhalten hat. Andererseits findet man aber zwischen beiden Seiten so offensichtliche Berührungspunkte, dass eine tiefergehende Auseinandersetzung mit Grevens Thesen nicht nur zum Erscheinen der ersten und zweiten Auflage nahegelegen hätte, sondern auch aus gegenwärtiger Perspektive unbedingt lohnend erscheint.

---

113 Michael Th. Greven 2009. *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*, 2. aktualisierte Ausgabe, Wiesbaden, 16; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

Bevor ich noch einmal auf ebendiesen Zwiespalt zurückkomme, dürfte es sich aber anbieten, zunächst die zentralen Thesen sowie die thematische Bandbreite des Buches in Erinnerung zu rufen. Das titelgebende Hauptargument lautet, dass wir es bei den gegenwärtigen (westlichen) Gesellschaften mit ›politischen Gesellschaften‹ zu tun haben. Deren grundlegendes Merkmal ist, dass in ihnen »virtuell alles politisch« (9) ist – also jedweder Aspekt des (sozialen) Lebens politisiert und potenziell politisch geregelt werden kann. Weil vor dem Hintergrund eines ethisch-moralischen Pluralismus auch von dieser Seite keine letztgültige Aufklärung über die Angemessenheit oder ›Korrektheit‹ entsprechender Festlegungen zu erwarten ist, können diese ausschließlich durch politisches Entscheiden vorgenommen werden. Damit gibt es im Umkehrschluss auch keine offensichtlichen ›nicht-politischen‹ Sphären (wie etwa einen Raum individueller Freiheit, der vor politischen Eingriffen zu schützen ist), sondern auch diese werden erst durch ein solches Entscheiden konstituiert – und bleiben auch dann weiterhin gestalt- bzw. anfechtbar. Überhaupt werden politische Entscheidungen zwar immer unter bestimmten Bedingungen, in spezifischen Konstellationen und ggf. mit konkreten Begründungen getroffen und können mit Blick darauf kritisch reflektiert werden – sie sind aber dadurch weder determiniert noch gerechtfertigt, sondern, wie die »politischen Gesellschaften der Gegenwart« insgesamt, stets »durch ihre Kontingenzen und den Zwang zur Dezision geprägt« (21).

Ganz offenkundig berührt Greven mit diesen Thesen den Kern eines jeden Verständnisses von (moderner) Politik und Gesellschaft – und zwar so grundlegend, dass schon deshalb kein Zweifel daran bestehen kann, dass *Die politische Gesellschaft* als Grevens Hauptwerk gelten muss. Insofern die Politikwissenschaft ihre grundlegenden Theorien der Politik aus benachbarten Disziplinen wie Philosophie und Soziologie importiert, so Grevens Annahme, ermangelt sie einer zeitgemäßen historisch-theoretischen Bestimmung ihres Gegenstandes. Letztere beansprucht Greven nun in seinem Buch vorzulegen und positioniert *Die politische Gesellschaft* damit auf Augenhöhe mit konkurrierenden Theorie-Angeboten wie *Faktizität und Geltung* oder *Die Politik der Gesellschaft*. Die thematische Bandbreite, mit der er seine Thesen auf den knapp 250 eng bedruckten Seiten entfaltet und in Stellung bringt, unterstreicht diesen Anspruch: In einem ersten, historisch-systematischen Teil rekonstruiert Greven die »Entwicklungsvoraussetzungen« der politischen Gesellschaft. Diese setzen für ihn mit der Moderne, und insbesondere mit der Säkularisierung sowie der zunehmenden Pluralisierung sowohl der Gesellschaft als auch der Welt- bzw. Lebensanschauungen ein. Wo in diesem Zuge traditionale Autoritäten wegbrechen und einer Vielzahl konkurrierender ethisch-moralischer Perspektiven Platz machen, tritt in entscheidender Weise ebenjene praktisch-politische wie auch normative Kontingenzen in Erscheinung, die als vielleicht wichtigstes Fundament der politischen Gesellschaft wirkt. Als eine folgenreiche Reaktion auf ebendiese Kontingenzen (in Verbindung mit dem Siegeszug des Kapitalismus) identi-



fiziert Greven die sowohl theoretisch-analytische wie auch praktische Etablierung einer auf die Vermittlung individueller Interessen reduzierten Konzeption von Rationalität.

Damit ist insofern eine zweite wichtige Voraussetzung für die politische Gesellschaft geschaffen, als damit Entscheiden nachhaltig von einer Normen- bzw. Prinzipien-geleiteten Orientierung ›befreit‹ und gewissermaßen ›rein‹ politisch wird, weil sich jetzt auch universalistisch gemeinte normative Argumente als partikular erscheinen. Einen wichtigen Effekt hinsichtlich der Konsolidierung der politischen Gesellschaft hat für Greven die Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaats. Hier etabliert sich nämlich die praktische Einsicht, dass auch vermeintlich nicht-politische bzw. sich selbst reproduzierende Sphären wie etwa ›der Markt‹ immer auch politisch konstituiert und (erfolgreich) politisch reguliert bzw. gesteuert werden können. Ist hierin allerdings noch eine Politisierung ›von oben‹ zu sehen, führen »die sich in der Bevölkerung allmählich kulturell und sozial ausbreitende Selbsteinschätzung als mündiges Individuum, die damit prinzipiell unterstellte Befähigung zum politischen Handeln und die später erfolgende Anerkennung dieses Faktums« in Form von politischen Teilhaberechten letztlich zu einer »Fundamentalpolitisierung«, die »historisch den Schlußstein in der Architektur der politischen Gesellschaft« (66f.) bildet.

Wichtig ist Greven hinsichtlich dieses Bildes der politischen Gesellschaft, dass es sich dabei nicht etwa um ein idealtypisches Modell bzw. eine theoriegeleitete Annahme, sondern um eine – wenn auch stellenweise verallgemeinernde – historische Rekonstruktion handelt. Die Herausbildung der politischen Gesellschaft wird dabei von Greven allerdings keineswegs als notwendige Entwicklung nachvollzogen, sondern vielmehr in ihrer eigenen Kontingenz gewürdigt. Dementsprechend sind aber auch die gegenwärtig existierenden Formen der politischen Gesellschaft keineswegs irreversibel, sondern können in praktisch jeder Hinsicht verändert werden – wenn auch alternativlos unter den Bedingungen der politischen Gesellschaft, also vermittels politischen Entscheids. Das gilt nicht zuletzt auch für Demokratie und Rechtsstaat als spezifischer Form der Verfassung der politischen Gesellschaft, wie Greven anhand der – dann aber doch stärker idealtypischen – Gegenüberstellung von totalitärer und freiheitlicher politischer Gesellschaft zeigt. Sein zentrales Anliegen im letzten, immerhin fast hundert Seiten starken Teil des Buches ist dann auch der Nachweis, dass sich demokratische Gesellschaften nicht nur nicht ›von selbst‹ reproduzieren, sondern im Gegenteil potenziell stets gefährdet sind.

Zuvor will er aber noch einmal seine zentrale These weiter konturieren und einordnen, indem sie »gegen gewohnte und dominierende Sichtweisen in Wissenschaft wie politischem Bewusstsein« (73) gelesen wird. In Auseinandersetzung mit Rational Choice-Ansätzen, Theorien deliberativer Demokratie, der Systemtheorie, aber etwa auch dem akteurzentrierten Institutionalismus will Greven hier u.a. zei-

gen, dass in der politischen Gesellschaft eine Unterscheidung zwischen politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung nicht mehr sinnvoll getroffen werden kann, dass jenseits der enger definierten ›Politik‹ durch eine kommunikativ vermittelte Politisierung ein ›politischer Raum‹ (– heute sprechen viele lieber von ›dem Politischen‹ –) dynamisch konstituiert wird, und dass auch vermeintlich verselbstständigte ›Systeme‹ wie die Ökonomie durch ebendiese Dynamik in den Einflussbereich politischen Entscheidens geraten können. Bemerkenswerterweise wirft Greven außerdem – als alter Parteigänger der Kritischen Theorie an dieser Stelle vielleicht von den Implikationen der eigenen Kontingenz-Theorie kurz selbst überrumpelt – die Frage auf, inwiefern sich in der politischen Gesellschaft mit Marcuse überhaupt noch ›zusätzliche Unterdrückung‹ identifizieren lässt. Immerhin: Wenn am Ende politisches Entscheiden alles ist, könnten ja eigentlich alle Entscheidungen als gleichermaßen ›gut‹ gelten (auch wenn sie natürlich unvermeidlich aus partikularen Interessen getroffen werden) – und im Übrigen ja auch angefochten werden. Greven beobachtet allerdings treffend, dass der Zusammenhang zwischen Entscheiden und Interessen genau dort verschleiert wird, wo – dementsprechend ideologisch – einer Beschränkung politischen Entscheidens auf den Bereich der ›Politik‹ das Wort geredet wird, wo die Urheberschaft politischer Entscheidungen auf ›den Staat‹ reduziert wird, oder wo etwa auch von einer ›Herrschaft der Gesetze‹ die Rede ist – ganz so, als seien diese nicht selbst Ausdruck und Vehikel politischen Entscheidens.

Hier ist dann auch bereits das zentrale (normative) Kriterium angedeutet, das Grevens Unterscheidung zwischen einer totalitären und einer freiheitlichen Form der politischen Gesellschaft zugrunde liegt, nämlich die individuelle (sowie mittelbar auch kollektive) Freiheit. Beide Regime basieren auf der politischen Gesellschaft, beide sind je spezifische Reaktionen auf die Herausforderung, Kontingenz mit Dezision begegnen zu müssen – mit dem Unterschied, dass in der Demokratie gleichzeitig die Freiheit geschützt bzw. realisiert werden soll. Neben dem basalen Schutz des Individuums umfasst dies vor allem die gleichberechtigte Beteiligung an der Entscheidungsfindung, wozu neben formalen Teilhaberechten auch die Möglichkeit gehört, politisches Entscheiden (und das umfasst die beteiligten Akteure, Interessen, Verfahren etc.) transparent nachvollziehen und kritisch reflektieren zu können. Denn demokratische Dezision ist eine spezifisch reflexive Reaktion auf Kontingenz, die überhaupt erst einen konstitutiven Bezug auf Freiheit ermöglicht: »Erst auf der dadurch möglich gewordenen reflexiven Erkenntnis aufbauend, dass die Politisierung keine anderen denn selbstgesetzte Grenzen besitzt, kann heute über ihre freiheitsverbürgende und problemlösende Reichweite gestritten werden« (154).

Wiederum pocht Greven darauf, dass dieses Verständnis von Freiheit und ihrem Stellenwert einer historischen Rekonstruktion entspringt, nämlich »aus der Geschichte der Demokratie ebenso wie aus ihrer in diesem Jahrhundert deutlich

gewordenen fundamentalen Gefährdung« (154). Die uneingeschränkte Parteinahme für diese Freiheit und die sie verwirklichende Gesellschaftsform, die die abschließende Diskussion der »Probleme des Regierens in der Demokratie« informiert, ist aber natürlich trotzdem Ergebnis seiner ganz persönlichen Dezision. Die wiederum ganz erhebliche Bandbreite an Themen, die Greven hier noch einmal anschneidet, kann hier nur angedeutet werden: Sie reicht von politischer Verantwortung und Legitimität über Verteilungsgerechtigkeit bis hin zu Mediatisierung und vermeintlicher Entpolitisierung der Bürgerinnen. Durchgängiges Motiv bei alldem ist Grevens Sorge um eine Erosion der demokratischen Gesellschaft trotz bzw. im Rahmen der Existenz formaldemokratischer Institutionen und Verfahren. Seine wiederholt und mit Dringlichkeit aufgeworfene Frage lautet deshalb, inwiefern »demokratische politische Regime als bloßes Residualprodukt der Interaktionen einer Gesellschaft von individuell rational operierenden Egoisten wirklich mittelfristig überleben« (221) können. Grevens abschließende Überlegungen dazu, wie demokratische Bürgerschaft kultiviert und welche Rolle politische Bildung dabei spielen kann, geben hierauf eine eindeutige, trotz ihrer Skizzenhaftigkeit aber nicht resignative, sondern hoffnungsvoll-konstruktive Antwort.

Damit noch einmal zurück zur (Nicht-)Rezeption von Grevens Thesen: Bedenkt man, mit welchen Interessen in den 1990er Jahren im deutschsprachigen Raum die demokratiethoretischen Überlegungen von Autorinnen wie Richard Rorty, Chantal Mouffe oder auch Claude Lefort (um nur einige zu nennen) rezipiert wurden, wäre durchaus zu erwarten gewesen, dass Grevens Gedanken auf fruchtbaren Boden fallen. Auch seine »Übersetzung« dieser demokratiethoretischen Überlegungen in »klassisch« politik- bzw. sozialwissenschaftliche Diskurse über Regieren, Herrschaft, Institutionen oder auch politische Steuerung hätte, so mag man sich vorstellen, auf dankbares Interesse stoßen können. Wie ist die überschaubare Kenntnisnahme also zu erklären?

Zum einen hat dies wohl damit zu tun, dass Greven sich erkennbar keine Mühe gibt, seine Gedanken in anschlussfähiger Weise zu präsentieren oder gar zu »verkaufen«. Ein expliziter Anschluss auch an offensichtlich verwandte Positionen und Diskurse, etwa bei den zuletzt genannten Autorinnen, fehlt fast gänzlich. Selbst dort, wo er durch frühere Erwiderungen auf eine mögliche Nähe seiner Überlegungen zu Carl Schmitt hingewiesen worden ist, verweigert sich Greven konsequent einer tiefergehenden Diskussion, sondern weist die betreffenden Bedenken brüsk zurück. Zum anderen lebt Greven in *Die politische Gesellschaft* seinen ganz eigenen, performativen Agonismus nahezu uneingeschränkt aus. Nicht nur ist das Buch ja – insbesondere im Mittelteil – bewusst auch als Kritik an der zeitgenössischen Sozial- bzw. Politikwissenschaft angelegt, sondern Greven ist dabei auch alles andere als zimperlich mit seinen »Konkurrenten und ihren theoretischen Ansätzen« (106). Weil er seine entsprechenden – wenn auch häufig treffenden – Urteile dabei zumeist weder diplomatisch noch differenziert vorträgt, kann man niemandem

verübeln, diese nicht als Gesprächsangebot aufgegriffen zu haben. Und schließlich schlägt sich außerdem die angesprochene Verbindung ganz unterschiedlicher Diskurse, historischer Rekonstruktionen und aktueller Beobachtungen auf der Ebene der Präsentation in einem Stil nieder, der als mindestens eklektisch zu bezeichnen ist und sicherlich zusätzlich zu Rezeptionsschwierigkeiten geführt hat – und im Übrigen *Die politische Gesellschaft* auch für heutige Leserinnen nicht gerade leicht zugänglich macht.

Ungeachtet dieser Rezeptionsbarrieren bleibt es aber ganz sicher lohnend, Grevens Werk zur Kenntnis zu nehmen. Gerade in einer Zeit, in der sich politische Theorie auf die globale Dimension von Demokratie und Gerechtigkeit konzentriert, die Demokratie selbst aber – ungeachtet jüngerer populistischer Herausforderungen – als weitgehend unhintergehbare Errungenschaft betrachtet wird, könnte Grevens Erinnerung an die ständige Gefahr ihrer Erosion wichtiger kaum sein. Durch ihre politikwissenschaftliche Ausbuchstabierung dürfte seine These von der politischen Gesellschaft außerdem gerade auch jenen Diskursen über Post-Fundamentalismus, Politik und das Politische, oder auch agonale bzw. Radikaldemokratie, die Grevens Überlegungen ohnehin inhaltlich nahe stehen, wichtige Ressourcen zur kritischen Selbstreflexion liefern. Dies gilt ganz besonders für die – in letztgenannten Diskursen weitgehend vernachlässigte – Frage nach der (Re-)Produktion der Voraussetzungen demokratischer Praxis bzw., richtiger gesagt, demokratischen Lebens sowie Grevens nur angedeutete Gedanken zur Rolle von politischer Kultur und Bildung – die es ganz unbedingt weiterzudenken gilt.

**Andreas Busen** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Geschichte und Theorie politischen Denkens an der Universität Hamburg. Im Jahre 2016 promovierte er mit einer Arbeit mit dem Titel *Solidarität und die Verwirklichung von Freiheit und Gleichheit. Zur Bedeutung eines vernachlässigten Konzepts in der politischen Theorie und Praxis* an der Universität Hamburg.

## Neid und komparative Wertschätzung.

**Veronika Detel** über Frank Nullmeier, *Politische Theorie des Sozialstaats*

Frank Nullmeier (\*1957) studierte von 1975 bis 1980 Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Öffentliches Recht und Philosophie an der Universität Hamburg. 1990 wurde er dort promoviert und 1998 habilitiert. Seine Arbeiten führen Perspektiven empirischer Sozialforschung, avancierter interpretativer Methodologie und politischer Theorie zusammen. U.a. hat er wichtige Beiträge zu einer Politologie des Wissens und zur Verwaltungs- und Policyforschung vorgelegt. Seit 2002 ist Nullmeier Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. Dort

leitet er am Zentrum für Sozialpolitik die Abteilung »Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates«.

Mit seiner Habilitationsschrift *Zwischen Neid und sozialer Wertschätzung. Zu einer politischen Theorie des Sozialstaats*, 1998 an der Universität Hamburg angenommen und zwei Jahre später publiziert,<sup>114</sup> nimmt Frank Nullmeier sich ein anspruchsvolles Ziel vor: die Verteidigung sozialstaatlicher Einrichtungen gegen neoliberale Kritik durch eine normative politische Theorie, die auf einem breiteren Verständnis subjektiver Handlungsfreiheit fußt. Ausgangspunkt des Buches ist die Diagnose, dass der Sozialstaat angesichts neoliberaler Kritik in eine Defensive geraten ist, aus der er sich mithilfe etablierter Legitimationsmuster nicht zu befreien vermag. Auf die Spitze getrieben wird diese Kritik in den 1990er Jahren im geläufigen Begriff der »Neidgesellschaft« (15). Die Verteidigung des Sozialstaats, so Nullmeiers zentrale These, scheitert allerdings ebenso sehr an der bisherigen »Konstruktionslogik« sozialer Rechte wie an politischer Gegenwehr (365). Denn soziale Rechte werden überwiegend dadurch begründet, dass liberale und demokratische Rechte ohne sie nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen werden können. Diese funktionalistische Logik weist Nullmeier zufolge sozialen Rechten eine nachrangige Rolle zu. Sein Ausgangspunkt für Bemühungen um eine normative Aufwertung von Sozialstaatlichkeit ist dagegen der Handlungstypus sozialen Vergleichens (367-370). Anstatt den Sozialstaat als Bedingung zur Inanspruchnahme liberaler und demokratischer Rechte zu begründen, schlägt Nullmeier vor, »die Annahme sozialkomparativer Handlungen« zu nutzen, »um Sozialstaatlichkeit aus dem Freiheitsrecht, dem Recht auf das größtmögliche Maß gleicher subjektiver Handlungsfreiheit« abzuleiten (408). Auf diese Weise soll Sozialstaatlichkeit nicht mehr funktionalistisch begründet, sondern als eigenständige Säule neben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verankert werden (390). In dieser Konzeptionalisierung dient der Sozialstaat der subjektiven Handlungsfreiheit nicht indirekt, indem er die Inanspruchnahme liberaler und demokratischer Rechte ermöglicht, sondern weil sozial vergleichendes Handeln selbst ein Ausdruck subjektiver Freiheit ist.

Um soziales Vergleichen systematisch und differenziert diskutieren zu können, widmet Nullmeier den Großteil seiner Studie einer interdisziplinären Begriffs- und Ideengeschichte des Sozialkomparativen seit Rousseau. Es geht Nullmeier darum, die »in der gesamten ideengeschichtlichen Aufarbeitung sichtbar gewordenen Potentiale zu einer Typologie und Analytik sozialkomparativer Orientierungen zusammenzutragen« (288). Die Aufarbeitung dient der systematischen Suche nach

114 Frank Nullmeier 2000. *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt a.M. & New York; Seitenangaben im Folgenden in Klammern. Habilitationsschrift: Frank Nullmeier 1998. *Zwischen Neid und sozialer Wertschätzung. Zu einer politischen Theorie des Sozialstaats*, Hamburg.

einem theoretischen und empirischen Rahmen, der »Relationismus samt relationierender Akteure und samt Tätigkeit der Relationierung kennt« (266).

Nullmeier untersucht daher nicht nur Arbeiten, die sich mit den zunächst fokussierten Konzepten von Neid und Wettbewerb auseinandersetzen. Vielmehr diskutiert er Theorien, die implizit oder explizit sozial vergleichende Orientierungen enthalten. Er vollzieht dabei produktivistische Konzeptionen des Sozialkomparativen, die Neid etwa als Motor individueller Bemühungen betrachten, ebenso nach wie gesellschaftspolitische Entwürfe, in denen Sozialkomparatives überwunden oder eingeeht wird (67). Einen der wichtigsten Umbrüche in der Ideengeschichte sieht Nullmeier gegen Ende des 18. Jahrhunderts im Übergang zum Begriffspaar Interesse und Altruismus, mit dem im Vergleich zu Rousseaus Begriffen *amour propre* und *amour de soi* die Reichhaltigkeit in Theorien des Sozialkomparativen verloren gegangen sei (32). Von Rousseaus Konzeptionen habe sich allerdings bis heute die negative Wertung des sozialen Vergleichs erhalten (287).

Beide Aspekte, die negative Konnotation und die Engführung des Sozialkomparativen auf zwei Begriffspole, sucht Nullmeier in seinem eigenen Ansatz zu überwinden. Das Ergebnis der Auseinandersetzung ist eine komplexe dreidimensionale Typologie zur Analyse individueller und kollektiver komparativer Orientierungen (296). Nullmeier erweitert die Ansätze Scharpfs und Vowes, die für ihn die bis dahin differenziertesten Typologien komparativer Orientierungen darstellen. Wie Scharpf unterscheidet er vier Orientierungsgrundtypen: egozentrisch, alterzentriert, kooperativ und komparativ (290). Diese werden aber, auf der Grundlage der systematischen Erkenntnisse aus der ideengeschichtlichen Aufarbeitung, durch fünf motivationale Modi und elf Orientierungsmaximen ergänzt. Intentionen und Motivationen klar voneinander abzugrenzen, ist für Nullmeier entscheidend. So versteht er die Modi Normativität, Emotionalität, Habitualität, Traditionalität und Rationalität als Motivationen, die zu jeder der vier Orientierungen hinzukommen können (294). Darüber hinaus unterscheidet er insgesamt elf Orientierungsmaximen, die von Maximierung über Fixierung bis hin zu Differenzvermeidung reichen (306-312). Das Verdienst dieser Typologie ist, dass sie in ihrer Reichhaltigkeit deutlich über bis dahin existierende Ansätze hinausgeht, die häufig nur die Pole Maximierung und Minimierung kennen (306f.).

Die Typologie soll dazu dienen, neben individuellen Einstellungen auch gesamtgesellschaftliche Prägungen im Sinne von »Wettbewerbskulturen« und »politische[n] Motivationskulturen« empirisch zu erfassen (35f.; vgl. 290). Seine Perspektive nennt Nullmeier in Analogie zum Ansatz von Scharpf und Mayntz »akteurszentrierten Relationismus« (269). Dieser Relationismus ist insofern akteurszentriert, als es nicht darum geht, Distinktionen mit der »Logik sozialwissenschaftlicher Objektivität« von außen zu bestimmen (266). Um sozialkomparative Handlungen handelt es sich laut Nullmeier, wenn den Handlungen von Akteuren

in einem bestimmten kommunikativen oder interaktiven Kontext eine sozial vergleichende Motivation zugeschrieben wird (304).

Nach einer Auseinandersetzung mit dem verfassungsrechtlichen Status sozialer Rechte in der Bundesrepublik diskutiert Nullmeier die Anschlussfähigkeit aktueller Demokratie- und Gerechtigkeitstheorien für eine gleichwertige Begründung sozialer Rechte durch die Einbindung von Sozialkomparativität. Für Nullmeier ist die juristische Legitimation und Konkretisierung sozialer Rechte als individuell einlagbare Rechte in der Bundesrepublik gescheitert (361). Nullmeier bringt drei wesentliche Kritikpunkte an der bisherigen funktionalistischen Begründung sozialer Rechte in Rechts- und Sozialwissenschaften an: Ihre »Mindestbedarfslogik« (366) impliziert eine eingeschränkte normative Perspektive, die keine Regelungen der Gesamtverteilung und insbesondere nicht die »Kern- und Großapparaturen der Sozialversicherungen« zu rechtfertigen vermag; die gängigen Listen sozialer Rechte entbehren meist einer Theorie der Grundgüter oder Grundbedürfnisse, auf der sie implizit beruhen müssen; und schließlich werden sie durch die Darstellung als Mittel zur Inanspruchnahme liberaler und demokratischer Rechte als nachrangige Rechte konzeptionalisiert. Strittig erscheint die letzte Kritik insoweit, als Nullmeier impliziert, dass eine Begründung sozialer Rechte als Bedingung für die Inanspruchnahme liberaler und demokratischer Rechte diese *zwangsläufig* degradiere: In der Forschungsliteratur werden soziale Rechte teils gerade aufgrund dieses Ermöglichungscharakters als besonders fundamental angesehen.<sup>115</sup> In Bezug auf die diskutierten und im wissenschaftlichen Diskurs dominanten Gerechtigkeits- und Demokratietheorien von Habermas und Rawls belegt Nullmeier dieses Urteil jedoch sehr überzeugend.

In Auseinandersetzung mit der Anerkennungstheorie Axel Honneths und dem Wertschätzungsbegriff Rainer Forsts entwickelt Nullmeier schließlich seinen Begriff »reflektierte soziale Wertschätzung« (404). Im Gegensatz zu Honneth geht Nullmeier nicht von einem gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der anerkannten Werte aus (405). Der Begriff »reflektierte Wertschätzung« bezeichnet gerade die Anerkennung über die Grenzen eigener Wertvorstellungen hinaus und ist nicht an die Verortung in einer bestimmten Wertegemeinschaft gebunden (406). Die »Befähigung zur wechselseitigen Wertschätzung« wird so zum Angelpunkt eines normativen Begriffs des sozialen Vergleichens (360). Anstatt komparative Interessen, Gefühle oder Orientierungen zu verurteilen oder zu verändern, wie dies in so vielen Ansätzen der Ideengeschichte gefordert wird, soll diese normativ verstandene Wertschätzung zu individuellen Haltungen hinzutreten und sie höchstens teilweise umwandeln (406).

115 Vgl. zum Beispiel Michael Krennerich 2013. *Soziale Menschenrechte: zwischen Recht und Politik*, Schwalbach.



In einer normativen politischen Theorie ist dementsprechend, so Nullmeiers abschließendes Postulat, unter Sozialstaatlichkeit »jenes Institutionengefüge« zu verstehen, »das die Bedingungen schafft, unter denen eine auf Wertschätzung bezogene partielle Transformation der Orientierungen möglich werden kann« (408). Es handelt sich um ein »System, das Bedingungen reflektierter allgemeiner Wertschätzung und Voraussetzungen des Wertschätzungslernens sichert« (408). Dazu gehören auch, aber nicht nur die etablierten sozialstaatlichen Leistungs- und Transfersysteme.

Im Vergleich zu Ansätzen, die den gleichwertigen Rang sozialer Rechte zu begründen suchen, indem sie die konzeptionelle und empirische Trennschärfe zwischen sozialen und liberalen Rechten selbst in Zweifel ziehen und darauf hinweisen, dass alle Rechte sowohl Leistungs- als auch Freiheitsaspekte besitzen,<sup>116</sup> handelt es sich bei Nullmeiers Habilitationsschrift um einen tiefer ansetzenden Begründungsversuch. Denn jene Legitimationsversuche enthalten immer noch das Schlupfloch, nur die Freiheitsaspekte der betreffenden Rechte in Form von Kernbereichen oder Minimalstandards anzuerkennen und so in einer Logik zu verbleiben, die nicht die gesamte Verteilung in den Blick nimmt.

Einige Aspekte bleiben in Nullmeiers Entwurf eher knapp umrissen, weil es ihm zunächst um nur »erste Schritte« zu einer Theorie des Sozialstaats geht (16). So scheint sein Argument zum Teil zwischen einem zuvor an Bourdieu kritisierten Objektivismus und gesellschaftsimmanenten, intersubjektiv vorgehenden Analysen zu oszillieren. Soll der Sozialstaat relativ ergebnisoffen »die Bedingungen einer allgemeinen und wechselseitigen sozialen Wertschätzung zum Gegenstand politischer Gestaltung« machen (360) oder diese Bedingungen faktisch sichern (vgl. 408) und wie wäre in letzterem Fall zu bestimmen, ob dies erfolgreich geschieht? Die neoliberale Kritik an Sozialstaatlichkeit, verstanden als eine spezifische Form komparativer Orientierung, scheint überdies mit dem präsentierten Modell einer reflektierten Wertschätzung vereinbar zu sein, sodass offen bleibt, in welchem Maße die vorgestellte Theorie auf die anlassgebenden »politischen Angriffe« antworten kann (392). Die normativen Anforderungen der um Sozialkomparativität erweiterten Gerechtigkeitsgrundsätze implizieren schließlich nur, dass »extreme Gleich- und Ungleichverteilung« ausgeschlossen werden und die geforderte Wertschätzung sich nicht in Transferleistungen ausdrücken muss (378). Durch diese Forderung scheint eine Mindestbedarfslogik nicht völlig ausgeschlossen zu sein.

Nullmeiers Habilitationsschrift legte den Grundstein für eine Vielzahl an Veröffentlichungen zur Legitimation von Wirtschaftsordnungen und Wohlfahrtsstaatlichkeit und hat die wissenschaftliche Debatte zu Sozialstaatlichkeit

116 Exemplarisch genannt sei hier wiederum Michael Krennerich 2007. Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in *Jahrbuch Menschenrechte* 2007, Frankfurt a.M., 57–66.

langfristig geprägt. Gerade für die neuesten Herausforderungen, die sich der Sozialstaatlichkeit durch verstärkte internationale Flucht und Migration und Sozialleistungsansprüche anwesender Nicht-Bürgerinnen stellen, dürfte Nullmeiers Entwurf sehr anschlussfähig sein. Der Begriff reflektierter Wertschätzung, wie er in Nullmeiers Habilitation entwickelt wurde, lässt bereits die Frage aufkommen, welche Konsequenzen sich für transnationale Legitimationsdiskurse ergeben. Sozialstaatlichkeit wird bei Nullmeier aus subjektiver Handlungsfreiheit heraus begründet und die Konzeption »reflektierter Wertschätzung« bezieht sich explizit auch auf Gemeinschaften. Zudem setzt sie weder eine Wertegemeinschaft noch Statuszugehörigkeiten voraus und erfordert die Achtung von »Interaktionspartnern wie von den eigenen Handlungen Betroffener« (406). Insofern kann sich aus dieser Forschungsperspektive grundsätzlich auch eine Analyse und Bewertung transnationaler Sozialkomparativität ergeben.

**Veronika Detel** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur »Geschichte und Theorie politischen Denkens« am Fachgebiet Politikwissenschaft. Sie hat in ihrer politikwissenschaftlichen Masterarbeit an der Universität Hamburg die Theorie »demokratischer Iteration« von Seyla Benhabib einer Kritik unterzogen.

## Die zweite Geschichte des Nationalsozialismus.

### Nicole Drude über Peter Reichel, *Vergangenheitsbewältigung in Deutschland*

Peter Reichel (\*1942) ist Professor für Politische Wissenschaft im Ruhestand. Reichel hat von 1983 bis 2007 Historische Grundlagen der Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg gelehrt. Er lebt als freier Autor in Berlin. Sein Arbeitsgebiet ist die politische Kulturgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, mit den thematischen Schwerpunkten Erinnerungskultur, Architektur, politische Symbolik, Film, Recht und Demokratieentwicklung. 2005 erschien (gemeinsam mit Harald Schmid) *Von der Katastrophe zum Stolperstein. Hamburg und der Nationalsozialismus nach 1945*.

Das vorliegende, zunächst 2001 erschienene Buch versteht unter Vergangenheitsbewältigung »die politisch-justizielle Auseinandersetzung mit den Folgen der Hitler-Diktatur und ihrer Verbrechen«. <sup>117</sup> Sie ist damit Teil der »zweiten Geschichte« des Nationalsozialismus, wie Peter Reichel die Aufarbeitung der NS-Zeit in allen gesellschaftlichen Bereichen nennt. Flankiert wird das Werk von

---

117 Peter Reichel 2007 (2001). *Vergangenheitsbewältigung in Deutschland. Die Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur von 1945 bis heute*, München, 9; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

den Bänden *Politik mit der Erinnerung* (2. Aufl. 1999) zur ›Geschichte der öffentlichen Erinnerungs- oder Memorialkultur‹ und *Erfundene Erinnerung* (2004) zur ›Geschichte der ästhetischen Kultur‹.

Konzipiert wurde das Werk, das durch sein Erscheinen 2003 als Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung eine breite Wirkung entfaltete, für die Generation der in den 1970er bis 80er Jahren geborenen Studierenden. Peter Reichel bot ihnen damit eine Spur an, Debatten, etwa um den 27. Januar oder den 20. Juli, aber auch die Walser-Bubis-Kontroverse 1998, bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückzuverfolgen. Es ergeben sich Anknüpfungspunkte bis in die Gegenwart, denn die Debatten verjähren nicht, und niemand verfügt über Deutungshoheit über historische Prozesse allein durch bloße Verwendung von Begrifflichkeiten.

Reichel geht chronologisch vor, ausgehend von der deutschen Teilung. Dabei stellt er das westdeutsche Bemühen um Rechtskontinuität im Spannungsfeld der Schuldabwehr heraus. Mit der Familienmetapher der zwei Bruderstaaten BRD und DDR beschreibt er den dichotomen Umgang mit dem NS-Erbe in der zunehmend aufgeladenen Atmosphäre neuer Bündniskonstellationen des Kalten Krieges. Die BRD sah sich, wie Reichel betont, als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches von 1871 und reihte sich nun in das westliche Bündnis gegen den Kommunismus sowjetischer Prägung ein. Dies war mit einer schuldentlastenden Wirkung verbunden, weil damit der kriegesische Antikommunismus der NS-Zeit ein Stück Rechtfertigung erfuhr. Auf der Seite der DDR wurde umgekehrt der Rassenantisemitismus vom Kalten Krieg überlagert, das NS-System »als universales Entwicklungsproblem des Kapitalismus« (14) umgedeutet und in der DDR-Verfassung von 1968 dank einschneidender Enteignungsmaßnahmen als »ausgerottet« bezeichnet (15). Zu einem Eingeständnis von Schuld und Verantwortung kam es erst am 12. April 1990 mit der Resolution der ersten demokratisch gewählten Volkskammer der DDR. Für die BRD schildert der Autor das Aufeinandertreffen von prosperierender Modernität und den verblassenden Umrissen der NS-Diktatur, von ›Vergangenheitsbewältigung‹ oder ›unbewältigter Vergangenheit‹ (vgl. 20), mit dem Resultat, dass bis heute manche Akteure die deutsche Geschichte normalisieren oder sie auf eben jene NS-Epoche reduzieren wollen.

Der Autor rekonstruiert den Wiederaufbau des Rechtsstaates in der Bundesrepublik. Er stellt die Schuldfrage auch jenseits des Strafrechts und erklärt die Wirkung des »rechtshistorische[n] Erbe[s], de[s] Gedanken[s] einer kollektiven materiellen Haftung und moralischen Verantwortung« (28). Reichel erklärt auch die Schuld relativierende Akzentverschiebung auf Kriegsverbrechen. Mit einem Rückblick auf die Deportation der Armenierinnen durch das Osmanische Reich zwischen 1915 und 1918 und die deutsche Kriegsführung in Belgien und Frankreich im Ersten Weltkrieg erinnert der Autor an die bereits 1919/20 aufgestellte Forderung, »den jungtürkischen Führern und dem deutschen Kaiser vor einem internationalen

Gericht den Prozess zu machen« (43) – was jedoch nicht realisiert wurde. Auch die an den Briand-Kellogg-Pakt von 1929 geknüpften Hoffnungen zur Ächtung von Angriffskriegen hatten sich nicht erfüllt. So erklärt Reichel, dass für die Alliierten der Schwerpunkt auf den Verbrechen NS-Deutschlands gegen den Frieden lag und der Unterschied zwischen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (*crimes against humanity*) verwischt wurde. Dies führte dazu, dass die Verbrechen durch die Umstände des Krieges, ja der Geschichte, gleichsam entkriminalisiert wurden (45).

Der Autor rollt kenntnis- und detailreich den Ablauf des Nürnberger Hauptprozesses auf. Reichel skizziert, wie die Differenzierung zwischen den angeklagten Hauptkriegsverbrechern und der breiten Masse des deutschen Volkes durch den Chefankläger Robert H. Jackson später einer Selbststilisierung der Deutschen als Opfer Vorschub leistete. Dem »Opferbewusstsein und der Schuldakzeptanz« widmet er ein eigenes Kapitel, in dem er den Deutschen eine »geringe Fähigkeit zur politisch-analytischen und moralischen Bewertung der NS-Verbrechen« (69) attestiert. Reichel rekonstruiert die erschreckende Normalität der Täter und stellt exemplarische Rechtfertigungsstrategien dar, deren Gemeinsamkeit es sei, »das Unglück der Verfolgten« außer Acht zu lassen (54).

Dahingegen ließ, so Reichel, das Interesse der Öffentlichkeit an den Nürnberger Nachfolgeprozessen nach. Neben Euthanasie- und Medizinverbrechen komme aber der Bewertung der Justizverbrechen eine besondere Rolle zu. Die Richter erklärten den Grundsatz *nulla poena sine lege* für besonders schwerwiegende Verbrechen für nichtig, weil sonst gerade das Unrecht des NS-Staates geschützt würde. Dennoch blieb die Verfolgung der belasteten Juristen ineffektiv.

So sehr Reichel das Engagement für die Wiedergutmachung und Entschädigung der Opfer auch von Seiten der deutschen Sozialdemokratie betont, so ernüchtert stellt er fest, dass nur ein »Bruchteil der geschätzten mehr als 20 Millionen NS-Verfolgten eine Entschädigung erhalten haben wird« (75). Reichel betont den »weitestgehend experimentellen Charakter« (76) der Versuche, durch internationale Verträge und innerstaatliche Gesetze eine Entschädigung zu erwirken. Dem gegenüber stand die gesellschaftliche Ablehnung der Rückerstattung jüdischen Eigentums. Diese benachteiligte die ehemaligen Besitzerinnen, deren Besitz nicht zurückgegeben wurde und deren Entschädigung zumal durch die Währungsreform niedriger ausfiel.

Am Beispiel des Luxemburger Wiedergutmachungsabkommens, das 1952 trotz innenpolitischer Differenzen und Widerstand der arabischen Welt mit Israel und der »Jewish Claims Conference« geschlossen wurde, verdeutlicht Reichel das wachsende Ansehen der Bundesrepublik in der amerikanischen Politik, wohingegen die DDR alle Ansprüche Israels auf Restitution abgewiesen hatte und auch die Rückerstattung von »arisiertem« Vermögen in den Anfängen stecken blieb (89f.). Neue Impulse sieht Peter Reichel durch das Auftreten der Grünen in den 80er Jahren, die

dazu beitrugen, das Thema der Zwangsarbeiterinnen als Unrecht auf die Agenda zu bringen und auch andere Opfergruppen in den Blick zu nehmen. Dies mündete 2000 in dem Gesetzesentwurf »Stiftung Erinnerung, Verantwortung, Zukunft«, der den 1,2 Millionen noch lebenden Zwangsarbeiterinnen eine Entschädigung von 5000 bis 15 000 Mark zukommen ließ. Eine ernüchternde Bilanz auch hier, da der überwiegende Teil der Opfer nicht berücksichtigt wurde.

Ein weiteres Kapitel widmet Peter Reichel dem Komplex des Widerstandes gegen Hitler vom 20. Juli und seiner Rehabilitierung vor dem Hintergrund der Wiederbewaffnung und des Verbots der Sozialistischen Reichspartei (SRP). Es gelingt ihm, wie immer wieder in diesem Buch, die handelnden Personen plastisch hervortreten zu lassen. Im Remer-Prozess 1952 definierte Staatsanwalt Fritz Bauer, dessen Name vor allem mit den Auschwitz-Prozessen verbunden ist, das NS-Regime als Unrechtsstaat, woraus er die Rechtmäßigkeit des Widerstandes ableitete. Dies wurde auch erstmals so von einem deutschen Gericht festgestellt.

Im Kapitel »Bewältigung der Vergangenheitsbewältigung« schildert Peter Reichel die Reaktionen auf die Verurteilung von Kriegsverbrechern, die zwischen Kritik an vermeintlicher Milde oder Härte schwankten. Hier weist der Autor auch auf mögliche Alternativen zur gerichtlichen Verfolgung der Straftaten hin und betont das »Spannungsverhältnis von erinnernder Abwehr des Nationalsozialismus und normativer Bekräftigung des antitotalitären Gründungskonsenses« (127).

Detailreich stellt Reichel den Ablauf des ersten Auschwitzprozesses von 1963 bis 1965 dar, der die Frage aufwarf, die auch Hannah Arendt thematisiert, wie ganz gewöhnliche Menschen zu solchen Verbrechen fähig waren, um dann nach Kriegsende wieder in die Normalität einzutauchen. Auch hier treten Schutzbehauptungen, wie der als unhaltbar eingestufte »Befehlsnotstand« (162) zu Tage. Reichel bilanziert: »Erstmals wurde von einem deutschen Gericht festgestellt, wie die Vernichtungsmaschinerie Auschwitz funktionierte« (176).

In der Folge wurde der Bundestag mit Verjährungsdebatten zu NS-Verbrechen konfrontiert, da mit dem Ziel der Rechtskontinuität keine Sondergesetze in das Strafgesetzbuch aufgenommen worden waren. Vom Rückwirkungsverbot ausdrücklich ausgenommen, so das Bundesverfassungsgericht 1952, war eine Veränderung der Verjährungsfristen von Straftaten. Dennoch war die Verlängerung der Verjährungsfristen von Mord und Totschlag – Totschlag hatte man 1960 verjähren lassen – umstritten. Peter Reichel vollzieht anhand der Einlassungen des Bielefelder Rechtsprofessors Werner Maihofer (FDP) den besonderen »qualitativen Unterschied zwischen Mord und Völkermord« nach, der in der Aussage mündet: »Über Auschwitz wächst kein Gras, noch nicht einmal in 100 Jahren« (197). Der Bundestag hob schließlich 1979 die Verjährbarkeit von Mord auf, wie er zuvor bereits 1969 die Unverjährbarkeit von Völkermord festgestellt hatte. Peter Reichel sieht es als Defizit des Parlaments, diesen qualitativen Unterschied nicht bereits 1960 herausgearbeitet zu haben.

In seinem Schlusswort bilanziert der Autor, die Dynamik des Kalten Krieges habe dazu geführt, dass »aus dem verteuflten Feindstaat [...] über Nacht der unentbehrliche, auch umworbene neue Frontstaat [wurde]. [...] Die soziale Integration einer zerrissenen und hochkompromittierten Gesellschaft hatte existentielle Priorität« (201ff.). Opfermythen bestanden, so der Autor, in Ost und West gleichermaßen und jeweils ideologisch gefärbt. Während in Ostdeutschland der 8. Mai propagandistisch umgedeutet wurde, lastete auf Westdeutschland »als erklärte[m] Treuhänder und Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches von 1871 die ungeteilte Last des 8. Mai 1945« (207).

Reichel spricht von der Vergangenheitsbewältigung als »einem autonomen gesellschaftlichen Lernprozess«, dem »eine normbildende Kraft« innewohnt (210). Gleichzeitig hebt er den Anspruch der BRD, immer wieder von der DDR auch im Hinblick auf das belastete Justizwesen diskreditiert, hervor, »Glaubwürdigkeit als Rechtsstaat« (211) zu fordern. Hatte der erste Auschwitzprozess auch eine Reflexion mit der NS-Thematik in breiten Teilen der Gesellschaft angestoßen, übernahmen zunehmend die Verfolgung der NS-Täter auch symbolische Bedeutung für das kollektive Erinnern.

Reichel bettet seine Analyse in eine länderübergreifende Typologie von Vergangenheitsbewältigung ein, die von Spanien und Russland bis nach Südafrika reicht. Den für Deutschland charakteristischen Umgang mit der NS-Vergangenheit sieht er in der Wahrung der Rechtskontinuität, die die »zweite Geschichte« des Nationalsozialismus in der BRD prägt. Die DDR möchte er nicht in diese Kontinuität einfügen. Hochinteressant wäre darüber hinaus eine zusätzliche Berücksichtigung des japanischen Umgangs mit dem Kriegsgeschehen gewesen, da sie ergänzende Vergleichspunkte bieten würde. Abschließend öffnet Peter Reichel die Fragestellung, indem er »eine vergleichende Genozidforschung und eine vergleichende Erforschung der Genozid-Gedächtnisgeschichte« (215) unterscheidet. Mit seinem Werk habe er für die deutsche Geschichte die Spuren gelegt, um nunmehr die vergleichende Erforschung zu beginnen: »Nur ein Vergleich kann unter Würdigung je spezifischer Rahmenbedingungen das Singuläre und das Gemeinsame von Gewaltverbrechen ermitteln, einschließlich der unterschiedlichen Sichtweisen auf sie, noch Jahrzehnte danach« (216).

**Nicole Drude** studiert Politikwissenschaft im BA am Fachbereich.

### **Genealogie der Identitätspolitik. Maren Hofius über Olaf Asbach, *Europa. Vom Mythos zur Imagined Community***

Olaf Asbach (\*1960) ist seit 2009 Universitätsprofessor für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg. Zu den Forschungs-

schwerpunkten seiner Professur für Geschichte und Theorie politischen Denkens gehören die ideengeschichtlichen Grundlagen der Herausbildung politischer Institutionen in Europa seit der Neuzeit und das Verhältnis von Politik und Wirtschaft in der Weltgesellschaft.

Der Schein trägt. »Europa« ist nicht das, was es zu sein scheint – zumindest entbehrt die Gleichsetzung »Europas« mit dem christlichen Abendland über viele Jahrhunderte jedweder realpolitischen Grundlage. Der Schein des natürlich gegebenen »Europas« basiert vielmehr auf einer Identitätspolitik, die bereits seit der Renaissance »Europa« diskursiv zu fixieren versucht und ihm einen kulturellen Ursprung mit teleologischer Entwicklung zuschreibt. Wie ein roter Faden zieht sich diese Feststellung durch das 198-seitige Buch *Europa – Vom Mythos zur Imagined Community? Zur historischen Semantik »Europas« von der Antike bis ins 17. Jahrhundert*. »Europa« besitzt Olaf Asbach zufolge keinen Wesenskern, der, wie so oft behauptet, seinen ontologischen Ursprung in der Antike findet. Vielmehr muss der Europabegriff selbst erst als eigenständige Leitkategorie *erfunden* werden, und das zunächst als zweckrationales Mittel, um den Einheitszusammenhang nach dem Niedergang der christlichen Ordnungsvorstellung zu ersetzen. Eine kulturelle Aufladung erfährt der Europabegriff erst gen Ende des 16. Jahrhunderts und gleicht zur Wende vom 17. zum 18. Jahrhundert dennoch einem Paradoxon: »Europa« fungiert als *imaginary* oder Bedeutungshorizont, der einen hinreichend allgemeinen Orientierungsrahmen für die Pluralität an politischen Ordnungen auf dem europäischen Kontinent schafft. Jedoch kann er niemals endgültig definiert oder auf eine finite Anzahl von Eigenschaften reduziert werden. Frei nach Koselleck kann »Europa« als gelebtes Konzept nur interpretiert werden.

Natürlich, so zeigt es Asbach in seinem Buch auf, gibt es Begrifflichkeiten wie die durch Machiavelli ins Spiel gebrachte »Tapferkeit« und den »Sinn für Freiheit«,<sup>118</sup> die mit »Europa« als Alleinstellungsmerkmal gegenüber Asien und Afrika assoziiert werden; auch gibt es die durch Humanisten wie Enea Silvio Piccolomini geprägte Annahme einer »gemeinsamen Kultur« »Europas«, die im vorchristlichen Griechenland begründet sein soll (140f.). Dennoch macht Asbach unmissverständlich deutlich, dass diese eine Europaidee begründenden Charakteristika nicht bereits in der Antike angelegt wurden. Vielmehr sind sie Ergebnis einer »antikisierenden »Erinnerungsgemeinschaft« (138), in der »die Antikenrezeption eine konstitutive Bedeutung für die geistig-kulturelle Selbstbestimmung und [...] für die Selbstverortung in Raum und Zeit« erhält (134). Der Europabegriff selbst wird

118 Olaf Asbach 2011. *Europa – Vom Mythos zur Imagined Community? Zur historischen Semantik »Europas« von der Antike bis ins 17. Jahrhundert*, Hannover, 142; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.



im 15. und 16. Jahrhundert nur »äußerst selten« mit der Idee einer historisch gewachsenen Gemeinschaft in Verbindung gebracht (138). Nur allmählich, so zeigt es Asbach über die historische Rekonstruktion des Begriffes, breitet sich die Begriffsverwendung quantitativ aus und erlebt insbesondere durch die Ablösung von der *christianitas* als Bezugsrahmen einen stetig zunehmenden Bedeutungsgehalt.

Konzeptionell geht es Asbach augenscheinlich um die historische Semantik ›Europas‹, also um die Vergegenwärtigung, dass die Bedeutungszuschreibung des Europabegriffs nicht organisch, sondern idiosynkratisch über den selektiven Rückgriff auf bereits bestehende diskursive Ressourcen und Denkfiguren verläuft. Ohne konkret benannt zu werden, kommt die von Asbach verwendete Methode einer Genealogie gleich, in der es ihm gerade nicht um die Darstellung einer linearen Begriffsgeschichte geht, sondern um die Kontingenz des Begriffs, dessen angebliche ›historische Kontinuität‹ Ergebnis eines diskontinuierlichen Konstruktionsprozesses ist, der seinen Ausdruck vorwiegend in kartographischen, ikonographischen und allegorischen Repräsentationen findet (116). Hobsbawms »invention of tradition« beim Nationenbau ähnelnd, erhält ›Europa‹ laut Asbach erst seine sinnstiftende Einheit durch diskursive Praktiken, kurz das ›Erschreiben‹ einer ›Herkunft, Tradition und Geschichte‹ (114). Die imaginierte und normativ gewünschte Einheit ›Europas‹ eilt der (wenn überhaupt) gelebten Einheit ›Europas‹ demnach immer voraus: ›Europas‹ »imaginierte Vergangenheit« kann so zur »erhofften Zukunft« werden (115).

Mit dem Anspruch, die Semantik ›Europas‹ bis zum 17. Jahrhundert historisch-kritisch zu rekonstruieren, ist demnach auch das grundlegende Anliegen verbunden, ›Europa‹ selbst als Konzept zu begreifen und seine Entwicklung zum »Grundbegriff« nachzuzeichnen, der diversen Akteuren einen Orientierungsrahmen bietet, in dem sie einen gemeinsamen Handlungszusammenhang als Gemeinschaft bilden können. Nach Koselleck, auf den sich Asbach beruft, stellen »Grundbegriffe« jene Begriffe dar, deren Sinngehalte für unsere Gegenwart keiner Übersetzung mehr bedürftig sind (163). Man könnte demnach folgern, sie seien zum Teil des *Commonsense* eines sich seinem Selbst bewussten Kollektivs geworden, der nicht mehr hinterfragt und als selbstverständlich angenommen wird.

Diese Schlussfolgerung liegt nahe und mag auf den ersten Blick und in Teilen für die Wende vom 17. zum 18. Jahrhunderts auch zutreffen. Und doch ist dies weit gefehlt. Ausgehend von der Antike über das Mittelalter bis hin zur Renaissance zeichnet Asbach ein weitaus komplexeres Bild der Verwendung des Europabegriffs, welches sich einer teleologischen Geschichtsschreibung ›Europas‹ gänzlich entzieht: Während ›Europa‹ nicht mehr als eine geographische Kategorie für die eigene Verortung der Griechen in der Welt und zu keinem Zeitpunkt Teil ihres Selbstverständnisses darstellte, nahm der Europabegriff auch im Mittelalter keine tragende Rolle in der Bewusstseinswerdung des ›mittelalterlichen Europas‹

ein (65-66). Ganz im Gegenteil, so Asbach, ist jenes Mittelalter vom politisch-theologischen Denken des Christentums als Ordnungsprinzip durchdrungen (74), das ›Europa‹ als eigenständigen Orientierungszusammenhang ausschließt (82). Würde man beispielsweise »die Ausbildung von räumlichen, materiellen und soziokulturellen Strukturen« während des Mittelalters bereits als hinreichende Bedingung für die Herausbildung eines gelebten ›Europas‹ annehmen, käme das laut Asbach einem »organizistisch verfahrenen Konstruktivismus« gleich (89).

Wenn es kontinuierliche, die Jahrhunderte überdauernde Muster zu identifizieren gilt, dann sind es die ineinander wirkenden Mechanismen, mithilfe derer ›Europa‹ nicht nur zu einem geographischen Vorstellungsraum, sondern letztlich im 18. Jahrhundert auch zu einer politischen Ordnungskategorie mit einheitsstiftender Wirkung geschaffen wird. Diese Mechanismen findet man einerseits in den produktiven Aneignungsprozessen des Europabegriffs, die sich in der intertextuellen Verkopplung bereits existierender, aber vormals nur lose miteinander verbundener Beschreibungen zeigen; andererseits sind es die Modi der Differenzbildung sowie die Abgrenzung gegenüber ›anderen‹ Akteuren und Objekten, die die Grundlage für die den europäischen Kontinent bewohnenden Völker legen, sich des Selbst bewusst zu werden und ›Europa‹ als den ›eigenen‹ soziokulturellen Bezugsraum wahrzunehmen. So nehmen bereits die Griechen eine dichotome Selbst- und Fremdwahrnehmung durch ein ›Wir‹ (»zivilisiert«) gegen ›die Perser‹ (»barbarisch«) vor, auch wenn das ›Wir‹ der Griechen keineswegs mit ›Europa‹ als Leitkategorie in Zusammenhang steht (59). Auch nach dem Zusammenbruch des oströmischen Reichs verhilft der Topos der ›Türkengefahr‹ (102), die Christenheit gegenüber ›Ungläubigen‹ zu einen, auch wenn die Christenheit zu keinem Zeitpunkt auf den europäischen Kontinent geographisch beschränkt ist, sondern Kraft der Vorstellung die gesamte Welt umfasst.

Unabhängig also von diesen fehlenden objektiven Übereinstimmungen mit ›Europa‹ stellen diese Differenzbildungen eine ermöglichende Struktur für spätere Abgrenzungen oder Trennlinien dar. Das dichotome Abgrenzungsschema der Griechen »zivilisiert« vs. »barbarisch« stellt bspw. eine Voraussetzung für die spätere Trennlinie »europäisch« vs. »nicht-europäisch« dar, bei der »europäisch« verstärkt mit dem christlichen Abendland in Verbindung gebracht wird. Die Essentialisierung eines homogenen christlichen Abendlands funktioniert demnach vorwiegend über die Differenzbildung zwischen dem Selbst und Anderen, die dann auch zur kulturellen Aufwertung des Eigenen und Abwertung des Anderen führt. Ein Wesen ›Europas‹ lässt sich demnach nur durch Antagonismen des imaginierten ›Innen‹ und ›Außen‹ konstruieren, wobei das Außen immer über die inneren Konflikte und Unterschiede hinwegtäuschen soll. Sucht man nach dem Wesenskern ›Europas‹, so Asbach, findet man keine einheitlichen Bedeutungszuschreibungen, sondern nur eine Vielzahl von politischen Ordnungen auf dem

europäischen Kontinent, die *qua* Europabegriff legitimiert werden und somit eine gemeinsame Klammer erhalten (166).

Dieses funktionale Fazit könnte Leserinnen schnell desillusioniert zurücklassen, scheint der Europabegriff nun bedeutungsleer und rein zweckmäßig durch interessengeleitete Akteure eingesetzt zu werden. Dies jedoch nur, wenn wir den zweiten, weit wichtigeren Punkt in Asbachs Fazit außer Acht lassen. Durch die stete Zunahme der bloßen Verwendung des Europabegriffs gewinnt auch seine Rolle als Chiffre für ein handlungsanleitendes Organisationsprinzip an Bedeutung. Wie Asbach prägnant darlegt, können mithilfe des Europabegriffs »die Vielfalt, die Differenzen und die Widersprüche [der einzelnen Akteure] zum Konstitutions-, Existenz- und Produktionsprinzip Europas erklärt werden« (ebd.). Weniger als ontologisch fixierter Gegenstand oder Raum denn als konstitutive Regel für kooperative Praxis auf dem europäischen Kontinent muss ›Europa‹ zur Wende vom 17. zum 18. Jahrhundert demnach verstanden werden. Rückgebunden an Asbachs Vorschlag, ›Europa‹ als geschichtlichen »Grundbegriff« zu fassen, kann man festhalten, dass ›Europa‹ zwar durchaus zum Ende des 17. Jahrhunderts zum Konzept *geworden* ist, Europa aber nie *sein* kann, da es sich jeder ontologischen Definition und Fixierung entzieht. Wie Nietzsche bereits schrieb, »definierbar ist nur Das, was keine Geschichte hat«. <sup>119</sup> Vielmehr zeichnet sich ein Grundbegriff dadurch aus, dass er in der Praxis essentiell umstritten ist und bleibt<sup>120</sup> – sonst wäre er kein *grundlegender* Begriff. Die Selbstverständlichkeit eines Konzepts ist somit stets begrenzt und seine sinn- und identitätsstiftende Wirkung bewährt sich nur in der Praxis.

Aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen und der EU Studies liegt die Stärke des Buches gänzlich in der Methode der Genealogie, die die Identitätspolitik um den Europabegriff sichtbar macht. So wird deutlich, wie die verschiedenen Mechanismen der Abgrenzung und die Vorstellung eines europäischen Ursprungs noch bis ins heutige ›Europa‹ hineinwirken.<sup>121</sup> Das Werk lässt sich folglich problemlos an die zahlreichen Publikationen innerhalb der primär konstruktivistisch oder post-strukturalistisch geprägten Debatte der Internationalen Beziehungen und EU Studies über den konstruierten Wesensgehalt des kontemporären ›Europas‹ und seiner identitätsstiftenden Wirkung für die Völker des europäischen Kontinents anschließen. Vielmehr noch findet diese Debatte jedoch Widerhall in Bezug auf die Europäische Union (EU), welche spätestens seit der Maastricht-Periode als der

119 Friedrich Nietzsche 1968 (1887). Zur Genealogie der Moral. Zweite Abhandlung, in Giorgio Colli & Mazzino Montinari (Hg.). *Friedrich Nietzsche. Kritische Gesamtausgabe*, Bd. II, Berlin, 333.

120 Walter B. Gallie 1955. Essentially Contested Concepts, *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, 167-198.

121 Das wohl jüngste Negativbeispiel stellt die paneuropäische *Identitäre Bewegung* dar, die sich auf die Antike als Europas kulturellen ›Ursprung‹ beruft und ein klares dichotomes Abgrenzungsschema zwischen europäischer Christenheit und Islam verwendet, um ihre ›Abschottungspolitik‹ zu legitimieren.

politische und sozio-kulturell aufgeladene Inbegriff ›Europas‹ gilt und die Frage zunehmend für sich entscheidet, was eine oder *die* ›Europäische Identität‹ ausmacht. Was ›Europa‹ bedeutet, spielt sich also vorwiegend im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft ab.

Nun war die EU noch nie politisierter als heute. Hält man sich die widerstreitenden Visionen von politischer Ordnung innerhalb der EU vor Augen, erscheint die Möglichkeit der EU, als Bedeutungshorizont zu fungieren, zunächst verschwindend gering. So ist es unmöglich, die multiplen Ordnungsvorstellungen auf zwei gegenüberliegende Pole im Sinne von *das Europa der Nationalstaaten* vs. *die Vereinigten Staaten von Europa* zu reduzieren. Ganz im Gegenteil. Sie befinden sich genau in dem Spektrum zwischen diesen beiden Polen. Anders als häufig angenommen, deutet die Politisierung der EU aber weniger auf die fehlende Relevanz der EU hin, sondern vielmehr auf die wachsende Autorität der EU als politische Ordnung jenseits des Nationalstaats. Daraus lässt sich schließen, dass sie von den EU-Bürgerinnen im Alltag erfahren, gelebt und somit nicht nur imaginiert wird. Damit ist sie jenseits eines rein gedachten ›Europas‹ (*›Europe pensée‹*) gerückt und weit mehr Teil eines gelebten Europas (*›Europe vécue‹*). Die Vielfalt von Ordnungsvorstellungen mag glühende Anhänger eines vereinten Europas (ver)stören, überraschen tut sie nicht. Auch normativ gesehen sollte uns diese Feststellung einer fehlenden Einigkeit über die zukünftige Gestalt und Funktion der EU keineswegs irritieren. Solange über ihre Gestalt und Funktion gestritten wird, bewährt sich die EU in der Praxis.

**Maren Hofius** ist seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Global Governance. Sie forscht zu Prozessen der Gemeinschaftsbildung und Grenzpraktiken in den internationalen Beziehungen.

### Ultrademokratische Lernprozesse.

#### Ulrich Thiele über Peter Niesen, *Jeremy Bentham: Unsinn auf Stelzen*

Peter Niesen (\*1964) ist seit 2013 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Theorie an der Universität Hamburg. Vorher war er Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der TU Darmstadt (2006-2013) und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Goethe-Universität (1993-2004). Zu seinen Forschungsgebieten zählen die politische Philosophie der Aufklärung (Kant, Bentham), die Theorie verfassunggebender Gewalt jenseits des Staates sowie die politische Theorie des Mensch-Tier-Verhältnisses.

Peter Niesens Edition stellt uns einen hierzulande kaum bekannten, gleichwohl aber mit erheblichen Ressentiments behafteten Autor vor, dessen Bedeutung für die politische Ideengeschichte jedenfalls im deutschsprachigen Raum erst allmäh-

lich zu Bewusstsein kommen dürfte. Präsentiert werden die wichtigsten politischen Schriften Benthams, die sich mittelbar oder unmittelbar auf die Französische Revolution beziehen. Zum überwiegenden Teil handelt es sich um direkte Interventionen des englischen Philosophen in die zeitgenössischen Pariser Debatten, die sich um Fragen der Verfassung, der Menschen- und Bürgerrechtserklärung, der Gewaltenteilung, des Kolonialismus und schließlich der Politischen Ökonomie drehen. Diese spezielle Edition organisiert die Schriften in einer Weise, die geeignet ist, derartige Vorurteile zu diskreditieren. Die Einleitung, die über 60 Seiten umfasst, bietet neben gründlichen Interpretationen zusätzliche Informationen bezüglich der zeitgenössischen ideengeschichtlichen, gesellschaftlichen und politischen Hintergründe. Auch die neu übersetzten Bentham-Texte selbst sind reichhaltig und höchst informativ kommentiert.

Zum ersten Mal ist es überhaupt möglich, Benthams bedeutendste politische Schriften in deutscher Sprache, in der Übersetzung von Michael Adrian und Bettina Engels zu lesen. Das ist besonders verdienstvoll, da hierzulande seit geraumer Zeit eine ausgedehnte Debatte stattfindet, die die Wechselbeziehungen zwischen deutscher und französischer Rechtsphilosophie, besonders in Hinblick auf die Rezeption der Französischen Revolution thematisiert. Insbesondere die Rechtslehren Kants und Hegels auf der einen Seite und Rousseau und Sieyès auf der anderen wurden miteinander in Beziehung gesetzt. Die einzigen britischen Autoren, die mit der Politischen Theorie in Deutschland in Zusammenhang gebracht wurden, waren Edmund Burke, John Stuart Mill und allenfalls noch Blackstones *Commentaries on the Laws of England*. Eine erschöpfende Auseinandersetzung mit Benthams politischen Abhandlungen dagegen vermisst man bis heute. Jedoch lassen sich immerhin für die letzten Jahre erste Rezeptionsansätze verzeichnen. Breiter dagegen rezipierte man Benthams Beiträge zur Moralphilosophie, jedoch im Allgemeinen in Verbindung mit einer scharfen Zurückweisung seines Hedonismus, gegen den oft genug der Vorwurf eines instrumentalistisch verkürzten Moralverständnisses, demzufolge alles Handeln durch zu erwartende »Belohnungsmengen« motiviert wird, erbracht wurde. Dabei übersieht man aber, dass selbst Kant gelegentlich von psychologischen Motiven (»Triebfedern«) spricht, die Personen allererst dazu bewegen können, dem Kategorischen Imperativ gemäß zu handeln: Das wichtigste aller in Frage kommenden Stimuli sei die Steigerung der »Achtung für sich selbst« – ein zutiefst utilitäres, das eigene Wohl betreffendes Motiv.

Wenn aus kantianischer Perspektive der utilitaristischen Moralphilosophie ein prinzipienloser Relativismus vorgeworfen wird, so hat dies Konsequenzen für die weitere Rezeption. Man begegnet dann auch der Politischen Theorie Benthams mit dem Vorurteil, hier würden individuelle Freiheitsrechte einer hedonistischen Staatszwecklehre geopfert. So wird Benthams Plädoyer zugunsten einer »allmäch-

tigen Gesetzgebung«<sup>122</sup> regelmäßig als hochriskant zurückgewiesen. Verfügt man doch hierzulande über die Erfahrung einer stabilen, verfassungsexpertokratisch eingehetzten »konstitutionellen Demokratie«, auch wenn nicht wenige Urteile des Bundesverfassungsgerichts ihrerseits ein relativistisches bzw. dezisionistisches Grundrechtsverständnis offenbaren (insbesondere die Lebach- und Lüth-Urteile sowie die beiden konträren Kopftuch-Urteile von 2003 und 2015).

Auf der anderen Seite ruft das politische Legitimationskriterium allgemeiner Wohlfahrt (130) reflexartig Assoziationen an autokratische Herrschaftsformen, insbesondere den Nationalsozialismus hervor, obwohl doch die gesamte Aufklärungsphilosophie (selbst Hobbes und eingeschränkt auch Kant) stets das Gemeinwohl zu den konstitutiven Legitimationsbedingungen politischer Herrschaft zählte. Denn aus dem Wohlfahrtskriterium für legitime politische Herrschaft als solchem folgt, wie Rawls in seiner *Theorie der Gerechtigkeit* zeigt, schlechterdings nichts in Hinblick auf die normative Entscheidung für eine ungleiche oder eine gleiche Zuteilung von Rechten. Eben diese Konjunktion von Glückseligkeitszweck und Rechts(un)gleichheit wird aber regelmäßig unterstellt, wenn man gegen Bentham's Nützlichkeitsprinzip den Kantischen Würdebegriff ins Feld führt, der die Unverfügbarkeit *gleicher* Freiheitsrechte im Gegensatz zu einem ökonomischen Rationalitätskriterium betont: »Im Reiche der Zwecke hat alles entweder einen Preis, oder eine Würde. Was einen Preis hat, an dessen Stelle kann auch etwas anderes als Äquivalent gesetzt werden; was dagegen über allen Preis erhaben ist, mithin kein Äquivalent verstattet, das hat eine Würde.«<sup>123</sup> Doch diese Kritikperspektive wird durch die nun vorliegenden Texte mindestens problematisiert. So zerlegt Bentham etwa mit äußerster Präzision alle zu seiner Zeit gängigen Gemeinplätze, mittels derer eine geschlechterungleiche Zuteilung von politischen Partizipationsrechten legitimiert wurde. Nur ein einziges, jedoch kontingentes Ausschlusskriterium lässt er noch gelten: die Fähigkeit, lesen zu können, weil an ihr die Möglichkeit einer umsichtigen Partizipation an politischen Diskursen hängt (79ff.).

Die hier vorgestellten politischen Schriften Bentham's enthalten etliche höchst originelle Ideen, die allesamt jedwede Ungleichverteilung von Rechten von vornherein ausschließen: Zum Beispiel sein Plädoyer zugunsten der Ausdehnung des passiven Wahlrechts auf Fremde (81). Niesens Kommentar zu diesem unkonventionellen Einfall Bentham's eröffnet immerhin den Weg zu einer möglichen alternativen Deutung des Dritten Definitivartikels der Kantischen Friedensschrift, die sich von inter- bzw. supranationalen Perspektiven für die Institutionalisierung

122 Peter Niesen (Hg.) 2013. *Jeremy Bentham: Unsinn auf Stelzen. Schriften zur Französischen Revolution*, Berlin, 87ff.; Seitenangaben im Folgenden in Klammern.

123 Immanuel Kant 1978 (1785). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Berlin, 434.

des Weltbürgerrechts absetzen würde.<sup>124</sup> Dieses nationalstaatliche Modell inter-  
nalisierter kosmopolitischer Rechte könnte sogar beanspruchen, konstruktiv nicht  
nur an Kant, sondern auch an Hannah Arendts These anzuknüpfen, nach der es  
nur ein einziges Menschenrecht geben kann: das auf Staatsbürgerinnenschaft. Aus  
diesem Blickwinkel ist dann auch Bentham's sprachanalytische Kritik des Begriffes  
der »Menschenrechte« höchst aktuell, insofern dieser genaugenommen nur pas-  
send sei für Personen, »die sich noch im Naturzustand befinden« (126), nicht aber  
für Personen, die diesem bereits entronnen sind.

Die allerwichtigste Bentham'sche Innovation besteht jedoch in der rigorosen  
Zurückweisung konstitutioneller Limitationen der Gesetzgebung im Allgemeinen  
und verfassungsmäßiger Kodifikationen natürlicher Menschen- und Bürgerrechte  
im Besonderen. Beides löst beim deutschen Leser starke Dissonanzen aus, ob-  
wohl auch hierzulande eine bedeutende rechtstheoretische Tradition existiert, die  
die Notwendigkeit positiver Menschen- und Bürgerrechte in Frage stellt. Dies ge-  
schah jedoch nicht aus einer demokratischen Kritikperspektive: Ausgehend von  
Hegels Plädoyer zugunsten einer »organischen« Verfassung, die fern von abstrak-  
ten Normativismen konkrete Institutionen stabilisieren sollte, übten seit Beginn  
des 20. Jahrhunderts die Integrationslehre Rudolf Smends sowie die Staatsleh-  
re Carl Schmitts, die je auf ihre Weise Positivismuskritik betreiben, erheblichen  
Einfluss auf die Verfassungsdiskurse der frühen Bundesrepublik aus. Ohne expli-  
zit auf Bentham bezogen zu sein, kann Hegels bekannte Kritik an der Französ-  
ischen *Déclaration* als konservative Antwort auf Bentham's urdemokratische Kritik  
an verfassungsrechtlichen Tabuzonen gelesen werden: »Abstraktionen in Wirklich-  
keit geltend machen, heißt Wirklichkeit zerstören.«<sup>125</sup> Bentham's ultrademokra-  
tische Kritik an verfassungsrechtlichen »Ewigkeitsklausel[n]« einerseits und ersch-  
werten Änderungsverfahren andererseits (95, 98, 125, 101ff.) zielt demgegen-  
über darauf ab, dass auf diese Weise der Wille der verfassungsgebenden Generati-  
on asymmetrisch den Willen aller folgenden Generationen bindet und somit deren  
legislative Lernprozesse jedenfalls teilweise blockiert.

Doch Bentham's Konstitutionalismus-Kritik geht noch einen Schritt weiter:  
Im Gegensatz zu den amerikanischen, französischen und deutschen Verfassungs-  
theorien bestreitet er die Bindungswirkung höherrangiger Verfassungsgesetze  
gegenüber einfachen Gesetzen aus zwei Gründen: Zunächst führt er das metho-  
dologische Argument ins Feld, dass die einfache Gesetzgebung etwas prinzipiell  
Anderes sei als die deduktive Ableitung von besonderen Sätzen aus allgemeinen  
Verfassungsartikeln. Vielmehr handele es sich bei der einfachen Gesetzgebung um

124 Vgl. Peter Niesen 2012. Kosmopolitismus in einem Land, in ders. (Hg.). *Transnationale Gerech-  
tigkeit und Demokratie*, Frankfurt a.M., 311-339.

125 Georg W. F. Hegel 1986 (1837). *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Frankfurt a.M.,  
331.



induktive Lernprozesse, in denen Zusammenhänge zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen allererst durch Hypothesenbildung und -prüfung ermittelt werden müssten. Aus dieser grundsätzlichen Kritik an Subsumtionslogiken der Rechtsfortbildung als solcher folgt schon zwingend eine grundsätzliche Zurückweisung richterlicher Normenkontrolle. Ein weiterer Kritikansatz gegenüber höherrangigem Verfassungsrecht geht sprachanalytisch vor: Die meisten Verfassungsartikel, besonders aber die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte verwenden den Ausdruck »kann nicht« bzw. »können nicht«, signifikanterweise ohne zwischen einer physischen Unmöglichkeit oder einem moralischen bzw. rechtlichen Verbot zu unterscheiden. Hätte man stattdessen den Ausdruck »sollte nicht« verwendet, so wäre klargestellt, dass es sich um Empfehlungen an den Gesetzgeber und nicht um inhaltlich präzise Vollzugsbefehle handelte, deren buchstabengetreue Ausführung von neutraler Seite geprüft werden könnte (128ff.).

Lange vor Carl Schmitts radikalem Dezisionismus kritisierte Bentham ein naives Verständnis der Beziehung zwischen Verfassungsnormen und Legislative, indem er das rechtsschöpfende Wesen der Gesetzgebung betonte. Keinesfalls handele es sich um eine bloße Subsumtion einer besonderen unter eine allgemeine Norm: Eine Einsicht, die sogar Hans Kelsen geteilt hatte. Denn auch Kelsen zufolge ist es ausgeschlossen, dass eine abstrakte materiale Verfassungsnorm den Inhalt einer korrespondierenden Gesetzesnorm vollständig determiniert. Nach Kelsens *Reiner Rechtslehre* geschieht auf jeder Stufe der Rechtskonkretisierung immer zugleich Rechtsanwendung und Rechtsschöpfung, denn das Ermessen der Normanwenderinnen sei durch die jeweils höhere Norm sowohl gebunden als auch frei. Schon aufgrund dieses normlogischen Hiatus zwischen abstrakter Verfassungsnorm und konkreter Gesetzesnorm kann nach Bentham die Tätigkeit der Legislative unmöglich als Exekution von Verfassungsnormen angesehen werden. Folglich müsse man das Projekt einer externen institutionellen Kontrolle der Gesetzgebung – wie es etwa die *Jury Constitutionnaire* in Emmanuel Sieyès' Entwürfen seit 1795 hätte leisten sollen – endgültig aufgeben. Doch auch ohne einen institutionellen Hüter der Verfassung ist nach Bentham eine letzte Verteidigungslinie bürgerlicher Freiheit gegen etwaige Despotietendenzen der Legislative vorhanden: Ganz in der Tradition Lockes stehend sieht er in der kritischen Öffentlichkeit deliberierender Citoyens die zwar nicht institutionalisierbare, aber dennoch hocheffektive Gegenkraft der Normadressatinnen (zum Beispiel 127) – eine urdemokratische Kernidee, die sich sowohl beim Zeitgenossen Kant findet, als auch in ihrer systematischen Entfaltung in Gestalt der deliberativen Demokratietheorie. Die einzige institutionell verwirklichte Voraussetzung hierfür sei die rechtliche Garantie vollständig unlimitierter Redefreiheit. Bedenkt man die Subtilität und Originalität des politischen Denkens Benthams, so ist der Umstand äußerst rätselhaft, dass bis vor kurzem jedenfalls in Deutschland kein Interesse an einer Edition der politischen Schriften bestand. Mir scheint am ehesten noch

die Annahme plausibel, dass die paradigmatische Selbstverständlichkeit unseres konstitutionalistischen, letztlich expertokratischen Verfassungsverständnisses im Verein mit antiutilitaristischen Klischees dies bislang verhinderte.

**Ulrich Thiele** ist akademischer Mitarbeiter an der Universität Heidelberg. 2002 ist er an der Goethe-Universität Frankfurt mit einer Arbeit über Carl Schmitts Sieyes-Rezeption, *Advokative Volkssouveränität* (Berlin 2003) habilitiert worden. Sein Standardwerk *Die politischen Ideen* (2. Aufl. 2014) zieht eine Linie von den Theorien des Gesellschaftsvertrags zum modernen Rechts- und Sozialstaat.

