

Das Normative in der Internationalen Politik: Unsichtbare Konsequenzen von Institutionenbildung?

Eine Replik auf Zürn et al.

Von Staaten geschaffene Institutionen haben – so Zürn et al. – doppelte Wirkung: Sie sind nicht nur utilitaristisch motiviert und einflussreich, sondern auch normativ folgenreich. Für neo-regimetheoretische Perspektiven ergibt sich entsprechend das puzzle, dass Regime von intervenierenden Variablen zu Akteurinnen mit eigenständiger Rationalität werden. Dies zieht unbeabsichtigte normative Konsequenzen nach sich. Der Kommentar rückt den theoretischen Befund des Beitrages von Michael Zürn et al. in die weitere Debatte der IB und fragt erstens, ob das Normative in der internationalen Politik generell als theoretisch unsichtbar gelten muss, und zweitens, ob es tatsächlich als Novum im Zusammenhang mit Institutionenbildung jenseits des Staates konzipiert werden sollte. Es wird argumentiert, dass das puzzle sich dann lösen lässt, wenn, wie von reflexiven Regimetheoretikern vorgeschlagen, die Intersubjektivitätsprämisse zugrunde gelegt wird. Entsprechend sind nichtintendierte Nebeneffekte als für funktionalistische Regimeanalysen unsichtbare normative Konsequenzen zu verstehen.

»Liberal scholars of an earlier time made institutions the primary subject of their largely descriptive and patently normative inquiries: institutions mattered to them. A new generation of scholars, realist and liberal, start with states as rational agents, and not institutions. They ask whether institutions matter, not to themselves as scholars, but to states making choices consistent with their goals. The best theory would tell us when institutions *necessarily* matter to states, and *why*« (Onuf 2002: 211, Hervorh. dort).

1. Einleitung¹

Das am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) angesiedelte Forschungsprojekt von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke konstatiert einen signifikanten Wandel in der Weltpolitik. Es beobachtet die »institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit der Schaffung von zwischenstaatlichen Institutionen einsetzten und möglicherweise zu *einer normativ gehaltvollen* politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates führen« (Zürn et al. 2007: 129, meine Hervorh.). Genau genommen sind die

1 Eine frühere Version dieses Papiers wurde als Kommentar zu den Vorträgen von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke und Scott Siegel auf der Jahrestagung der *International Studies Association* in Chicago, 28. Februar bis 3. März 2007 vorgestellt. Für Kommentare sei zwei anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB gedankt.

von Staaten geschaffenen Institutionen also für die Wissenschaft in zweierlei Hinsicht relevant. Zum einen wird bestätigt, *that they matter*, zum zweiten sind sie nicht lediglich utilitaristisch motiviert, sondern auch normativ folgenreich.

Für neo-regimetheoretische Perspektiven entpuppt sich nun – analytisch nicht ganz unbeträchtlich – ein Wandel, in dem Regime von der intervenierenden Variable (Krasner 1982) in die Rolle von Akteurinnen mit eigenständiger Rationalität rücken. Die institutionelle »Rationalität« einer »Logik der effektiven Problemlösung« wird durch eine »Logik des legitimen Regierens« (Zürn et al. 2007: 150, Hervorh. dort) ersetzt. Dieses neue Eigenleben von Institutionen jenseits des Staates wird vom Projekt als unbeabsichtigt eingestuft und soll daher in ihren verschiedenen Auswirkungen erforscht werden. Das Projekt und die ebenfalls am WZB angesiedelten Folgeprojekte widmen sich dieser Aufgabe mit bemerkenswerter Expertise und detaillierten Fallstudien. Auf den Punkt gebracht, blieb diese institutionelle Veränderung und deren so genannte normative Wirkung für neoliberale Institutionentheorien *unsichtbar*.

Im Hinblick auf die Einschätzung dieses Befundes im Rahmen der Theorien Internationaler Beziehungen (IB), konzentriert sich dieser Kommentar auf zwei Fragen: Erstens stellt sich die Frage, ob das Normative in der internationalen Politik generell als theoretisch unsichtbar gilt. Erlangt das Normative entsprechend erst dann Sichtbarkeit, wenn es politische Reaktionen erzeugt? Zweitens stellt sich die Frage, ob das Normative tatsächlich ein Novum im Zusammenhang mit Institutionenbildung jenseits des Staates darstellt. Entsteht also erst auf der Grundlage des oben genannten Befundes die Aufgabe, theoretische Konzeptionen normativer Konsequenzen von Institutionenbildung zu entwickeln?

2. *The Elephant in the Room*

Beide Fragen würden nicht nur vom eingangs zitierten Nicholas Onuf (2002: 211), sondern ebenso von konstruktivistischen bzw. gesellschaftstheoretischen Analysen der Staatengesellschaft generell negativ beantwortet werden (siehe u. a. Tilly 1975; Jackson 2005). Als Folge dieser Einsicht könnte man nun eine der vielen Debatten um Brückenbildung, Ontologie und Epistemologie, wie sie seit Mitte der 1990er Jahre u. a. in der ZIB geführt wurden, wieder aufnehmen. Um eine Wiederaufnahme dieser Debatten soll es hier jedoch aus guten Gründen nicht gehen (Fierke 2006). Stattdessen wird die Tatsache, dass diese Fragen überhaupt gestellt werden müssen, zum *puzzle*. Denn sie stellen sich nicht nur im Anschluss an das WZB-Projekt, sondern können vielmehr als der so genannte *elephant in the room* im Zusammenhang mit einer Reihe von Perspektiven auf Institutionenwirkung jenseits von Staatlichkeit beobachtet werden. Es geht dabei nicht nur um die wissenschaftliche Interpretation der Rolle internationaler Institutionen, sondern auch um die damit verknüpfte politische Zukunft des über Jahrhunderte entwickelten und durch mehr als fünf Dekaden gefestigten Geflechts internationaler Institutionen (Fundamentalnormen, Organisationsprinzipien und standardisierte Verfahren).

Einerseits wird der breitere Kontext »großer historischer Veränderungen« (Tilly 1984) wie Denationalisierung, gesellschaftliche Mobilisierung, Supranationalisierung, Globalisierung, Transnationalisierung sowie der Politisierung internationaler Institutionen als Referenz für die markante Veränderung der »Status quo-Orientierung des zwischenstaatlichen Systems«, bei der die »Schwächung des zwischenstaatlichen Gewalt- und Interventionsverbotes« sowie die »Betonung der Menschenrechte« strategisch eine entscheidende Rolle spielen, angeführt (Zürn et al. 2007: 131). Ähnlich fassen auch John Ikenberry und Anne-Marie Slaughter die Ergebnisse des Princeton-Projektes zu »Freiheit und Sicherheit für das 21. Jahrhundert aus der Perspektive der USA« zusammen: »The system of international institutions which the United States and its allies built after World War II and steadily expanded over the course of the Cold War is broken« (Ikenberry/Slaughter 2006: 7, meine Hervorh.).

Andererseits besteht im unmittelbaren Kontext der Tagespolitik konkreter Entscheidungsdruck. Daher müssen diese Befunde im Zusammenhang mit den Attentaten des 11. September und dem sich anschließenden *war on terror* gelesen werden. Denn in der Folge dieser Attentate auf dem Territorium der Vereinigten Staaten von Amerika, die die Bedingung einer politischen Krisensituation geschaffen haben, sind grundlegende *konzeptionelle* Fragen der Staatlichkeit in den internationalen Beziehungen und damit verknüpfte Fragen multilateraler Zusammenarbeit (Wolf 1999; Albert/Brock 1996) nach vorrangig *politischen* Prämissen von der Weltpolitik überschneiden sich in zweierlei Hinsicht: Erstens stimmen sie darin überein, dass diese Prozesse ihren politischen Ursprung in den USA und ihren Partnerstaaten haben (Zürn et al. 2007: 132). Zweitens teilen sie die Einschätzung, dass dieser Prozess der Institutionenbildung als Folge staatlicher Kooperationsstrategien zu bewerten ist, die ihren zeitlichen Ursprung nach dem Zweiten Weltkrieg haben. Andere verstehen Institutionenbildung als einen historischen, also langfristigen Prozess, in dem die Bedeutung von Institutionen kontingent ist. Entsprechend wird die Entwicklung des UN-Systems als Teil einer längeren Entwicklung begriffen (Bull 1977; Onuf 2002; Jackson 2005) und eine Politisierung internationaler Institutionen gerät nicht erst zu einem theoretischen *puzzle*.

3. *Legitime Politik jenseits von Staatlichkeit?*

Die Beobachtung eines zunehmenden Institutionengeflechts jenseits des Staates ist keine außergewöhnliche Feststellung. Jedoch klaffen die Einschätzung ihrer Ursprünge und die möglichen Auswirkungen weit auseinander. Das WZB-Projekt soll daher in einen breiteren wissenschaftlichen Rahmen gestellt werden, in dem gegenwärtig die Rolle von Institutionen im Zusammenhang mit der Legitimität internationaler Politik beziehungsweise internationalen Rechts diskutiert wird. Die erste Perspektive fokussiert auf »Verrechtlichung« als Folge von Institutionenbildung (Abbott et al. 2000), die zweite auf »Konstitutionalisierung« (Fischer-Lescano/Teubner 2004). So sprechen beispielsweise Abbott et al. (2000) von einem Prozess

zunehmender »Verrechtlichung« der internationalen Politik auf der faktischen Basis neuer institutioneller Grundlagen (vgl. auch Zangl 2001; kritisch Finnemore/Toope 2001). Diese schaffen einen Kontext von »disaggregated network governance« in der Weltpolitik, die nun nicht mehr auf der Grundnorm der Souveränität aufbaut, sondern sich zunehmend auf den Schutz individueller Menschenrechte mit Bezug auf das Prinzip der »civil inviolability« bezieht (Slaughter 2004).

Die Frage, ob die UN als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher souveräner Staaten noch überlebensfähig ist, steht damit im Raum. Soll das *Souveränitätsprinzip* (gleiche Souveränität aller Mitgliedstaaten wie bisher in Artikel 2(1) der UN-Charta kodifiziert) durch das *Menschenrechtsprinzip* (gleiche Rechte für Zivilpersonen auf der Basis des Menschenrechtsregimes) ersetzt werden? Diese Zuspitzung ist vereinfacht. Die Debatte ist weit komplexer. So wird das Menschenrechtsprinzip von einem Spektrum akademisch und politisch äußerst unterschiedlicher Vertreterinnen formuliert, die einerseits desaggregierte Netzwerke im Umfeld von dichter Institutionalisierung und andererseits eine neue Globalverfassung angeleitet durch funktionales Recht vorschlagen. Im Kern geht es um die Frage, ob Souveränität oder Menschenrechte als Grundnorm völkerrechtlich verfasster globaler Politik gelten soll. Da diese Frage auch für das WZB-Projekt grundlegend ist, sollen im Folgenden zunächst diese Alternativen kurz skizziert werden.

Die drei grundlegenden Positionen der Debatte sind durch die Konzepte der »disaggregated governance« (Slaughter 2004), der »Globalverfassung« (Fischer-Lescano 2002) sowie der »Demokratisierung der Staatengesellschaft« (Cohen 2004) zu unterscheiden. Nicht nur die politische Kontroverse, die durch Debatten im Sicherheitsrat um die militärischen Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak deutlich wurde, sondern auch die grundsätzliche Verschiedenheit wissenschaftlicher Positionen gegenüber der Frage der Akzeptanz von Souveränität als Grundnorm des Völkerrechts² weisen auf die Bedeutsamkeit dieser Diskussion hin. Generell lassen sich zwei Positionen für und wider die Beibehaltung von Souveränität als Grundnorm unterscheiden: Während eine Gruppe von teilweise sehr unterschiedlich theoretisch verankerten Positionen für die Menschenrechte als neue Grundnorm des Völkerrechts argumentiert, warnt die andere Gruppe vor einer solchen radikalen Veränderung und plädiert für die Beibehaltung von Souveränität.

Die Menschenrechtsposition wird sowohl von systemtheoretischen wie auch von soziologisch informierten Institutionenansätzen vertreten. Beide weisen allerdings wenig normative Überlappung auf und argumentieren politisch-strategisch teils diametral entgegengesetzt. So ist der Institutionenansatz politikinduziert. Er basiert auf der durch Legalisierung vorangetriebenen graduellen Desaggregation von Regierungsinstitutionen zugunsten internationaler Netzwerke (Slaughter/Burke-White 2002; Slaughter 2004). Im Gegensatz dazu identifiziert der Systemansatz die graduelle Konstitutionalisierung internationaler Politik, die im Kern durch das Recht vorangetrieben wird (Fischer-Lescano 2002; Fischer-Lescano/Teubner 2004). Die Menschenrechtsposition ist zusätzlich nach einer Präferenz von politikinduzierter

2 Siehe dazu im Detail <http://www.un.org/aboutun/charter>; 14.1.2007.

Veränderung auf der Basis »weicher« Rechtsformen unter den Institutionalistinnen sowie einer rechtsinduzierten Veränderung auf der Basis »harter« Rechtsformen der Systemtheoretiker zu unterscheiden. Im Gegensatz dazu wird die Souveränitätsposition von Wissenschaftlern gestützt, die auf der Basis der »internationalen Staatengesellschaft« bzw. einer Kantschen Staatengemeinschaft für mehr Demokratie, Gleichheit und Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen plädieren (Jackson 2005; Cohen 2004). Die Beibehaltung des Souveränitätsprinzips als Grundnorm im Völkerrecht stellt eine Voraussetzung für das politische Terrain dar, auf dem sich die Auseinandersetzungen um normative Grundlagen eines demokratischen Konstitutionalismus jenseits moderner Staatlichkeit entfalten können.

Es geht also nicht allein um die von Zürn et al. aufgezeigte Alternative der Zwischenstaatlichkeit und der normativ konstituierten guten Ordnung. Denn die Autoren argumentieren, dass der interessenorientierten Motivation, regulative Institutionen jenseits staatlicher Grenzen zu schaffen, eine »Ordnungsbildung wider Willen« (Zürn et al. 2007) folgte. Mit anderen Worten, die institutionenbildenden Verhandlungen zwischen Staaten haben zu nicht beabsichtigten Nebeneffekten von Institutionenbildung geführt. Aufgrund dieser Entwicklung stellt das Projekt zwei Leitthesen auf: Erstens haben weltgesellschaftliche Dynamiken von Institutionenbildung zu einer »nichtintendierten« Transnationalisierung und Supranationalisierung geführt. Zweitens führt diese nichtintendierte Trans- und Supranationalisierung zu einer »ungekannten – und ebenfalls nichtintendierten – Politisierung der internationalen Sphäre« (Zürn et al. 2007: 130). Sollten diese Thesen empirisch überprüfbare Resultate zeigen, so wird erwartet, dass die Ordnungsbildung wider Willen letztendlich auch zu einem Wandel der Rationalität von Institutionen führt. Zusammengefasst führt diese Projektion in eine zukünftige Auseinandersetzung zwischen der »Staatenwelt« und der »Gesellschaftswelt«, da erwartet wird, dass durch gesellschaftliche Politisierung jenseits moderner Staatsgrenzen sich eine ähnliche Politisierung vollzieht wie in jenem großen Strukturwandel, der sich im 19. Jahrhundert hin zur modernen Staatlichkeit vollzogen hat (Tilly 1975).

Der signifikante Unterschied zwischen dem WZB-Projekt und relationalen Studien, die der Grundannahme der Routinisierung von Beziehungen zwischen der Bevölkerung und den Institutionen des Staates folgen, besteht darin, dass das Projekt erstens keine retrospektive Forschung darstellt und damit prospektiv und »ergebnisoffen« (Zürn et al. 2007: 150) bleibt. Zweitens teilt es nicht die Grundannahmen kritischer intersubjektiver Forschung (vgl. Niesen/Herborth 2007); entsprechend bleiben Wechselbeziehungen in ihrer Wirkung auf Institutionenbildung und ihre Konsequenzen unsichtbar. Institutionen, von denen die Regimetheorie annimmt, sie seien strategisch konstruiert, werden plötzlich nicht mehr an der Rationalität der Effizienz, sondern an den Kriterien der Fairness und Legitimität gemessen. Erst auf der Grundlage dieser wissenschaftlichen Prämisse ergibt sich der konzeptionell problematische Wandel von einer funktionalen zu einer politisierten Institution.

4. Schlussfolgerungen

Die Kontroverse um das Völkerrecht hat seit dem Scheitern des Völkerbundes im 20. Jahrhundert einen neuen Höhepunkt erreicht. Es geht nicht allein um die Möglichkeiten von »Gemeinschaft« und »Gesellschaft« der Staatenwelt (vgl. Buzan 1993), sondern darum, ob und wie die Legitimität und damit die rechtliche und politische Wirkungskraft internationaler Institutionen zu erhalten ist. Während unmittelbar nach der Intervention im Kosovo noch eine gemäßigte wissenschaftliche Diskussion über die Frage geführt wurde, ob sich amerikanische »Fußnoten« zu Hegel oder europäische zu Kant am Ende durchsetzen (Koskeniemi 2007: 3), geht es jetzt grundsätzlicher um die Möglichkeiten multilateraler Zusammenarbeit, gestützt durch die Institutionen und die Praxis des Völkerrechts. Die Debatte wird nicht nur akademisch geführt, denn es geht ums Ganze: Die Frage steht im Raum, ob die Vereinten Nationen als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher, souveräner Staaten noch handlungsfähig sind.

Zürn et al. sehen als Folge der neuen normativen Rationalität von Institutionen und der zunehmenden Politisierung eine generelle Gefährdung der Handlungsfähigkeit von Akteuren jenseits des Staates. Ein grundsätzliches Problem ist ihr Bezug auf eine neue normativ bedeutsame Ordnung jenseits des Staates, ohne auf eine konzeptionelle Grundlage normativer Positionen zu rekurrieren. Denn aus dem funktionalistischen Regimeansatz folgt logisch, dass internationale Institutionenbildung erstens strategisch in der Erwartung von gesteigerter Effizienz erfolgte, und zweitens von bestimmten Akteuren in einem festgelegten Zeitraum entstand. Der Nebeneffekt, der durch diesen Prozess entsteht, kommt vor allem dann zum Vorschein und wird zum theoretischen *puzzle*, wenn mit der Grundannahme der Blickwinkel funktionalistisch verengt wird. Wird jedoch, wie von reflexiven Regimetheoretikern vorgeschlagen, die Intersubjektivitätsprämisse zugrunde gelegt (Kratochwil/Ruggie 1986; Niesen/Herborth 2007), dann müssen nichtintendierte Nebeneffekte nicht das neue theoretische Bindeglied zwischen »*structure* und »*agency*« darstellen (Zürn et al. 2007: 160, Hervorh. dort). Stattdessen kann Institutionenbildung auf der Grundlage der doppelten Qualität von Struktur (Giddens 1984; Wiener 2007) in ihrem wechselseitigen Entstehungsprozess nachvollzogen werden. Entsprechend wären die nichtintendierten Nebeneffekte als für die funktionalistische Regimetheorie unsichtbare normative Konsequenzen einzuordnen.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: *International Organization* 54: 3, 401-419.
- Albert, Mathias/Brock, Lothar 1996: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, in: *New Political Science* 35: 1, 69-106.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke.
- Buzan, Barry 1993: From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School, in: *International Organization* 47: 2, 327-352.

- Cohen, Jean L.* 2004: Whose Sovereignty? Empire Versus International Law, in: *Ethics & International Affairs* 18: 3, 1-24.
- Fierke, K. M.* 2006: Constructivism, in: Dunne, Tim/Kurki, Milja/Smith, Steve (Hrsg.): *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford, 166-184.
- Finnemore, Martha/Toope, Stephen J.* 2001: Alternatives to «Legalization»: Richer Views of Law and Politics, in: *International Organization* 55: 3, 743-758.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2002: Globalverfassung. Verfassung der Weltgesellschaft, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 88: 3, 349-378.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther* 2004: Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, in: *Michigan Journal of International Law* 25: 4, 999-1046.
- Giddens, Anthony* 1984: *The Constitution of Society*, Berkeley, CA.
- Ikenberry, G. John/Slaughter, Anne-Marie* 2006: *Forging a World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Princeton, NJ.
- Jackson, Robert* 2005: *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, 2. Auflage, Oxford.
- Koskeniemi, M.* 2007: The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics, in: *Modern Law Review* 70: 1, 1-30.
- Krasner, Stephen D.* 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36: 2, 185-205.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G.* 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Niesen, Peter/Herborth, Benjamin* (Hrsg.) 2007: *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt a. M.
- Onuf, Nicholas* 2002: Institutions, Intentions and International Relations, in: *Review of International Studies* 28: 2, 211-228.
- Slaughter, Anne-Marie* 2004: *A New World Order*, Princeton, NJ.
- Slaughter, Anne-Marie/Burke-White, William* 2002: An International Constitutional Moment, in: *Harvard International Law Journal* 43: 1, 1-21.
- Tilly, Charles* 1984: *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York, NY.
- Tilly, Charles* 1975: *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ.
- Wiener, Antje* 2007: The Dual Quality of Norms and Governance Beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10: 1, 47-69.
- Wolf, Klaus Dieter* 1999: The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in World Society, in: *European Journal of International Relations* 5: 3, 333-363.
- Zangl, Bernhard* 2001: Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 2, 49-80.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.