

Wessen Wille? Welche Ordnung?

Eine Replik auf Zürn et al.

Dieser Forumsbeitrag setzt sich kritisch mit der von Michael Zürn et al. vertretenen These auseinander, dass der seit dem Krieg stattfindende Wandel hin zu internationalen Institutionen eine unintendierte Dynamik freigesetzt hat, die ihrerseits zu einer Politisierung der Institutionen der »global governance«, einer Denationalisierung der Gesellschaft und einer Abkehr von zwischenstaatlichen Formen der Kooperation sowie – damit einhergehend – einer Hinwendung zu supranationalen Kooperationsformen führt. Während die wesentlichen empirischen Entwicklungen, welche die Autoren darstellen, akzeptiert werden, legt eine Analyse der zugrunde liegenden Logik ihres gesellschaftszentrierten Arguments doch nahe, dass die Implikationen dieser Entwicklungen nicht eindeutig sind.

1. Einleitung

Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke präsentieren in der vorliegenden Nummer der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ein äußerst interessantes und ambitioniertes Projekt (Zürn et al. 2007). Sie wollen zeigen, dass eine Reihe gegenwärtiger diverser Tendenzen bzw. globaler Prozesse, die bisher unabhängig voneinander analysiert wurden, in der Tat Ergebnisse derselben Ursachen sind und diesen also die gleiche kausale Logik zugrunde liegt. Auf innovative Art und Weise wird argumentiert, dass der »move to institutions« (Kennedy 1987), welcher die internationalen Beziehungen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von früheren Phasen unterscheidet, gesellschaftliche Entwicklungen angestoßen habe, die zur Denationalisierung der Gesellschaft, zu einer zunehmenden Trans- bzw. Supranationalisierung der Institutionen der *global governance* sowie zu einer Politisierung der internationalen Sphäre führen. Im Gegensatz zu früheren Forschungsprogrammen im Bereich der internationalen Organisationen, die dazu neigten, unterschiedliche Begriffe und Modelle für die Analyse von Sicherheitspolitik und die Untersuchung von Entwicklungen der internationalen politischen Ökonomie anzuwenden (Jervis 1983), argumentieren die Verfasser, dass sowohl die Institutionen der Sicherheitspolitik als auch jene der Weltwirtschaft von ähnlichen Prozessen befallen, ja sogar bedroht seien.

Dass internationale Institutionen tief in die nationalen Gesellschaften eingreifen und Wechselwirkungen verursachen, ist mittlerweile bekannt (Finnemore 1993; Cortell/Davis 1996, 2005; Checkel 2001; Risse et al. 2001; Acharya 2004); auch die politisierende Wirkung transnational agierender Akteure in den internationalen Beziehungen ist bereits bewiesen (Keck/Sikkink 1998). Neu ist jedoch die Vermutung, dass internationale Institutionen nicht nur eine Mobilisierung nationalgesellschaftlicher

schaftlicher Akteure verursachen können, sondern, dass den Institutionen der *global governance* auch eine endogene Logik zugrunde liegt, die neue Formen denationalisierter gesellschaftlicher Organisation hervorgerufen hat, und dass diese neuen gesellschaftlichen Formen prägende Wirkung auf internationale Institutionen bzw. deren Mitgliedstaaten haben werden.

Die Stärken des Artikels sind jedoch eng mit seinen Schwächen verbunden. So führt die Reichweite des Argumentes dazu, dass es mit einem breiten Pinsel gemalt werden muss. Dies erfolgt zum Teil auf Kosten der Präzision. Auch wenn man der Meinung ist, die meisten sozialwissenschaftlichen Begriffe seien eher als *fuzzy* denn als genau zu bezeichnen (Davis 2005), wäre ein Versuch, zentrale Begriffe der Analyse, vor allem »die Gesellschaft«, zumindest einmal zu definieren, wünschenswert. Trotz etwaiger Unzulänglichkeiten bezüglich der Begriffserklärung sind die Grundzüge des Argumentes verständlich und verdienen Aufmerksamkeit. Um zu überzeugen, bedürfen sie jedoch der empirischen Überprüfung. In Unkenntnis der Forschungsergebnisse und im Sinne konstruktiver Kritik zu Beginn des Programms, möchte ich deshalb im Folgenden zwei generelle Fragen, mit denen ich mich beim Lesen des Artikels selbst konfrontiert sah, zur breiteren Diskussion stellen.

2. Ist die Beschreibung akkurat?

Es wird argumentiert, dass als Folge der erfolgreichen Liberalisierung des Weltmarktes, der Fortentwicklung von Kommunikations- und Transporttechnologien sowie der Stabilisierung der territorialen Nachkriegsordnung durch sicherheitspolitische Institutionen wie die NATO ein Prozess der fortschreitenden gesellschaftlichen Denationalisierung ausgelöst worden ist. Eine Welt wird beschrieben, in der grenzüberschreitende Transaktionen stets zunehmen. Diese verursachen Externalitäten in Form von trans-, extra- bzw. supranationalen Interessen, die wiederum zur Bildung neuer Formen der Gesellschaft führen. Diese Entkoppelung der Gesellschaftswelt von der Staatenwelt der Nachkriegsinstitutionen verursache eine Anpassung letzterer – weg vom Konsensprinzip und hin zu Trans- und Supranationalität.

Vielleicht liegt es an der Vermutung, der Prozess sei (*mirabile dictu?*) in Europa – der Region, aus der die empirischen Beobachtungen stammen – besonders fortgeschritten. Doch es ist durchaus möglich, Anzeichen für eine fortschreitende *Renationalisierung* (oder zumindest Regionalisierung) in den internationalen Beziehungen, auch in den OECD-Ländern, nach dem Ende des Kalten Krieges zu identifizieren. Im Bereich der Weltwirtschaft spricht für diese Zustandsbeschreibung z. B. die festgefahrene Doha-Runde der Welthandelsorganisation oder die staatliche Förderung von *national champions* im Energiesektor sowie in globalisierungsfördernden Sektoren wie der Luft- und Raumfahrtindustrie oder der Telekommunikation. Bei der Regulierung der *global commons* sehen wir Tendenzen, die Probleme zunehmend im Sinne von Nullsummenspielen anstatt im Sinne von »upgrading the common interest« (Haas 1968) zu definieren. Und bisher hat die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen vielmehr zu einer Renationalisierung der Bedrohungsana-

lysen auf der Ebene der Gesellschaft geführt, die wiederum Entsolidarisierungszwänge innerhalb bestehender Allianzen wie die NATO auszulösen droht.

Auch die vielfältigen Aktivitäten der transnationalen Akteure und der global agierenden *civil society organizations* (Ruggie 2004) sind nicht *prima facie* Zeichen einer Denationalisierung der internationalen Beziehungen. Zwar sind internationale bzw. transnationale *public-private partnerships* mittlerweile alltäglich, aber zunehmend arbeiten angeblich denationalisierte Organisationen in nationalstaatlichem Auftrag. Besonders auffällig in diesem Zusammenhang sind die Entwicklungen im Bereich der so genannten *high politics*, die durch einen Blick auf den Irak oder auf Afghanistan zu beobachten wären: Dort verfolgen die USA eine Strategie des Outsourcing, indem sie wichtige Leistungen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau an private Akteure übertragen.

Natürlich ist diese Auflistung von Entwicklungen anekdotisch und keineswegs unangreifbar. Sie dürften aber als Indiz dafür ausreichend sein, dass die Beschreibung einer gleichförmigen und einseitig gerichteten Denationalisierung der Nationalgesellschaften, begleitet von einer Bewegung weg von zwischenstaatlichen Formen der *global governance* hin zu Trans- und Supranationalität zumindest zu hinterfragen wäre. Dass solche Entwicklungen zu beobachten sind, scheint zweifelsfrei. Offen bleibt aber die Frage, ob sie in allen Politikfeldern in ähnlicher Ausprägung nachweisbar sind.

3. *Ist die Logik des Arguments schlüssig?*

Die Vermutung, dass die im Beitrag beschriebenen Entwicklungen nicht unbedingt in allen Politikfeldern einheitlich auftreten, führt zu einer Beschäftigung mit der zugrunde liegenden Logik des Arguments. Zwei Merkmale des Arguments sind in diesem Zusammenhang zu thematisieren.

Zentral für die theoretischen Überlegungen ist die vordergründige Rolle gesellschaftlicher Akteure bzw. die Ausprägung einer mit *agency* ausgestatteten Weltgesellschaft in einer sich globalisierenden Welt. Einerseits sind es die nationalen Gesellschaften, die für eine Nachfrage nach internationalen Organisationen zur Regulierung ihrer transnationalen Aktivitäten verantwortlich sind – Aktivitäten, die wiederum zu einer Bewegung in Richtung trans- und supranationaler Entscheidungen führen. Andererseits kritisieren sie zunehmend genau diese Organisationen wegen mangelhafter Effektivität und mangelnder Repräsentation bzw. Partizipation.

Der Staat, sofern er überhaupt vorkommt, ist in der Analyse von Zürn et al. extrem schwach. Er wird von unten, von der Seite und von oben dominiert. Die Gesellschaft handelt, der Staat reagiert. Da die Autoren einer funktionalistischen Logik verhaftet sind, dürfte es nicht überraschen, dass der Staat nirgendwo besonders rational oder strategisch in Erscheinung tritt. Gibt es aber nicht Gründe für die Annahme, dass dem Staat mehrere Optionen zur Verfügung stehen bzw. dass die von den Autoren identifizierten Entwicklungen noch andere Auswirkungen auf den Staat haben könnten?

Die steigende Zahl regulativer Abkommen über *behind-the-border issues*, welchen die Autoren erhebliche Durchsetzungs- und Verifikationsprobleme attestieren, könnte unter bestimmten Bedingungen den erwarteten Anstoß zu mehr Trans- bzw. Supranationalität geben. Aber es wäre auch denkbar, dass solche regulativen Maßnahmen eher dort entstehen, wo die Vertragspartner bezüglich des Durchsetzungsvermögens und des Wohlwollens der anderen Parteien zuversichtlich sind. Dieser Logik folgend wären trans- oder supranationale Akteure mit einer Überwachungsautorität eher dort zu erwarten, wo Staatskapazitäten bereits schwach oder überhaupt nicht vorhanden sind. Sie wären somit nicht Ausdruck einer nichtintendierten Transformation der Institutionen, sondern des rationalen Designs der vertragsschließenden Staaten (vgl. Koremenos et al. 2001). Die Brauchbarkeit einer staats- bzw. gesellschaftszentrierten Analyse ist nicht a priori erkennbar, sondern wird erst durch die empirische Untersuchung der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichten einzelner Institutionen feststellbar.

Unter der Annahme, dass Staaten ihre Vorrechte mit Argusaugen bewachen, wäre unter bestimmten Voraussetzungen zu erwarten, dass sie Verträge über *behind-the-border issues* strategisch abschließen, eben weil die Verträge neue Hebelwirkung gegenüber ihren nationalen Gesellschaften versprechen. So ist etwa zu vermuten, dass die deutsche Bundesregierung durch den Abschluss der Konvergenzkriterien auf der Ebene der Europäischen Union ihre Position gegenüber den Gewerkschaften und anderen Vertretern der Arbeitnehmer in den innenpolitischen Auseinandersetzungen über den Umbau des Sozialstaates stärkte (Wolf 2000). Solche Verträge könnten dann nicht zu der im Beitrag erwarteten Stärkung einer denationalisierten Weltgesellschaft, sondern zur Stärkung der Staaten auf Kosten gesellschaftlicher Akteure führen. Dass der dazu führende *exekutive Multilateralismus* zunehmend innenpolitischen Unmut auslöst, dürfte rational handelnde Staaten genauso wenig überraschen wie Politologen.

Darüber hinaus wäre die meist beklagte Rückkehr bilateraler statt multilateraler Abkommen, sei es in der internationalen politischen Ökonomie (Bhagwati 2003) oder in der Sicherheitspolitik (Mahbubani 2005), eine nachvollziehbare Reaktion kompetenzbesorgter Staaten auf einen schleichenden Verlust ihrer Autonomie. Allein die von den Verfassern erwähnte Zunahme der Anzahl internationaler Verträge von 15.000 im Jahre 1960 auf über 55.000 im Jahre 1997 wäre noch kein Beweis für die von ihnen vermutete Entstehung neuartigen trans- oder supranationalen Regelungsgehalts. Die Autoren haben Recht: Inhaltlich muss überprüft werden, ob solche Komponenten tatsächlich zunehmen. Auch könnte es von Nutzen sein zu untersuchen, ob eindeutige Tendenzen weg von multilateralen und hin zu bilateralen Verträgen feststellbar sind.

Aber warum sollten gesellschaftliche Akteure überhaupt besser vorbereitet sein als Staaten, die im Beitrag geschilderten Entwicklungen zu erkennen und sie in ihre strategischen Überlegungen zu integrieren? Angesichts der bekannten Herausforderungen des effektiven kollektiven Handelns (Olson 1971) ist eher zu erwarten, dass Staaten in diesem Zusammenhang schlagkräftiger wären. Es ist eine offene Frage, wie viele der neuen transnationalen Akteure dauerhaft über die finanziellen und

organisatorischen Ressourcen verfügen werden, die für eine institutionalisierte globale Politik notwendig sind – nicht zuletzt da sie zunehmend miteinander um die Gunst der Geldgeber konkurrieren. Inzwischen gibt es sogar Anzeichen, dass die USA bereits ihre Fähigkeiten einsetzen, um die bestehende institutionelle Ordnung an neue Machtverhältnisse anzupassen, z. B. durch die weitere Integration und Bevorzugung von Staaten wie Indien und China (Drezner 2007). Dass bestimmte Staaten oder Regionen, vor allem in Europa, durch derartige Anpassungen an Einfluss einbüßen werden, gibt nicht nur den Betroffenen Anlass zur Sorge, zumal Akteure, die vor potenziellen Verlusten stehen, sich in der Geschichte allzu oft risikoreich, wenn nicht gar aggressiv zeigten (Davis 2000).

Auch wenn gesellschaftliche Akteure effektiv gegen die skizzierten Veränderungen handeln können, ist das von den Autoren erwartete Streben »nach der richtigen, guten politischen Ordnung jenseits der Grenzen des Nationalstaates« (Zürn et al. 2007: 139) nicht zwingend. Eben aufgrund der identifizierten Herausforderungen des effektiven, transparenten und vor allem legitimen Regierens ist eine Rückbesinnung auf die Nation, eine Wiederannäherung der Gesellschafts- an die Staatenwelt denkbar. Zumindest scheinen Fragen der Repräsentanz und Partizipation leichter durch das territoriale Prinzip zu beantworten als durch manche Alternativen im Bereich der *global governance*. In diesem Zusammenhang scheint keines der beiden Extreme besonders attraktiv.

Einerseits ist es ganz offensichtlich weder praktikabel noch effizient, den Raum der Mitbestimmung in politischen Deliberationen auf Jedermann auszudehnen. Darüber hinaus würde dieses Modell eine bislang noch nicht existierende gemeinsame »Lebenswelt« (Habermas 1995) voraussetzen. Die politische Partizipation andererseits auf die Präferenzen derjenigen zu beschränken, die *policy*-Ressourcen bereitstellen oder die ausreichend Ressourcen genießen, um ihre Positionen in politischen Debatten organisieren und effektiv artikulieren zu können, läuft auf einen Grundsatz des »no participation without taxation« hinaus, welcher angesichts der Externalitäten, die durch *global governance* generiert werden, erkennbar illegitim ist.

Die zunehmende Tendenz, international agierende Privatfirmen zur Bereitstellung öffentlicher Güter einzuspannen, wird oft bejubelt (vgl. Ruggie 2004), wirft aber ähnliche Fragen auf. In diesem Zusammenhang ist auch der von Kofi Annan initiierte *global compact* zu hinterfragen. Bis zu welchem Grad spiegeln solche Initiativen die Interessen und Präferenzen derjenigen Individuen wider, für die sie verkündet wurden? Natürlich trifft es zu, dass Gesellschaften in Subsahara-Afrika davon profitieren, dass z. B. HIV-infizierten Mitarbeitern verantwortungsbewusster transnationaler Unternehmen Zugang zu anti-retroviralen Therapien ermöglicht wird. Aber hätten sie die Chance, private Mittel öffentlichen Bedürfnissen zuzuordnen, gäbe es keine Garantie, dass diese Gesellschaften der Bekämpfung von AIDS vor anderen Zielen der Gesundheitspolitik wie etwa der Bereitstellung sauberen Trinkwassers oder der Malariaprävention Priorität geben würden.

Wenn sich die Bereitstellung öffentlicher Güter – sei es durch emergente Praxis oder durch Ausgestaltung – weg vom Staat und hin zu einer Vielzahl inter- wie transnationaler Akteure verschiebt, wie können wir dann einen angemessenen bzw.

gerechten Zugang zu diesen öffentlichen Gütern gewährleisten? Die Frage stellt sich sowohl im gegebenen nationalen Kontext als auch global. Es ist nicht augenscheinlich, dass die Bereitstellung dringend benötigter öffentlicher Güter auf solche geographischen Räume der globalen *res publica* beschränkt sein sollte, in denen multinationale Unternehmen zufällig aktiv sind. Selbst wenn wir uns einig wären, dass Antworten auf solche Fragen in Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen der Demokratietheorie stehen sollten, so sind sie doch wahrscheinlich weder unkompliziert noch offensichtlich. Und wenn durch diese Entwicklungen die Logiken des Staates, des Marktes und der humanitären Organisationen verschmelzen, verschwinden dann nicht auch die Machtkontrollmechanismen der jeweiligen Sektoren – also der Wettbewerb als Kontrollfunktion des Marktes, Wahlen bzw. *checks and balances* im Staat sowie das humanitäre Ethos im Bereich der Hilfsorganisationen (Eckl 2006)?

Bevor die normativen Folgen der Entwicklungen im globalen öffentlichen Raum behandelt worden sind, erscheinen positive Lobeshymnen bezüglich ihres Potenzials, eine progressive soziale Agenda voranzubringen, jedoch verfrüht. Es sind eben die Fähigkeiten nationaler Gesellschaften, derartige Gefahren zu erkennen, welche sie animieren könnten, die Vorteile einer territorial definierten politischen Ordnung zu preisen anstatt in die im Beitrag prognostizierte Richtung zu rennen. Formen der trans- und supranationalen *global governance* werfen eine Reihe wichtiger normativer Fragen auf, sie erhöhen aber auch die Komplexität des Regierens, vor allem wenn Politiken in einer stets wachsenden Anzahl funktional organisierter Institutionen bestimmt werden. Auch aufgrund seines komplexitätsreduzierenden Potenzials könnten sich kognitiv begrenzte politische Wesen erneut Vorteile in einem Staatensystem versprechen.

4. *Fazit*

Dass man von einem Artikel zu einer kritischen Auseinandersetzung, zu einer Hinterfragung der kausalen Logik und der Suche nach alternativen Erklärungen bzw. Konsequenzen der vermuteten Entwicklungen bewegt wird, ist ein Zeichen seines Einflusses auf das Denken seiner Leser. Der Einfluss des Beitrages zur Debatte über die Zukunft der internationalen Organisationen auf meine Gedanken ist somit offensichtlich. Mit einer weiteren Erklärung der zugrunde liegenden Begriffe und einer empirischen Überprüfung der hier beschriebenen Entwicklungen sowie der Schlüssigkeit der argumentierten Logik können die Autoren einen wichtigen Beitrag zu einer Fortführung und Vertiefung eben jener Debatte leisten.

Literatur

Acharya, Amitav 2004: How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, in: *International Organization* 58: 2, 239-275.

Bhagwati, Jagdish 2003: *Free Trade Today*, Princeton, NJ .

- Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organization* 55: 3, 553-588.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. 1996: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: *International Studies Quarterly* 40: 4, 451-478.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. 2005: When Norms Clash: International Norms, Domestic Practices, and Japan's Internalization of GATT/WTO, in: *Review of International Studies* 31: 1, 3-25.
- Davis, James W. 2000: *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence*, Baltimore, MD.
- Davis, James W. 2005: *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science*, Baltimore, MD.
- Drezner, Daniel W. 2007: The New World Order, in: *Foreign Affairs* 86: 2, 34-46.
- Eckl, Julian 2006: Against a Functional Notion of »Cross-Sector Partnerships«: Normative Implications of Multi-Sectoral Collaboration (Papier präsentiert auf der Tagung der Nachwuchsgruppe der Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Arnoldshain, 28.5.2006), unv. Ms.
- Finnemore, Martha 1993: International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy, in: *International Organization* 47: 4, 565-597.
- Haas, Ernst B. 1968: Technocracy, Pluralism and the New Europe, in: Nye, Joseph S. (Hrsg.): *International Regionalism*, Boston, MA, 149-176.
- Habermas, Jürgen 1995: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt a. M.
- Jervis, Robert 1983: Security Regimes, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, NY, 173-194.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY.
- Kennedy, David 1987: The Move to Institutions, in: *Cardozo Law Review* 8: 5, 841-998.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Mahbubani, Kishore 2005: The Impending Demise of the Postwar System, in: *Survival* 47: 4, 7-18.
- Olson, Mancur 1971: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA.
- Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James 2001: Europeanization and Domestic Change, in: Cowles, Maria Green/ Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, 1-20.
- Ruggie, John Gerard 2004: Reconstituting the Global Public Domain: Issues, Actors and Practices, in: *European Journal of International Relations* 10: 4, 499-531.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden Baden.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.