

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

20–21/2007 · 14. Mai 2007



Neue Formen der Staatlichkeit

Thomas Risse · Ursula Lehmkuhl

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Philipp Genschel · Bernhard Zangl

Die Zerfaserung von Staatlichkeit

Mathias Albert · Willibald Steinmetz

Be- und Entgrenzungen von Staatlichkeit

Matthias Ecker-Ehrhardt · Michael Zürn

Die Politisierung internationaler Institutionen

Jan Helmig

Geopolitik – Annäherung an ein schwieriges Konzept

Editorial

Über das Ende des Staates in seiner „klassischen“ Form ist in den vergangenen Jahren oft spekuliert worden: Ist der souveräne Nationalstaat tot? Was kann er im Zeitalter der Globalisierung noch leisten? Welche Muster von Staatlichkeit könnten an seine Stelle treten? Trotz aller Kritik an den Unzulänglichkeiten dieser Staatsform ist insbesondere die dritte Frage bisher unbeantwortet geblieben. Sicher ist nur, dass die Räume begrenzter Staatlichkeit zunehmen, sodass sich der territoriale Nationalstaat womöglich als historische Ausnahme erweisen könnte.

In Räumen begrenzter Staatlichkeit bilden sich politische Regelungsformen heraus, die in der sozialwissenschaftlichen Governance-Diskussion als „neue Formen des Regierens“ beschrieben werden. Nach diesem Verständnis müssen Regierungen Leistungen erbringen, ohne über die volle Gebietsherrschaft zu verfügen. Zu den Räumen begrenzter Staatlichkeit gehören neben den „failed states“ auch Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, in denen es entweder kein Gewaltmonopol mehr gibt oder ein solches nur eingeschränkt gegeben ist.

Im Zeitalter der Globalisierung scheint es unzureichend zu sein, funktionierende Staatlichkeit auf die Beschreibung von Institutionen des europäischen „Nationalstaats“ zu reduzieren. Dadurch wird verkannt, dass sich Staatlichkeit historisch stets unterschiedlich ausgeprägt hat. In anderen Weltregionen gab es schon immer ein Nebeneinander von Staatlichkeit und traditionellen Formen sozialer Ordnung. Konnte nicht in vielen schwachen Staaten die Fassade der „Souveränität“ nur aufrecht erhalten werden, weil gleichzeitig traditionelle Gesellschaftsstrukturen weiter funktionierten?

Ludwig Watzal

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht die Welt vor einer Reihe zentraler Herausforderungen. Humanitäre Katastrophen, Pandemien wie HIV/AIDS und die Bekämpfung von Hunger und Unterentwicklung sind nicht mehr „nur“ isolierte Probleme der sogenannten Dritten Welt, sondern betreffen Sicherheit und Wohlfahrt der entwickelten Welt unmittelbar.¹

Thomas Risse

Dr. phil., geb. 1955; Professor für internationale Politik am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Sprecher des Sonderforschungsbereichs 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. sfb700@zedat.fu-berlin.de

Ursula Lehmkuhl

Dr. phil., geb. 1962; Professorin für Neuere Geschichte am John-F.-Kennedy-Institut für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin, stellv. Sprecherin des Sonderforschungsbereichs 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. www.sfb-governance.de

haben nicht nur die Stabilität der jeweiligen Regionen, sondern die internationale Sicherheit insgesamt.

Es wird immer deutlicher, dass herkömmliche Formen nationalstaatlicher Steuerung und internationaler Verregelung diesen globalen Herausforderungen nicht gerecht werden. Governance ist auch deshalb zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Dabei besteht weitgehend Übereinstimmung, dass Governance be-

stimmte Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt erbringen soll. Unter Governance verstehen wir hier in Anlehnung an die sozialwissenschaftliche Diskussion „Regieren mit großem R“, also die Gesamtheit der vielfältigen kollektiven Regelungsformen gesellschaftlicher Sachverhalte.²

Die Debatte um Governance hat sich bisher auf moderne Nationalstaaten der OECD-Welt konzentriert. Dabei werden Kernelemente moderner Staatlichkeit – nämlich „effektive Gebietsherrschaft“ im Sinne eines legitimen Gewaltmonopols und die grundsätzliche Fähigkeit, politische Entscheidungen treffen und durchsetzen zu können – als Hintergrundbedingungen häufig stillschweigend vorausgesetzt. Sowohl der Blick auf die zwei Drittel der Staaten außerhalb des Raums der entwickelten OECD-Welt als auch die Betrachtung von historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit – z. B. koloniale Räume – zeigen jedoch, dass Governance-Leistungen sehr viel häufiger unter Bedingungen erbracht werden, in denen effektive Gebietsherrschaft, staatliches Gewaltmonopol und autoritative Entscheidungskompetenz des Staates nicht oder nur teilweise gegeben sind. Gewaltmonopol und politische Durchsetzungsfähigkeit des (National-)Staates stellen sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht die Ausnahme und nicht die Regel dar. Es genügt ein kurzer Blick in die Tageszeitungen: Afghanistan, Kolumbien, Kongo, Sudan – „begrenzte Staatlichkeit“ ist zu einem allgegenwärtigen Bestandteil der globalen Politik geworden. Die Frage, wie unter diesen Bedingungen regiert wird und welchen Beitrag die internationale Gemeinschaft dazu leisten kann, ist ein zentrales Thema der Weltpolitik und der wissenschaftlichen Diskussion geworden. Diesem

¹ Dieser Beitrag stellt das Forschungsprogramm des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereiches (SFB) 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens“ vor (Sprecherhochschule: Freie Universität Berlin). Für weitere Einzelheiten siehe www.sfb-governance.de sowie Thomas Risse and Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Schriften zur Governance-Forschung, Baden-Baden (i. E.).

² Vgl. Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004, S. 66.

empirischen Befund muss sich die Governance-Diskussion stellen.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Konsequenzen sich für das Regieren ergeben, wenn wir es mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben. Dazu müssen wir zunächst klären, was eigentlich mit „begrenzter Staatlichkeit“ gemeint ist. Anschließend wird diskutiert, welche Folgen sich daraus für die Governance-Problematik ergeben.

Räume begrenzter Staatlichkeit

Was haben Nigeria, Somalia, Brasilien, Kenia und China, aber auch Süditalien, die Vororte von Paris und sogar Berlin-Neukölln oder – um die historische Dimension mit einzubringen – die europäischen und japanischen Überseekolonien gemeinsam? Nach unserem Verständnis handelt es sich um Räume begrenzter Staatlichkeit. Zunächst geht es mit Ausnahme der kolonialen Räume immer noch um staatliche Räume. Selbst ein zerfallener Staat wie Somalia, dessen Botschaft verwaist im Bonner Villenviertel steht, unterscheidet sich von multinationalen Unternehmen wie Daimler Chrysler oder General Electric oder von einer Nichtregierungsorganisation wie Amnesty International durch das Etikett „Staat“, auch wenn es sich um eine mehr oder weniger fiktive Zuschreibung der Staatengemeinschaft handelt.

Räume begrenzter Staatlichkeit zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen zwischen der von der internationalen Gemeinschaft zugeschriebenen Souveränität (der „westfälischen Souveränität“)³ und dem, was man „effektive Souveränität“ nennt, eine mehr oder weniger große Lücke klafft. Effektive Souveränität meint hier die Fähigkeit, zentrale politische Entscheidungen herstellen und autoritativ durchsetzen zu können. „Begrenzte Staatlichkeit“ bezeichnet hingegen Defizite bei dem, was Juristen „effektive Gebiets Herrschaft“ nennen. Dabei kann es sich im Extremfall zerfallen(d)er Staaten um die weitgehende Erosion des staatlichen Gewaltmonopols handeln, sodass ein gewaltoffener Raum entsteht. In den meisten Fällen begrenzter Staatlichkeit haben wir es aber in

erster Linie mit schwachen politischen bzw. staatlichen Institutionen zu tun, die weder in der Lage sind, Entscheidungen herzustellen, noch diese am Ende auch durchzusetzen, notfalls unter Rückgriff auf Zwang. Dabei hat diese Institutionenschwäche noch eine weitere Folge: Moderne Staatlichkeit ist nicht nur durch die Fähigkeit gekennzeichnet, Entscheidungen und Regeln (Gesetze) durchzusetzen, sondern sie begrenzt gleichzeitig politische Herrschaft. Das unterscheidet Staatlichkeit von Willkürherrschaft.⁴ In Räumen begrenzter Staatlichkeit führt die Institutionenschwäche dagegen dazu, dass eine Begrenzung von Herrschaft nur unzureichend erfolgt. Im Extremfall können politische Akteure von fast niemandem mehr zur Rechenschaft gezogen werden; sie beuten staatliche Ressourcen für ihre privaten Zwecke aus oder verteilen die staatlichen Einnahmen an ihre klientelistischen Netzwerke. So führt diese Institutionenschwäche dazu, dass Warlords öffentliche Sicherheit verknappen und als privates Gut gegen Bezahlung zur Verfügung stellen wie etwa in Nigeria.

Nun sind gewaltoffene Räume zerfallen(d)er Staaten nur das eine Extrem begrenzter Staatlichkeit. In diesen Räumen ist „Staat“ nur noch ein Etikett, dem in der Wirklichkeit – im Sinne effektiver Souveränität – kaum noch etwas entspricht, wie etwa in Somalia. Viel häufiger existieren „schwache“ Staaten in verschiedenen Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften, die Teile ihres Territoriums nicht (mehr) kontrollieren oder nicht in der Lage sind, Entscheidungen in einzelnen Teilbereichen der Politik effektiv durchzusetzen. So verfügt der brasilianische Staat in Teilen Amazoniens nur über ein eingeschränktes Gewaltmonopol, das Gleiche gilt für den Nordosten Kenias. Selbst die Volksrepublik China ist nicht in der Lage, die eigene Umweltgesetzgebung effektiv in allen Landesteilen zu implementieren. Hinzu kommt in diesem Fall, dass Institutionen zur Herrschaftsbegrenzung nur schwach ausgeprägt sind. Um hier kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind nur eine Möglichkeit der Herrschaftsbegrenzung, viele traditionale Gesellschaften bedienen sich anderer Verfahren. Staatlichkeit

³ Vgl. Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton 1999.

⁴ Vgl. Arthur Benz, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München–Wien 2001.

sollte man deshalb nicht mit demokratischer Staatlichkeit gleichsetzen.

Ähnliches können wir in den genannten historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit beobachten. Den Kolonialmächten gelang es in den seltensten Fällen, in den kolonisierten Gebieten „moderne“ Staatlichkeit dauerhaft zu etablieren. So führte die Errichtung von Kolonien als Ergebnis der Expansion des „Westens“ – aber auch Japans – seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zwar zur Ausbreitung und weltweiten Durchsetzung unterschiedlicher Spielarten des europäischen Modells vom Territorial- und Nationalstaat. Die sich dabei entwickelnden Varianten mangelnder Verfügung über das Gewaltmonopol und eingeschränkter Rechtsdurchsetzungsfähigkeit produzierten jedoch sehr unterschiedlich strukturierte Räume begrenzter Staatlichkeit. Häufig kam es dabei zur Herausbildung komplementärer Instanzen, die die bürokratischen Einrichtungen und die Steuerungskapazitäten des „Mutterlandes“ in den überseeischen Territorien überlagerten und zu neuen Formen des Regierens führten. Die Folge ist, dass uns häufig ehemalige Kolonien, die aufgrund der bereits vorhandenen eingeschränkten Staatlichkeit und der fortgesetzten ökonomischen Abhängigkeit im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses den Schritt zum modernen Staat nicht schafften, heute als Entwicklungsländer oder sogar als zerfallen(d)e Staaten wieder begegnen.

Aber begrenzte Staatlichkeit ist nicht auf Entwicklungsländer und koloniale Räume beschränkt, wie die oben angedeuteten Beispiele zeigen. Auch in der so genannten entwickelten Welt der OECD-Länder begegnen uns Räume, in denen die staatliche Rechtsdurchsetzungsfähigkeit nur begrenzt gegeben ist (etwa die Pariser Vororte). Wir sollten uns also vor der Arroganz hüten, begrenzte Staatlichkeit als ausschließliches Problem der Dritten Welt zu sehen.

Wenn aber schätzungsweise zwei Drittel der heutigen Staatenwelt und selbst Teile der hoch entwickelten Gesellschaften zu Räumen begrenzter Staatlichkeit gehören, so hat das schwerwiegende Konsequenzen für die internationale Politik. Denn die Welt als Staatenwelt beruht auf der oben angedeuteten Fiktion, dass sie aus modernen Na-

tionalstaaten besteht, die über ein funktionierendes Gewaltmonopol nach innen und außen verfügen und an deren Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung keine Zweifel bestehen. Auch das Völkerrecht beruht auf der Fiktion souveräner Nationalstaaten. Die Souveränitätszuschreibung seitens der Staatengemeinschaft geht von der Annahme aus, man habe es mit funktionierenden Staaten im Sinne „effektiver Gebietsherrschaft“ zu tun. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten beruht u. a. auf der Vorstellung, dass souveräne Nationalstaaten sich erfolgreich um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern können.

Könnte es angesichts der vielfältigen Räume begrenzter Staatlichkeit sein, dass sich der moderne entwickelte und souveräne Nationalstaat letztlich als historische Ausnahme erweist? Denn auch in Europa, von wo aus moderne Nationalstaatlichkeit ihren Ausgangspunkt nahm, hat sich diese eigentlich erst im 19. Jahrhundert durchgesetzt im Sinne der endgültigen Etablierung des Gewaltmonopols nach innen und außen. Die Globalisierung von Staatlichkeit als dominanter Organisationsform des zeitgenössischen internationalen Systems fand sogar erst in den 1960er Jahren mit der Entkolonialisierung statt. Erleben wir heute – kaum fünfzig Jahre später – bereits wieder den Anfang vom Ende moderner Staatlichkeit? Oder wird sich der moderne demokratische Rechts- und Interventionsstaat schließlich doch weltweit durchsetzen?

Was aber, wenn wir es weltpolitisch dauerhaft mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun hätten? Was wäre, wenn westliche entwickelte Demokratien nur eine mögliche Ausprägungsform guter politischer Ordnung darstellten, aber beileibe nicht die Einzige? Es könnte ja sein, dass die anfangs erwähnten weltweiten Herausforderungen die Folge eines Trends von Globalisierung und Transnationalisierung „von oben“ bei gleichzeitiger Aushöhlung klassischer Staatlichkeit „von unten“ sind, dass wir also das Ende moderner Staatlichkeit erleben. Aber selbst wenn man so weit nicht gehen will: Welche politischen Konsequenzen ergeben sich für die internationale Ordnung, das Völkerrecht und die Weltpolitik, wenn wir es dauerhaft und nicht nur übergangsweise mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben?

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Damit ist die Problematik des Regierens – von Governance – in Räumen begrenzter Staatlichkeit angedeutet.¹⁵ Wie und unter welchen Bedingungen kann in Räumen begrenzter Staatlichkeit regiert werden, und welche Probleme entstehen dabei? Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, könnte es zunächst einmal helfen, sich der Governance-Leistungen moderner Nationalstaaten zu vergewissern. Der moderne Nationalstaat stellt *erstens* eine Herrschaftsordnung dar, ein System von politischen und sozialen Institutionen, die der Herstellung und Durchsetzung von autoritativen Entscheidungen dienen. Heute gehören Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den allgemein akzeptierten normativen Vorgaben dieser Herrschaftsordnung. *Zweitens* hat der moderne Nationalstaat die Aufgabe, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nach innen zu gewährleisten. Dem dient das Gewaltmonopol. Schließlich gehört *drittens* die Bereitstellung öffentlicher Güter zu den klassischen Staatsaufgaben, von der Herstellung ökonomischer Stabilität, der Gewährleistung eines Mindestmaßes an sozialer Absicherung bis zur öffentlichen Gesundheit, Bildung und – heute – des Erhalts der natürlichen Umwelt. Kurz: der moderne Nationalstaat erbrachte und erbringt Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt.

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit bedeutet nun, genau diese Leistungen zu erbringen, ohne dass die „effektive Gebiets-herrschaft“ als ein Kernelement von Staatlichkeit vollständig gegeben wäre. Unter diesen Umständen ist zu vermuten, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit andere politische Regelungsformen herausbilden, die in der sozialwissenschaftlichen Governance-Diskussion als „neue Formen des Regierens“ diskutiert werden.¹⁶

¹⁵ Vgl. zum Folgenden auch Thomas Risse, Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. „Failed States“ werden zum zentralen Problem der internationalen Politik, in: Internationale Politik, 60 (2005) 9, S. 6–12.

¹⁶ „Neu“ steht deshalb in Anführungszeichen, weil diese Governance-Formen alles andere als neu sind. Die Handelskompanien, die im Zusammenhang mit den kolonialen Regierungen für die Handels-

Damit ist *erstens* gemeint, dass nichtstaatliche Akteure direkt in die politische Steuerung einbezogen werden, z. B. im Rahmen von öffentlich-privaten Kooperationspartnerschaften (Public Private Partnerships). Zu solchen nichtstaatlichen Akteuren gehören Wirtschaftsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ebenso wie Familienclans und klientelistische Netzwerke. Dabei geht es nicht um die klassische Beeinflussung von Politik durch nationale oder transnationale gesellschaftliche Akteure. Vielmehr sind Formen des Mitregierens bzw. die Übernahme von Regierungsfunktionen durch nichtstaatliche Akteure gemeint. Wenn nichtstaatliche Akteure nicht nur staatliches Handeln beeinflussen, sondern mitregieren, dann führt dies zu hybriden Formen von Politik, eben den „neuen“ Formen von Governance.

Die „neuen“ Formen des Regierens zeichnen sich *zweitens* dadurch aus, dass sie weniger hierarchisch „von oben nach unten“ ausgerichtet sind, denn genau dieses Merkmal staatlicher Herrschaft, auf „Befehle“ (Gesetze) Gehorsam erwarten zu können, fehlt gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit oder ist nur schwach ausgebildet. Während die Rechtsdurchsetzung klassischer Nationalstaaten autoritativ und notfalls mithilfe einer sanktionsbewehrten Zentralgewalt erfolgt, stehen in Räumen begrenzter Staatlichkeit diese Instrumente hierarchischer Steuerung nur begrenzt oder gar nicht zur Verfügung. Also muss Governance sich anderer Mechanismen bedienen. Um zentrale Entscheidungen durchzusetzen, sind Regierungen daher auf die Kooperation der Betroffenen angewiesen. Formen „nicht-hierarchischer“ Steuerung reichen von Anreizsteuerung und „benchmarking“ über die Initiierung kommunikativer Lern- und Überzeugungsprozesse bis hin zu symbolischer Orientierung. So sollen anstelle von Sanktionsdrohungen positive Anreize die Kosten-Nutzen-Kalküle der Betroffenen beeinflussen und das sozial oder politisch erwünschte Verhalten herbeiführen. Durch „bargaining“ werden Vereinbarungen und Kompromisse aufgrund der gegebenen Interessen der Akteure horizontal ausgehandelt. Kommunikations-, Überzeugungs- und Lernprozesse zielen demgegenüber darauf ab,

beziehungen zwischen Kolonien und Mutterland sorgten, stellen beispielsweise eine historische Form öffentlich-privater Partnerschaften dar.

dass die beteiligten Akteure ihre Interessen zur Disposition stellen und neue Normen und Regeln internalisieren.

Zu vermuten ist, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit Formen von Governance herausbilden, die nicht-hierarchische bzw. „weiche“ Formen der politischen Steuerung nutzen und auf vielfältigen Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren basieren.¹⁷ Die Schwäche klassischer Staatlichkeit führt dazu, dass öffentlich-private Kooperationen oder rein private Governance-Formen von der Ausnahme zur Regel werden, weil sonst Governance-Leistungen gar nicht erbracht werden können. Während Public Private Partnerships auch in den westlichen entwickelten Staaten üblich sind, hier allerdings staatliches Handeln eher ergänzen, werden Governance-Netzwerke zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Räumen begrenzter Staatlichkeit vielfach zur Regelform des Regierens, die klassische Staatsfunktionen ersetzen. Denn wenn internationale Kooperationspartnerschaften sich zum Beispiel nicht um die HIV/AIDS-Bekämpfung in vielen Ländern schwacher Staatlichkeit kümmern würden, dann würden diese Governance-Leistungen gar nicht bereitgestellt.

Ein weiteres Charakteristikum von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit kommt hinzu: In den meisten Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, aber erst recht in den zerfallen(d)en Staaten in den Krisenregionen, sind die lokalen und nationalen Politik-Netzwerke auf die Zusammenarbeit mit internationalen und transnationalen Akteuren angewiesen. Diese reichen von ausländischen Regierungen über internationale (zwischenstaatliche) Organisationen (z. B. die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen) bis hin zu transnational operierenden nichtstaatlichen Akteuren wie multinationalen Unternehmen und NGOs. Dieses Mitregieren inter- und transnationaler Akteure ergibt sich wieder funktional aus der Notwendigkeit, auch in Räumen „schwächelnder“ Staatlichkeit bestimmte Governance-Leistungen bereitzustellen. Dabei werden häufig Impulse für effektive und legitime Steuerung ein-

schließlich der (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit aus dem transnationalen Raum in Länder der Dritten Welt hineingetragen, beispielsweise von internationalen Organisationen oder multinationalen Unternehmen. Umgekehrt fordern vielfach nationale nicht-staatliche Akteure (z. B. Unternehmen oder NGOs) im Inneren dieser Länder bessere Governance-Strukturen und erbitten dazu internationale Unterstützung, auch gegebenenfalls entgegen den Interessen von nationalen staatlichen Akteuren.

Kritische Reflexion herkömmlicher Governance-Begriffe

Es sollte bereits deutlich geworden sein, dass Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit vor anderen Problemen steht, als sie normalerweise im Zusammenhang mit der Reformproblematik entwickelter Wohlfahrtsstaaten diskutiert werden. Daraus ergibt sich auch eine kritische Reflexion auf das Governance-Konzept selbst sowie auf die entsprechenden Programme der verschiedenen nationalen wie internationalen Entwicklungsorganisationen. Denn diese – von den Vereinten Nationen über die Weltbank, die Europäische Union, die USA bis zur deutschen Entwicklungspolitik – orientieren sich fast allesamt an einem Leitbild, das am modernen, entwickelten Rechts- und Wohlfahrtsstaat ausgerichtet ist. Es handelt sich um eine modernisierungstheoretische Zielperspektive, die davon ausgeht, dass Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften allmählich von der Logik moderner demokratischer Rechtsstaatlichkeit eingeholt werden. Zwar hat sich heute eine etwas andere Variante der Modernisierungstheorie politisch durchgesetzt als diejenige, die in den 1960er Jahren *en vogue* war. Damals argumentierte man, Voraussetzung der Modernisierung seien Wirtschaftswachstum und Öffnung gegenüber den Weltmärkten, was dann schließlich zu Säkularisierung und Demokratisierung führen würde. Heute hat sich bei den nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen die Vorstellung durchgesetzt, dass Demokratisierung, der Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und die wirtschaftliche Liberalisierung gleichzeitig erfolgen müssten, um Modernisierung zu erreichen. Hinzu kommt „state-building“, wenn man es mit zerfallenen Staaten zu tun hat. Aber die Zielperspektive dieser Maßnah-

¹⁷ Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass Herrschaft in Räumen begrenzter Staatlichkeit oft über nicht verregelte Gewaltanwendung ausgeübt wird.

men ist immer die gleiche: Der entwickelte demokratische Rechts- und Interventionsstaat westlicher Prägung, der gleichsam als „Modernisierungspaket“ zu institutionalisiert ist.

Bei der Konfrontation mit Räumen begrenzter Staatlichkeit stößt dieses Modernisierungspaket auf systematische Probleme: Es beruht auf der Annahme, dass es sich bei begrenzter Staatlichkeit um ein defizitäres Übergangsphänomen statt um eine Ausgangsbedingung des Regierens handelt. Dadurch gerät aus dem Blick, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit vielleicht ganz andere Formen des Regierens herausbilden könnten, die Formen traditioneller Herrschaft mit den oben angedeuteten „neuen“ Governance-Modi verbinden. Begrenzte Staatlichkeit wäre dann kein Übergangsphänomen, sondern ein Herrschaftszustand, der beim Design von Strategien zur Herstellung von legitimen und effektiven Regierungsformen stärker als bislang üblich berücksichtigt werden müsste. Die Frage ist dann nicht mehr: Wie kann ein regierungsfähiger Staat installiert werden, sondern eher: Inwieweit können private Akteure Governance-Leistungen bereitstellen, ohne dass im Hintergrund der Staat dafür sorgt, dass die bereitgestellten Güter auch allen Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen? Kann öffentliche Sicherheit etwa von öffentlich-privaten Kooperationspartnerschaften – z. B. unter Hinzuziehung privater Sicherheitsfirmen – hergestellt werden, oder bedarf es dazu eines staatlichen Gewaltmonopols? Diese Fragen können weder empirisch noch praktisch gestellt werden, wenn wir uns zu sehr vom modernisierungstheoretischen Paradigma leiten lassen.

Aber auch der oben verwendete Governance-Begriff ist problematisch, wenn er auf Räume begrenzter Staatlichkeit angewendet wird. Beispielsweise beruht er darauf, dass die Grenze zwischen „öffentlich“ und „privat“, zwischen „staatlich“ und „nichtstaatlich“, aber auch zwischen „formell/gesetzt“ und „informell“ gegeben und eindeutig bestimmbar ist. Dies ist der offensichtlichste Beleg dafür, dass die Governance-Diskussion durch und durch von der Begrifflichkeit moderner und entwickelter Staatlichkeit geprägt ist. Historisch finden die mit dem modernen (westlichen) Begriff des Privaten verbunde-

nen Individualisierungs- und Personalisierungsprozesse beispielsweise erst im Verlaufe der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ihre politische Entsprechung in der sich etablierenden Trennung der Sphäre des Öffentlichen und des Privaten und damit der Herausbildung des „Sich-Gegenüberstehens von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘“.¹⁸

Auch in den gegenwärtigen „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ lassen sich viele Akteure nicht eindeutig dem öffentlichen oder dem privaten Sektor zuordnen: Warlords, die gleichzeitig Verteidigungsminister ihres Landes sind; Regierungschefs in neopatrimonialen Staaten, die über klientelistische Patronage-Netzwerke das Staatseinkommen verteilen und so ihre Herrschaft sichern; schließlich „Schattenstaatlichkeit“, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich in zerfallen(d)en Staaten politische und soziale Ordnungsmuster herausbilden, die im Wesentlichen auf informellen Strukturen beruhen.¹⁹ Ähnliches gilt für die lokalen Akteure, die in Kolonien an der Herrschaftsetablierung und -sicherung beteiligt waren. Die im Rahmen der Strategie des *divide et impera* politisch funktionalisierten indigenen Herrschaftseliten lassen sich nicht eindeutig dem (kolonial-)staatlichen oder dem nichtstaatlichen Bereich zuordnen.

Problematisch ist auch die zweite Dimension, nach der gängigerweise Governance-Formen differenziert werden, vor allem die Unterscheidung zwischen „hierarchischer“ und „nichthierarchischer“ Steuerung. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Unterscheidung noch tragfähig ist, wenn wir es mit „hybriden Regimen“ in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben¹⁰ oder diese Steuerungskonzepte auf historische Varianten von Räumen eingeschränkter oder schwacher Staatlichkeit anwenden. Wie ist es konzeptionell zu fassen, wenn in Räumen begrenzter Staatlichkeit

¹⁸ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Ders. (Hrsg.), Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt/M. 1976, S. 190f.

¹⁹ Vgl. Jan Koehler/Christoph Zürcher, Der Staat und sein Schatten. Zur Institutionalisierung hybrider Staatlichkeit im Südkaukasus, in: WeltTrends, 12 (2004) 45, S. 84–96.

¹⁰ Vgl. Petra Bendel u. a. (Hrsg.), Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen 2002.

dem Privatsektor zuzuordnende Akteure den Staat usurpieren und sich der Gewaltmittel und der Rechtsdurchsetzungsfähigkeit für ihre Zwecke bemächtigen?

Die hier diskutierten Beispiele machen schließlich deutlich, dass ein Teil der aktuellen Governance-Diskussion in der Politikwissenschaft ahistorisch angelegt ist und die historische Kontingenz moderner Staatlichkeit übersieht. Schon ein kurzer Blick in die Geschichte belegt nämlich, dass es die „neuen“ Formen des Regierens unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure eigentlich immer schon gegeben hat. Die Untersuchung von Governance-Formen in historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit erlaubt es daher ebenso wie der Bezug auf die heutigen Räume außerhalb der OECD-Welt, das Governance-Konzept hinsichtlich seiner Übertragbarkeit und Generalisierbarkeit kritisch zu überprüfen. Die Konzentration auf koloniale und semi-koloniale Räume des 18. und 19. Jahrhunderts ermöglicht die Analyse der Governance-Problematik in sehr unterschiedlichen raum-zeitlichen Varianten und jeweils spezifischen Kontexten fehlender bzw. schwacher Staatlichkeit. Die Untersuchung dieser (semi-)kolonialen Räume schärft den analytischen Blick auf die historischen Ursachen von Staatsversagen und die Randbedingungen von „state-building“. Denn die Literatur zu Staatsversagen und -zerfall verweist immer wieder auf das koloniale Erbe, ohne dass dies im Allgemeinen näher ausgeführt würde.¹¹

Schlussfolgerungen

Wir haben in diesem Beitrag argumentiert, dass sich Politik und Wissenschaft in Zukunft verstärkt mit der Governance-Problematik in Räumen begrenzter Staatlichkeit beschäftigen müssen. Zurzeit orientiert sich die internationale Gemeinschaft bei ihren Hilfsmaßnahmen zur (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit noch fast vollständig am Idealbild des entwickelten und demokratischen Wohlfahrtsstaates westlicher Prägung. Wenn wir es aber mit Räumen begrenzter Staatlichkeit als Regel- und nicht als Ausnahmefall zu tun haben, dann ist diese Zielvorgabe weder praktikabel noch normativ geboten. Wenn Gover-

nance in Räumen begrenzter Staatlichkeit in Zukunft systematisch auf die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure, auf nichthierarchische Steuerungsformen und die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft angewiesen ist, dann kommt es vor allem darauf an, die Erfolgsbedingungen dieser „neuen“ Governance-Formen zu bestimmen.

Normatives Kriterium müsste sein, wie unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit legitim und effektiv – d. h. an Problemlösungsfähigkeit orientiert – regiert werden kann, ohne dass ein bestimmtes, von westlichen Erfahrungen geprägtes kulturelles Skript die Vorgabe bildete. Gerade der historische Vergleich hilft hier, systematische Blindstellen des Governance-Konzepts in den Blick zu nehmen. Nur auf diese Weise könnte im Übrigen auch dem Verdacht begegnet werden, es gehe bei „good governance“ letztlich um eine neue Form des westlichen Imperialismus und Kolonialismus.

¹¹ Vgl. Robert I. Rotberg (Ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004.

Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates

Wenn man fragt, wie sich der Staat in der OECD-Welt, also in der Welt hoch-industrialisierter Staaten, in den vergangenen 30 oder 40 Jahren verändert hat, so bietet die politikwissenschaftliche Literatur im Wesentlichen drei Antworten.

Philipp Genschel

Dr. rer. pol., geb. 1963; Direktor des Centers for International Studies (CIS) an der Jacobs University Bremen sowie stellvertretender Sprecher des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“. Jacobs University Bremen gGmbH, Campus Ring 1, 28759 Bremen.

Bernhard Zangl

Dr. rer. pol., geb. 1967; Direktor des Instituts für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen sowie stellvertretender Sprecher des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“. Universität Bremen, Linzer Str. 4, 28359 Bremen.

unterschiedliche Probleme auf, legt ihnen unterschiedliche Problemlösungsstrategien nahe und gibt dadurch unterschiedliche Pfade des Staatswandels vor.¹³

Keine der drei Antworten ist vollkommen überzeugend. Die Untergangsprognose der

ersten Antwort entspricht zwar einem weit verbreiteten Krisengefühl. Bisher gibt es aber keine stichhaltige Evidenz dafür, dass der Staat tatsächlich in irgendeinem Sinne untergeht. Die Kontinuitätsbehauptung der zweiten Antwort erscheint freilich genauso überzogen, denn das Krisengefühl besteht nicht ohne Grund. Es gibt durchaus Anzeichen dafür, dass der Staat sich nachhaltig wandelt. Die dritte Antwort stellt dies in Rechnung, beantwortet die Frage nach dem Wandel von Staatlichkeit aber dennoch nur teilweise. Auch wenn sich kein Staat genauso verändert wie ein anderer, können die unterschiedlichen nationalen Wandlungsprozesse dennoch nur als Variationen eines gemeinsamen internationalen Veränderungstrends bewertet werden.

Wir vertreten die These, dass die Staaten in der OECD-Welt tatsächlich einem gemeinsamen Veränderungstrend unterliegen: Staat und Staatlichkeit entwickeln sich auseinander, weil das, was im 20. Jahrhundert weitgehend im Staat konzentriert und vom Staat monopolisiert war, nämlich Staatlichkeit, sich bei Institutionen jenseits des Staates anlagert. Staatlichkeit zerfasert, trotzdem bleibt der Staat zentral. Er ist der Knotenpunkt, der die verschiedenen Fasern von Staatlichkeit zusammenhält. Aber seine Rolle ändert sich. Er wird vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

Staat und Staatlichkeit

Wir beginnen mit zwei Definitionen. Als *Staat* bezeichnen wir einen politischen Herrschaftsverband, der darauf spezialisiert ist, für ein bestimmtes Gebiet – das Staatsgebiet – und für eine bestimmte Gruppe von Menschen – die Staatsbürger – die Versorgung mit Kollektivgütern zu sichern. Damit der Staat Herrschaft zum Zwecke der Kollektivgutproduktion ausüben kann, braucht er bestimmte Fähigkeiten, die wir als *Staatlichkeit* bezeichnen. Staatlichkeit umfasst drei für die effektive Herrschaftsausübung unerlässliche Kompetenzen:

¹¹ Vgl. z. B. Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München 1994.

¹² Vgl. Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton 1999.

¹³ Vgl. Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford 2000.

– *Entscheidungskompetenz*, das heißt die Macht, kollektiv-verbindliche Entscheidungen zu treffen;

– *Organisationskompetenz*, also das Vermögen, kollektiv-verbindliche Entscheidungen verlässlich umzusetzen;

– *Letztverantwortung*, das heißt die Fähigkeit, faktische Anerkennung als höchste politische Autorität zu finden, in deren Namen Herrschaft ausgeübt wird, und die die Folgen einer mangelhaften Kollektivgutproduktion zu verantworten hat.

In welchem Verhältnis stehen nun Staat und Staatlichkeit zueinander? Im Idealtyp des nach innen und außen souveränen Staates fallen beide in eins: Der Staat ist im Vollbesitz von Staatlichkeit. Auf seinem Staatsgebiet besitzt er, und nur er allein, die für die Herrschaftsausübung notwendige Entscheidungs- und Organisationskompetenz und trägt die Letztverantwortung für die Kollektivgutproduktion. In der Realität gelingt es Staaten dagegen praktisch nie, Staatlichkeit vollkommen zu monopolisieren. Zerfallende Staaten, die so genannten „failed states“, zeigen anschaulich, dass es Staaten mit sehr geringer Staatlichkeit gibt. Und selbst die westlichen Staaten, denen üblicherweise ein hohes Maß an Staatlichkeit zugeschrieben wird, haben diese keineswegs schon immer besessen, sondern erst in einem historischen Prozess mühsam erworben. In diesem – zum Teil seit dem 15. Jahrhundert laufenden – Aneignungsprozess von Staatlichkeit haben sie übergeordnete Herrschaftsinstanzen wie Kaiser oder Papst aus der Letztverantwortung gedrängt, die Entscheidungskompetenzen von Kirche, Adel und Städten beschnitten und Organisationskompetenz an sich gezogen, indem sie beispielsweise private Söldnerheere durch staatlich finanzierte stehende Heere ersetzten, private Steuerpächter durch staatliche Steuerverwaltungen ablösten und private oder kirchliche Karitas durch staatliche Wohlfahrtspflege marginalisierten.

Dieser historische Aneignungsprozess von Staatlichkeit mündete schließlich im „totalen Staat“ der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, der dem Idealtyp des nach innen und außen vollständig souveränen Herrschaftsmonopolisten zumindest sehr nahe kam.¹⁴ Die weitge-

hende Verfügung über Letztverantwortung, Entscheidungskompetenz und Organisationsmacht verlieh diesem Staat einerseits ein Destruktionspotenzial, welches gesellschaftliche Katastrophen vom Ausmaß des deutschen Nationalsozialismus, des sowjetischen Kommunismus und der beiden Weltkriege erst ermöglichte, machte ihn andererseits aber auch zum idealen Instrument der demokratischen „Selbsteinwirkung“ der Gesellschaft auf sich selbst und befähigte ihn dadurch zu beachtlichen Aufbau- und Befreiungsleistungen.¹⁵ So gelang es den Staaten Westeuropas und Nordamerikas in den 1950er und 1960er Jahren, ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht nur den Frieden zu erhalten und individuelle Freiheit zu garantieren, sondern auch immer mehr soziale Sicherheit und materiellen Wohlstand zu bieten. Im Rückblick erscheinen diese Jahre deshalb oft als „goldenes Zeitalter“ des Staates.¹⁶

Wir behaupten nun, dass der seit der frühen Neuzeit andauernde historische Prozess der Aneignung von Staatlichkeit durch den Staat mit diesem goldenen Zeitalter ausläuft. Die Richtung des Staatswandels ändert sich. Staat und Staatlichkeit entwickeln sich auseinander, sodass der Staat sein in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreichtes Beinahe-Monopol auf Staatlichkeit schrittweise wieder verliert. Getragen wird dieser Prozess von einer umfassenden Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit.

Internationalisierung und Privatisierung

Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit bedeutet, dass internationale und private Institutionen eine zunehmend wichtige Rolle für die Herrschaftsausübung spielen. Beide Entwicklungen werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur zwar breit diskutiert, bisher aber weitgehend unabhängig und voneinander isoliert.¹⁷ Hier sollen sie

Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999.

¹⁵ Vgl. Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M. 1998, S. 98.

¹⁶ Vgl. Stephan Leibfried/Michael Zürn, Transformationen des Staates, Frankfurt/M. 2006, S. 34.

¹⁷ Für die Internationalisierung vgl. z. B. Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt/M. 1998, oder die Beiträge in: Edgar Grande/Louis W.

¹⁴ Zum Begriff „totaler Staat“ und der hier skizzierten historischen Entwicklung vgl. Wolfgang Reinhard,

dagegen zusammen analysiert werden, um ihre Wechselwirkungen auf den Staatswandel besser zu verstehen. Beide Entwicklungen werden im Folgenden an einigen markanten Beispielen illustriert.¹⁸

Die *Internationalisierung* von Staatlichkeit ist besonders auffällig in der Europäischen Union (EU), die sich längst nicht mehr darauf beschränkt, Handelshindernisse zwischen Staaten abzubauen, sondern bis weit ins „Kapillarsystem“ der mitgliedstaatlichen Gesellschaften hineinregiert. Verbrecher werden per europäischem Haftbefehl gesucht. Deutschen Frauen wird mit europäischem Gerichtsbeschluss der Zugang zur Bundeswehr eröffnet. Das italienische Glückspiel, der belgische Mehrwertsteuersatz auf Fahrradreparaturen, die Wasserqualität von deutschen Badeseen, das Rauchverhalten in bayrischen Bierzelten – all diese und ähnliche Sachverhalte werden von der EU beobachtet, reguliert und beeinflusst. Aber auch andere internationale Institutionen bestimmen zunehmend mit, wie heute im Nationalstaat regiert wird. Die Vereinten Nationen (UNO) lassen Bankkonten sperren und monieren soziale Ungleichheiten im deutschen Schulwesen. Der internationale Strafgerichtshof (ICC) erlässt Haftbefehl gegen Slobodan Milošević und Radovan Karadžić. Das internationale Klimaschutzprotokoll gibt nationalen Regierungen verbindliche Reduktionspflichten für Kohlendioxidemissionen vor. Die Welthandelsorganisation (WTO) entscheidet, ob europäische Staaten die Vermarktung von amerikanischem „Hormonfleisch“ zulassen müssen und welche Steuervergünstigungen die Vereinigten Staaten ihrer Exportindustrie bieten dürfen. Und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beeinflusst durch die PISA-Studie nachhaltig die Agenda der deutschen Bildungspolitik.

Pauly (Eds.), *Complex Sovereignty*, Toronto 2005. Für die Privatisierung vgl. Volker Schneider/Marc Tenbrücken (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt/M. 2004, und die Beiträge in Jonah D. Levy, *The State After Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge, (MA) 2006.

¹⁸ Hier und im Folgenden rekurren wir insbesondere auf die Beiträge in: S. Leibfried/M. Zürn (Anm. 6) und Achim Hurrelmann u. a. (Eds.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Basingstoke 2007.

Die *Privatisierung* von Staatlichkeit ist am sichtbarsten im Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge. Der Staat bringt die Post nicht mehr nach Hause, und auch der Lokführer ist in der Regel kein Beamter mehr. Auch die Versorgung mit Gas, Wasser, Elektrizität, Bahnverbindungen, Krankenhäusern, Telefonnetz, Bildung, Autobahnen und Personennahverkehr delegiert der Staat heute zunehmend an private Leistungsanbieter. Die Privatisierung bleibt jedoch nicht auf die Daseinsvorsorge beschränkt. Private Sicherheitsdienste sorgen für öffentliche Sicherheit in Kaufhäusern, Zügen, Großgaststätten und Einkaufspassagen. Militärflugzeuge werden von privaten Tankflugzeugen betankt, die Riester-Rente wird von privaten Versicherungsunternehmen angeboten, universitäre Studiengänge werden von privaten Akkreditierungsagenturen begutachtet und Banknoten sowie Personalausweise von privaten Druckereien hergestellt. Staatliche Beteiligungen an „strategisch“ wichtigen Industrien wie Kohle und Stahl, Flugzeugbau oder Banken und Versicherungen werden abgebaut oder ganz aufgelöst, die staatlichen Subventionszahlungen an private Wirtschaftsunternehmen gedrosselt. Und das Internet wird partiell von einer privaten US-Institution namens Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) organisiert.

Zerfaserung von Staatlichkeit

Die Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung bewirken, dass sich neue nicht-staatliche Träger von Staatlichkeit oberhalb und neben dem Staat etablieren: Staatlichkeit zerfasert. Dies bedeutet aber weder, dass die neuen Träger von Staatlichkeit selbst zu Staaten würden, noch, dass der Staat als Träger von Staatlichkeit überflüssig würde.

Die neuen nichtstaatlichen Träger von Staatlichkeit sind aus zwei Gründen nicht mit Staaten zu verwechseln. *Erstens* nehmen sie Herrschaft nur *sektorspezifisch* wahr. Im Gegensatz zum Staat, dessen Herrschaftsanspruch sich sektorenübergreifend auf praktisch alle politischen Herrschaftsfelder bezieht, ist der Herrschaftsbereich privater oder internationaler Träger von Staatlichkeit weitgehend begrenzt. Die Telekom und Arcor sind nur für die Kommunikationsdienstleistungen zuständig und nicht für die gesamte



Schaubild: Zerfaserung von Staatlichkeit

	Internationalisierung	Privatisierung
Entscheidungskompetenz	Viel	Wenig
Organisationskompetenz	Wenig	Viel
Letztverantwortung	Keine	Keine

Daseinsfürsorge. Toll-Collect zieht nur die Autobahngebühren ein und nicht die gesamten Steuern. Die WTO kümmert sich nur um den internationalen Handel, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) nur um Gesundheitsfragen und ICANN nur um die Internetregulierung. Und selbst die EU oder die UNO besitzen trotz ihrer umfassenden Mandate nicht die prinzipielle Allzuständigkeit eines Staates. Dazu kommt *zweitens*, dass die nichtstaatlichen Träger von Staatlichkeit Herrschaft nur *funktionsspezifisch* wahrnehmen. Im Gegensatz zum Nationalstaat, der im Prinzip alle drei Herrschaftskomponenten von Staatlichkeit – Entscheidungskompetenz, Organisationskompetenz und Letztverantwortung – gleichzeitig besitzt, verfügen nichtstaatliche Instanzen in der Regel nur über eine dieser Herrschaftskomponenten. Staatlichkeit wird im Zuge der Internationalisierung und Privatisierung nämlich nicht *en bloc* auf internationale oder private Träger verteilt, sondern nach Einzelkompetenzen getrennt: Internationale Institutionen erhalten wichtige Entscheidungs-, aber kaum Organisationskompetenzen, wohingegen private Instanzen genau umgekehrt wichtige Organisationskompetenzen zugewiesen bekommen, aber kaum Entscheidungskompetenzen erhalten. Die Letztverantwortung schließlich wird weder internationalisiert noch privatisiert, sondern bleibt ungeteilt beim Staat. Das Ergebnis dieser gegenläufigen Bewegungen ist die Zerfaserung von Staatlichkeit (vgl. das *Schaubild*).

Charakteristisch für diese Zerfaserung ist zum einen, dass die Internationalisierung vornehmlich auf *Entscheidungskompetenz* beschränkt bleibt. Internationale Institutionen strukturieren zunehmend vor, was vom Staat wie entschieden wird oder entscheiden gleich am Staat vorbei. Zum Teil beschränken sie die nationalen Entscheidungsspielräume ganz direkt, indem z. B. die WTO oder die EU ge-

naue Vorschriften zur Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen festsetzen, die UNO eine Liste illegaler, strafrechtlich zu ahndender Drogen verabschiedet oder die International Standards Organization (ISO) technische Standards verabschiedet, die formal zwar unverbindlich, de facto aber kaum zu ignorieren sind. Zum Teil beeinflussen internationale Institutionen die nationale Entscheidungsfindung aber auch indirekt, indem etwa die OECD durch Vergleichsstudien (PISA) nationale Regierungen unter bildungspolitischen Reformdruck setzt oder die Liberalisierungsnormen von WTO und EU einen zwischenstaatlichen Standortwettbewerb befördern, der die Regierungen zu wettbewerbskonformer Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zwingt. Durch welchen Kanal auch immer der internationale Einfluss wirksam wird, er bleibt weitgehend auf die Entscheidungskompetenz beschränkt. Internationale Institutionen besitzen in der Regel nicht die Organisationskompetenz, um kollektivverbindliche Entscheidungen selbst zu implementieren. Sie können weder selber Steuern erheben noch Schulen betreiben oder Drogendealer jagen. Sie stehen auch nicht in der Letztverantwortung für die Entscheidungsfolgen. Steuern, Schulen oder die Polizei werden weiterhin im Namen des Staates erhoben, unterhalten und betrieben. Und wenn etwas nicht gelingt, der internationale Drogenhandel überhand zu nehmen droht, das Schulsystem als ungenügend empfunden wird oder die Steuern als ungerecht, dann bleibt die Schuld am Staat hängen – und zwar selbst dann, wenn diese den Entscheidungsvorgaben internationaler Institutionen geschuldet ist.

Bezeichnend für die Zerfaserung ist zum anderen, dass die Privatisierung vornehmlich auf die *Organisationskompetenz* begrenzt bleibt. Private Instanzen werden zunehmend in die Implementation kollektivverbindlicher Entscheidungen eingebunden. Dies geschieht zum Teil, indem der Staat ursprünglich von ihm selbst wahrgenommene Aufgaben wie die Flugsicherung, den Hafenbetrieb, die Telekommunikation oder die Gasversorgung an private Träger veräußert, welche die Organisation dann weitgehend allein übernehmen. Teilweise überlässt er neue Aufgaben wie die Erhebung der Straßenmaut oder den Aufbau einer kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung gleich von Anfang an privaten Akteuren. Zum Teil nimmt er Auf-

gaben wie die Müllabfuhr, die Gefängnisaufsicht oder die Finanzierung und Instandhaltung von Schulgebäuden gemeinsam mit privaten Unternehmen wahr (public-private partnership). Der Einfluss der privaten Akteure bleibt aber jeweils auf die Implementation beschränkt und erstreckt sich nicht auf die umzusetzenden kollektiv-verbindlichen Entscheidungen selbst. Diese verbleiben in der Entscheidungskompetenz des Staates. Der Staat – und nicht die privaten Versicherungen, die solche Produkte vertreiben – bestimmt, welchen Mindestanforderungen Riester-Rentenprodukte genügen müssen. Er bestimmt zumindest mittelbar, zu welchem Preis die Bahn oder die Telekom ihren Konkurrenten Zugang zu ihrem Schienen- bzw. Festnetz eröffnen müssen, nicht diese Unternehmen selbst. Auch die Letztverantwortung bleibt beim Staat. Wenn es Toll-Collect nicht gelingt, seine *On-Board Units* effektiv in Betrieb zu nehmen oder die Bahn den Zeittakt im Kommunalverkehr heraufsetzt, dann steht der Staat in der Schusslinie. Auch dort, wo der Staat die Daseinsvorsorge nicht mehr selbst organisiert, bleibt er für deren angemessene Gewährleistung letztendlich verantwortlich.¹⁹

Zentralität des Staates

Im Zuge der Internationalisierung und Privatisierung gewinnen internationale Institutionen und private Leistungsanbieter Entscheidungs- bzw. Organisationskompetenz. Diese „Staatlichkeitsgewinne“ nichtstaatlicher Instanzen schlagen sich aber kaum in „Staatlichkeitsverlusten“ des Staates nieder. Der Staat verfügt nach wie vor über eine riesige Entscheidungs- und Organisationsmaschine, die, nimmt man die Staatsquote zum Maßstab, im OECD-Durchschnitt zwischen 1970 und 2005 sogar noch einmal deutlich gewachsen ist. Und auch als Träger von Letztverantwortung gibt es bisher keine Alternative zum Staat. Trotz Internationalisierung und Privatisierung bleibt der Staat die zentrale Herrschaftsinstitution. Dafür gibt es drei Gründe.

Erstens, *Unvollständigkeit*: Die Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung

sind unvollständig insofern, als sie sich, wie eben erläutert, nur sektorspezifisch vollziehen. Die sektorale Beschränkung hat zur Folge, dass bestimmte Politikbereiche weitgehend ausgespart bleiben. So sind beispielsweise sozialpolitische Entscheidungskompetenzen bisher kaum europäisiert, geschweige denn internationalisiert worden. Die nationale Sozialpolitik unterliegt zwar indirekten Einflüssen wie dem internationalen Standortwettbewerb oder den Wettbewerbsfähigkeitsrankings internationaler Organisationen. Insgesamt bleibt die internationale Einhegung nationaler Entscheidungskompetenz in diesem Bereich aber schwach. Ähnliches gilt für die Privatisierung im Bereich der Armee oder der Steuerverwaltung. Wo sie überhaupt stattfindet, bleibt sie auf Randaspekte beschränkt. Die zentralen Organisationskompetenzen behält in diesen Feldern der Staat.

Zweitens, *Komplementarität*: Die funktionale Beschränkung von Internationalisierung und Privatisierung bedeutet, dass internationale oder private Herrschaftsträger nur dann effektiv sein können, wenn der Staat die dazu notwendigen Komplementärfunktionen zur Verfügung stellt. Da internationale Institutionen in der Regel reine Entscheidungsmaschinen sind, bleiben sie zur Implementation oftmals auf staatliche Organisationskompetenz angewiesen. So können beispielsweise die WTO-Regeln zum Schutz geistigen Eigentums nur wirksam werden, wenn die Mitgliedstaaten entsprechende innerstaatliche Kontrollregime aufbauen. Kurz, der Staat muss Organisationskompetenz vorhalten oder sogar ganz neu entwickeln, damit internationale Entscheidungskompetenz wirksam werden kann. Umgekehrt sind private Leistungsträger reine Implementationsmaschinen, die auf einen staatlichen Entscheidungsrahmen angewiesen sind, der die von ihnen zu erbringenden Kollektivgüter definiert und ihnen dafür ausreichende Renditechancen garantiert. Die Privatisierung von Organisationskompetenz erhöht deshalb die Anforderungen an die staatliche Entscheidungskompetenz. Die Liberalisierung der Telekommunikation zwingt den Staat beispielsweise, zu entscheiden, welche Telekommunikationsdienstleistung er überhaupt als Teil der Daseinsvorsorge anerkennen will, zu welchen Bedingungen diese Leistungen angeboten werden sollen bzw. wie er den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Leistungsanbie-

¹⁹ Vgl. Gunnar Folke Schuppert, *Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2005.

tern steuern und kontrollieren will. Mit anderen Worten: Der Staat muss Entscheidungskompetenz ausbauen, um die Privatisierung von Organisationskompetenz zu ermöglichen.

Drittens, *Komplexität*: Selbst dort, wo staatliche und nichtstaatliche Stellen dieselben Kompetenzen wahrnehmen, ist ihr Verhältnis komplex und nicht substitutiv. Die Entscheidungen internationaler Institutionen machen zwar manche nationale Entscheidung überflüssig und höhlen dadurch staatliche Entscheidungskompetenz aus. Wenn beispielsweise die EU Minimalanforderungen an die Wasserqualität von Badegewässern verbindlich vorschreibt, bleibt für die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht weniger zu entscheiden übrig. Dafür werden aber andere staatliche Entscheidungen erst durch die Internationalisierung erforderlich.¹⁰ So müssen Regierungen entscheiden, wie sie auf die Entscheidungen internationaler Institutionen einwirken bzw. auf diese reagieren wollen. Wie soll die Bundesregierung die Klimapolitik der EU beeinflussen, durch Drohung, Anreize oder Überzeugen?

Wie soll sie auf die Feinstaubrichtlinie der EU oder die PISA-Studie der OECD reagieren? Auch private Organisationskompetenz ist kein reines Substitut für staatliche Organisationskompetenz, sondern setzt diese zum Teil sogar voraus.¹¹ Wenn der Staat bestimmte Implementationsaufgaben privaten Trägern überlässt, muss er die dafür notwendige Organisationskompetenz zwar nicht mehr selber vorhalten: Liegt der Betrieb von Telekommunikationsnetzen in privater Hand, braucht der Staat keine eigenen Fernmelde-techniker mehr. Gleichzeitig wachsen dem Staat mit der Privatisierung aber auch neue Implementationsaufgaben zu. Denn die Regulierung und Steuerung privatisierter Telekommunikationsmärkte ist selbst ein Organisationsproblem, zu dessen Lösung der Staat neue Organisationskompetenz etwa in Gestalt unabhängiger Regulierungsbehörden mit

entsprechend geschultem Personal aufbauen muss.

Unvollständigkeit, Komplementarität und Komplexität erhalten dem Staat eine zentrale Herrschaftsrolle. Die Zentralität des Staates beruht aber immer weniger auf der monopolartigen Verfügung über Entscheidungs- und Organisationskompetenz, sondern zunehmend mehr auf seiner besonderen Fähigkeit, die disparaten, sektoral und funktional beschränkten Entscheidungs- und Organisationsakte internationaler und privater Institutionen zu integrieren, zu koordinieren und in Wirkung zu setzen. Der Staat mutiert vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Er kann immer weniger allein. Aber er allein hält das Herrschaftsgeflecht zusammen und bleibt deshalb in der Letztverantwortung für die Versorgung mit Kollektivgütern auf seinem Staatsgebiet und für seine Staatsbürger.

Der Verbleib der Letztverantwortung beim Staat ist prekär, weil sie ihn zunehmend dem Risiko aussetzt, für Mängel in der Kollektivgüterversorgung zur Verantwortung gezogen zu werden, die durch internationale Institutionen oder private Leistungsanbieter zumindest mitverursacht worden sind. Dieses Risiko bietet aber auch Chancen, weil der Staat mit Hilfe internationaler und privater Akteure Kollektivgüter bereitstellen kann, die er allein auf sich gestellt kaum produzieren könnte. Internationale Institutionen können ihm helfen, grenzüberschreitende Gefährdungen wie den Klimawandel, den internationalen Terrorismus oder die Verbreitung der Vogelgrippe besser abzuwehren und grenzüberschreitende Chancen wie Freihandel, internationalen Wissensaustausch oder Ferntourismus effektiver zu nutzen. Die Privatisierung entlastet ihn von fiskalischem Druck und kann die Effizienz der Kollektivgüterproduktion erhöhen, z. B. weil transnational tätige Leistungsanbieter für einen größeren Markt und damit kostengünstiger als rein national tätige Staatsverwaltungen produzieren können oder der Preiswettbewerb zwischen verschiedenen Leistungsanbietern die Preise senkt. Manches, wofür der Staat heute in der Letztverantwortung steht, kann er überhaupt nur erreichen, weil er Herrschaft mit privaten und internationalen Instanzen teilt. Der Staat als Herrschaftsmanager ist heute deshalb nicht unbedingt schwächer

¹⁰ Vgl. Renate Mayntz, Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung, in: Ludger Heidbrink/Alfred Hirsch (Hrsg.), Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik, Frankfurt/M. 2007.

¹¹ Vgl. J. D. Levy (Anm. 7).

cher, als der Staat als Herrschaftsmonopolist es im goldenen Zeitalter war. Aber seine Rolle ist eine andere.

Zusammenfassung

Wie gezeigt, wird die Zerfaserung des Staates durch Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit verursacht. Dabei werden Entscheidungskompetenzen internationalisiert, aber kaum privatisiert, Organisationskompetenzen privatisiert, aber selten internationalisiert, und die Letztverantwortung verbleibt ganz beim Staat. Durch die Zerfaserung entsteht ein komplexes Geflecht von Herrschaftsstrukturen, in denen Kollektivgüter produziert werden. Der Staat ist in diesem Geflecht nur noch einer von vielen Herrschaftsträgern. Er übt Herrschaft oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern koordiniert, integriert, initiiert und ergänzt die Herrschaftsausübung anderer nichtstaatlicher Herrschaftsträger. Der Staat verliert Autonomie an diese neuen nichtstaatlichen Herrschaftsträger und wird insofern schwächer. Aber er gewinnt zugleich auch Einfluss auf sie, kann sie als Herrschaftsressource nutzen und wird dadurch stärker. Der Staat bleibt zentral, mutiert aber vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

Die Zerfaserung betrifft alle OECD-Staaten, aber nicht alle in gleicher Weise. Konvergenz ist deshalb nicht unbedingt zu erwarten. Zwischenstaatliche Unterschiede können trotz allgegenwärtiger Zerfaserung bestehen bleiben, weil Staatlichkeit nicht überall mit derselben Intensität internationalisiert und privatisiert wird. In der EU ist die Intensität offensichtlich sehr hoch, weil die EU-Institutionen im Zeitverlauf sehr weitreichende Entscheidungskompetenzen übertragen bekommen haben und viele Mitgliedstaaten mit sehr großen öffentlichen Sektoren in den Privatisierungsprozess eingetreten sind. In den Vereinigten Staaten ist die Intensität dagegen niedrig, weil der öffentliche Sektor von jeher klein ist und das Land als letzte verbliebene Supermacht weit weniger an internationale Institutionen und deren Entscheidungsvorgaben gebunden ist als andere Staaten. Dies ändert aber nichts daran, dass der Veränderungstrend hier wie dort derselbe ist: In den Vereinigten Staaten und der EU entwickelt sich der Staat tendenziell vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Zwi-

schenstaatliche Unterschiede können aber auch deshalb bestehen bleiben, weil unterschiedliche Staaten ihre Rolle als Herrschaftsmanager unterschiedlich interpretieren, also die von der Unvollständigkeit der Internationalisierung und Privatisierung gelassenen Spielräume unterschiedlich nutzen oder die funktional beschränkten Herrschaftsakte internationaler Institutionen und privater Akteure unterschiedlich kombinieren, koordinieren und synthetisieren. Institutionelle Unterschiede, Policy-Unterschiede oder Unterschiede im Kollektivgutangebot bleiben nicht nur trotz Zerfaserung bestehen, sondern werden zum Teil erst durch diese hervorgerufen.

Be- und Entgrenzungen von Staatlichkeit im politischen Kommunikationsraum

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der These auseinander, dass der Wandel von Staatlichkeit in der Moderne nur angemessen beschrieben werden kann, wenn gleichzeitig die Bedeutungsverschiebungen des Politischen in den Blick genommen werden. Dahinter steht die Annahme, dass Staat und Politik keineswegs – wie im Alltag oft unterstellt – gleichbedeutend sind.

Mathias Albert

Dr. phil., geb. 1967; Professor für Politikwissenschaft an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Postfach 100 131, 33501 Bielefeld. mathias.albert@uni-bielefeld.de

Willibald Steinmetz

Dr. phil., geb. 1957; Professor für Allgemeine Geschichte und Historische Politikforschung an der Fakultät für Geschichtswissenschaft, Philosophie und Theologie der Universität Bielefeld, Postfach 100 131, 33501 Bielefeld. willibald.steinmetz@uni-bielefeld.de

Historisch gesehen rücken die Begriffe „Staat“ und „Politik“ erst seit der Frühen Neuzeit in ein Verhältnis der gegenseitigen Bedeutungsbedingung, und erst im 19. Jahrhundert setzt sich auf breiter Front die Auffassung durch, man habe unter Politik im Wesentlichen das Handeln beziehungsweise Tätigkeitsfeld souveräner Staaten und ihrer Regierungen zu verstehen.¹ Doch schon seit der Wende zum 20. Jahrhundert werden verstärkt Stimmen laut, die dem Staat und seiner professionellen Politik einen weiter gefassten Begriff des Politischen entgegenstellen, meist in kritischer Absicht. Der Staat wird wieder he-

rabgestuft zu einem Akteur unter anderen in einem umfassenderen Kommunikationsraum des Politischen, der allerdings in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch als national umgrenzt gedacht wird. In diesem Kommunikationsraum „politisieren“ sich die modernen westlichen Gesellschaften selbst – manchmal mit dem Staat, häufiger auch gegen ihn. Sogar vermeintlich rückständige Despotien wie das russische Zarenreich oder koloniale, sich erst zu Nationen bildende Gesellschaften wie die indische werden seit dem späten 19. Jahrhundert von einem Politisierungsschub jenseits institutionalisierter Staatlichkeit erfasst.² Vor dem Hintergrund dieser schon länger andauernden Mediatisierung der Staaten in – noch – national gedachten politischen Kommunikationsräumen kann man die gegenwärtigen Vorgänge und Diskussionen um Entgrenzung oder Zerfall von Staatlichkeit als globale Ausweitung eines zuvor schon auf nationaler Ebene durchgespielten Prozesses interpretieren.

Betrachtet man nur die normative Ebene, scheint das Übergewicht der Staaten ungebrochen. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist der Staat überall. Spätestens seit den Dekolonisierungswellen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die gesamte Landmasse der Erde – mit Ausnahme der Antarktis – in souveräne Territorialstaaten unterteilt. Die globale Durchsetzung des Systems einer dem Anspruch nach exklusiven und effektiven Gebiets Herrschaft verwundert insofern nicht, als es als im Völkerrecht normativ geformter Ausdruck der weltweiten Akzeptanz westlicher Rationalitätsstandards gelten kann. Die Kehrseite der globalen Durchstaatlichung ist jedoch die hochgradige Unterschiedlichkeit der konkreten Ausgestaltung von Staatlichkeit. Hinter der Fassade der im Völkerrecht normierten – und für das Völkerrecht konsti-

¹ Vgl. zur Begriffsgeschichte Volker Sellin, Politik, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 789–874; Kari Palonen, The Struggle with Time. A Conceptual History of „Politics“ as an Activity, Münster 2006.

² Vgl. zu Russland: Walter Sperling, Vom Randbegriff zum Kampfbegriff: Semantiken des Politischen im ausgehenden Zarenreich, in: Willibald Steinmetz (Hrsg.), „Politik“ – Situationen eines Wortgebrauchs im Europa der Neuzeit, Frankfurt/M. 2007 (i. E.); zu Indien: Margrit Pernau, Bürger mit Turban. Plurale Identitäten der Muslime in Delhi im 19. Jahrhundert, Habilitationsschrift, Bielefeld 2006.

tutiven – souveränen Gleichheit aller Staaten finden sich konsolidierte Wohlfahrtsstaaten unterschiedlicher Färbung¹³ ebenso wie Gebiete zerfallender oder gar jenseits der völkerrechtlichen Hülle nicht mehr existierender Staatlichkeit.¹⁴

Untersucht man den Wandel von Staatlichkeit, bieten sich jenseits der Betrachtung des institutionellen Wandels vor allem zwei Beobachtungsperspektiven an, anhand derer sich das fortwährende Spiel der Be- und Entgrenzungen von Staatlichkeit im Kontext von Globalisierungsprozessen fokussieren lässt. Die erste dieser Beobachtungsperspektiven wird durch das Verhältnis der Praxis von Staatlichkeit zum Idealbild des souveränen Territorial- und später Nationalstaates bestimmt. Die zweite Perspektive richtet sich traditionellerweise auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft beziehungsweise zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Vor allem hinsichtlich des zweiten Aspekts drängt sich die Frage auf, inwieweit der Staat und der Raum des Politischen als gleichförmig gedacht werden können. Hier kann es nun nicht darum gehen, diese Grundfrage politischer Theorie und die unterschiedlichen Antworten darauf einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Vielmehr sollen Möglichkeiten erörtert werden, wie die in der Geschichte zu beobachtenden Grenzverschiebungen des Politischen als Sonde dienen können, um den Wandel von Staatlichkeit differenziert beschreiben zu können.

Wir gehen dabei in zwei Schritten vor. Zunächst wird ausgehend von einer historisch-semanticen Reflexion ein Begriff des Politischen entwickelt, der abstrakt genug ist, um Politisierungs- wie Depolitisierungstendenzen in der Geschichte unabhängig von epochen- und kulturspezifischen Formen der Herrschaftsausübung zu betrachten.¹⁵ Daran anschließend wird argumentiert, dass ein solcher, weit gefasster Begriff des Politischen geeignet ist, die Formenvielfalt und den Formwandel von Staatlichkeit innerhalb einer

Weltgesellschaft begrifflich zu fassen und dabei insbesondere die Entstehung neuer Formen von Staatlichkeit jenseits der Ebene des Nationalstaates adäquat zu beschreiben.

Historische Semantik des Politischen

Ein Rückblick in die Geschichte des Politikvokabulars seit der Frühen Neuzeit offenbart eine große Bandbreite möglicher Verwendungsweisen. Der Wortgebrauch und damit die Bedeutungen von „Politik“ variierten je nach Land, Sprache, Sprecher und Situation.¹⁶ Die auf das griechische *polis* zurückgehende Wortfamilie um „Politik“ differenzierte sich durch neue Nominal- und Verbalformen (das „Politische“, „politisieren“) sowie zahllose Komposita („Sozialpolitik“, „Politikversagen“) und Kombinationen mit dem Adjektiv „politisch“ immer stärker aus. Dadurch erweiterten sich die Aussagemöglichkeiten beträchtlich. Von einer linearen Entwicklung in dem Sinne, dass man unter „Politik“ um 1700 vor allem dies, um 1900 primär jenes verstand, kann man nicht ausgehen. „Politik“ konnte im Laufe der neueren Geschichte sehr vieles und immer mehreres zugleich bedeuten, und noch mehr Sachverhalten, Verhältnissen oder Personen konnte eine „politische“ Qualität zugeschrieben werden. Schon wegen dieser bis heute andauernden Dynamik des Wortfelds verbietet sich die Annahme einer sachlich oder logisch zwingenden begrifflichen Kontamination von „Politik“ und „Staat“, zumal auch der Staatsbegriff in der Geschichte vielfältigen Wandlungen unterlag und in den europäischen Sprachen beziehungsweise Ländern unterschiedlich gefasst wurde.¹⁷

Der Politikbegriff ist mit der mittelalterlichen Aristoteles-Rezeption in die europäischen Sprachen eingeführt worden und hat sich seitdem semantisch angereichert. Die meisten der im Laufe der Jahrhunderte hinzugekommenen Sinngehalte sind bis heute abrufbar geblieben. Nur wenige vormoderne Bedeutungen von „Politik“ und „politisch“ gerieten im 19. oder 20. Jahrhundert in Vergessenheit, so die im Kontext der höfischen Ge-

¹³ Vgl. den Beitrag von Philipp Genschel und Bernhard Zangl in diesem Heft.

¹⁴ Vgl. den Beitrag von Thomas Risse und Ursula Lehmkuhl in diesem Heft.

¹⁵ Es handelt sich um den Begriff des Politischen, der dem Bielefelder SFB 584 „Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte“ zugrunde liegt.

¹⁶ Zum Folgenden die Aufsätze in: W. Steinmetz (Anm. 2).

¹⁷ Vgl. hierzu Hans Boldt u. a., Staat und Souveränität, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Stuttgart 1990, S. 1–154.

sellschaft geläufige Verwendung, nach der „politisch“ sein hieß, dass man im geselligen Verkehr geschickt bis zur Skrupellosigkeit seinen Vorteil zu wahren verstand. Nicht mehr selbstverständlich präsent ist heute auch der ältere, auf Aristoteles zurückgehende Begriff von „Politik“ als einer Disziplin oder Kunstlehre neben Ethik und Ökonomie. Stärker noch als die „Ökonomie“, die weiterhin sowohl die Lehre von der Wirtschaft als auch das Wirtschaftsleben selbst meinen kann, hat sich „Politik“ gewissermaßen verdinglicht und verweist heute einerseits auf das Handeln politischer Akteure (wer immer sie seien), andererseits auf die Sphäre, in der sich ihr Handeln vollzieht: Man „macht“ Politik oder man agiert „in“ der Politik. Der ältere Disziplinbegriff von „Politik“ ist weitgehend vergessen.

Dauerhaft präsent geblieben ist hingegen die aristotelische Grundvorstellung, dass „Politik“ es mit dem Wohlergehen des „großen Ganzen“, mit der guten Ordnung des Gemeinwesens zu tun habe, wie immer es im Einzelfall ausgestaltet sein mochte. Der Politikbegriff in dieser, auf das „große Ganze“ gerichteten Bedeutung mag im Denken der Antike untrennbar mit der Form der *polis* verknüpft gewesen sein,¹⁸ seit seiner Einführung in das spätmittelalterliche und frühneuzeitliche Europa ist er jedoch nicht mehr an spezifische institutionelle Arrangements gebunden. Er konnte auf die italienischen Stadtrepubliken genauso angewandt werden wie auf die französische Monarchie, auf eine kleine Grafschaft ebenso wie auf das Heilige Römische Reich und später, im 19. Jahrhundert, auf lose föderale Gebilde in gleicher Weise wie auf straff zentralisierte Nationalstaaten. Unabhängig von der Größe, Macht und Verfassungsform des Gemeinwesens zielte der an die antike Tradition anknüpfende Politikbegriff von Anfang an auf eine bestimmte Art der Kommunikation: auf Verständigung über Regeln des Zusammenlebens – innerhalb von Gemeinwesen und zwischen ihnen.

Dass Regeln des Zusammenlebens auch gewaltsam oder durch Intrigen und Hinterlist, notfalls mit Krieg und Terror durchgesetzt werden konnten, lag ursprünglich jenseits des aus der Antike überlieferten Politikbegriffs, gehört jedoch in Europa seit dem 16. Jahrhundert zu seinem festen Bedeutungsinventar. Es

ist vielleicht die wichtigste semantische Anreicherung, die er in der Geschichte erfahren hat. Sie wurde zuerst, etwas zu Unrecht, mit dem Namen Machiavelli in Verbindung gebracht,¹⁹ setzte sich fort in den Fürstenspiegeln und politischen Testamenten, die der Kabinettspolitik absolutistischer Herrscher als Anleitung dienten, fand eine weitere Ausprägung in der Neufassung des Kriegsbegriffs durch Carl von Clausewitz, demzufolge Krieg „eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit andern Mitteln“ sein sollte,¹⁰ und wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Kontext der deutschen und italienischen Nationalstaatsbildungen durch Krieg und Diplomatie als „Realpolitik“ auf den Begriff gebracht. Betrachtet man die Verwendung des Politikvokabulars, so werden auch in der Gegenwart Krieg und Gewalt bis hin zu terroristischen Anschlägen immer wieder als Bestandteil der „politischen“ Kommunikation angesprochen. Die Bewertung dieser Form von „Politik“ mag negativ ausfallen, viele wollen der nichtstaatlichen Gewalt auch den politischen Charakter ganz absprechen, aber eben dieser Streit um den politischen oder nichtpolitischen Charakter von Gewalt bleibt ein Politikum.

Häufig negativ konnotiert ist im öffentlichen Sprachgebrauch auch derjenige Aspekt von Politik, der in der Politikwissenschaft als „politics“-Dimension bezeichnet und im Deutschen seit dem späten 19. Jahrhundert als kleingeistige Partei-, Interessen- und Berufspolitik diffamiert, seltener (wie bei Max Weber) als notwendiges Übel analysiert wird.¹¹ Gegen die Reduktion von „Politik“ auf das Geschäft des Machterwerbs und -erhalts sowie das darum herum aufgeführte Spektakel verbreitete sich in Deutschland seit der Jahrhundertwende die Forderung, die Gesellschaft, die Kunst und die Wissenschaft müssten selbst „politisch“ werden, also sich „politisieren“.¹² Und eben gegen die Engführung von Politik als Partei- und Berufspolitik

¹⁸ Vgl. Christian Meier, Die Entstehung des Politischen bei den Griechen, Frankfurt/M. 1980.

¹⁹ Vgl. V. Sellin (Anm. 1), S. 809 ff.

¹⁰ Zu diesem Zitat und seiner Interpretation: Jörn Leonhard, „Politik“ – ein symptomatischer Aufriss der historischen Semantik im europäischen Vergleich, in: W. Steinmetz (Anm. 2).

¹¹ Vgl. Max Weber, Politik als Beruf, in: Ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1988⁵, S. 505–560.

¹² Sabine Marquardt, Polis contra Polemos. Politik als Kampfbegriff der Weimarer Republik, Köln 1997.

richtete sich auch die in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts aufkommende Begriffsbildung „das Politische“. Wie immer es definiert wurde – ob als Beziehungsfeld, in dem letzte Freund-Feind-Unterscheidungen getroffen werden, wie bei Carl Schmitt,¹³ oder als Handlungsfeld, in dem die Menschen ihre Angelegenheiten durch Akte des Vergebens und Versprechens, also durch Worte regeln, wie bei Hannah Arendt¹⁴ – immer stand die Annahme dahinter, dass „das Politische“ eine fundamentalere Dimension menschlichen Daseins sei als die konkret vorgefundene Politik innerhalb der Staaten und zwischen ihnen. Aus einer solchen Sicht war die zeitweise erfolgreiche Monopolisierung der Politik durch den Staat und seine Apparate allenfalls eine ephemere Erscheinung der Epoche zwischen dem Westfälischen Frieden und dem zweiten „Dreißigjährigen Krieg“ des 20. Jahrhunderts.

Das Politische jenseits des Staates

Was folgt aus der vorstehenden historisch-semantischen Skizze zum Politikvokabular? Es ist für historiographische und gegenwartsanalytische Zwecke wenig gewinnbringend, den Politikbegriff in der Weise essenzialistisch zu fassen, dass man ihn an bestimmte, historisch kontingente Formen der Organisation von Gemeinwesen (etwa souveräne Staaten) oder an bestimmte Akteurskonstellationen (Herrscher, Regierungen, Parlamente) bindet, wie es in der Politikgeschichtsschreibung und Politikwissenschaft lange üblich war. Man versteht sich dadurch die Möglichkeit, die ganze Vielfalt vergangener, gegenwärtiger und zukünftig möglicher Erscheinungsformen in den Blick zu nehmen, in denen Menschen ihre das „große Ganze“ betreffenden Angelegenheiten geregelt haben oder regeln könnten. Wird der Politikbegriff zu eng an den Staat oder die Vorstellung eines Machtzentrums angelehnt, von dem aus effektive Gebietshoheit durchgesetzt wird, würden mittelalterliche Herrschaftsverbände ebenso als „politiklos“ gelten müssen wie die gegenwärtig sich entwickelnden Formen von „global governance“.

¹³ Vgl. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin 2002⁷, S. 26 f.

¹⁴ Vgl. Hannah Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben* (amerik. Original 1958), München 1981, S. 241.

Selbst die weit gefasste, in der neuen Politikgeschichte beliebte und an Niklas Luhman angelehnte Definition, nach der es Politik mit der Herbeiführung kollektiv verbindlicher Entscheidungen zu tun habe,¹⁵ greift in dieser Hinsicht noch zu kurz, handelt es sich doch bei „Entscheidung“ nur um einen spezifischen Modus von auf Verbindlichkeit angelegter Kommunikation. Kollektive Verbindlichkeit kann auch durch andere Modi der Kommunikation erzeugt werden, etwa durch ungefragt geltenden, von Zeit zu Zeit symbolisch bekräftigten Konsens oder auch durch Gewaltandrohung und Terror. Auch dies sind Formen politischer Kommunikation, aber einen Moment der Entscheidung wird man in ihnen vergeblich suchen, es sei denn, man überdehnt den Begriff der Entscheidung so sehr, dass jeder Kommunikationsakt als Entscheidung dargestellt wird. Hinter dem Begriff der Entscheidung lauert immer noch die Vorstellung eines Zentrums, in dem die Macht ihren Sitz hat, letztlich also die Vorstellung des Souveräns.

Kommunikation hingegen ist eine unabdingbare Voraussetzung, wenn man von Politik reden will. Ohne Kommunikation, sei sie sprachlich, symbolisch oder auch handgreiflich-gewaltsam, ist keine Regelung der allgemeinen Angelegenheiten denkbar. Aber nicht jede Kommunikation ist deshalb politisch. Politisch sind Kommunikationsakte dann, wenn sie sich auf Belange eines „großen Ganzen“ beziehen, das heißt auf Breitenwirksamkeit, Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit zielen oder in diesem Sinne gedeutet werden. Wie groß die Gemeinschaft ist, in der so kommuniziert wird, wie lange die Regeln, über die verhandelt wird, am Ende halten, und ob die Regeln von allen als verbindlich angesehen werden, ist demgegenüber sekundär. Mit dieser Definition lassen sich Politisierungs- und Depolitisierungsprozesse in der Geschichte verfolgen, ohne dass bestimmte Institutionen, Akteure oder Handlungsmodi explizit oder implizit vorausgesetzt werden. Der Begriff ist abstrakt genug, um epochen- und kulturübergreifende Politikforschung zu ermöglichen, besitzt aber genügend Trennschärfe, um Phänomene auszuschließen, die den Anforderungen an „politische“ Kommunikation nicht genügen.

¹⁵ Vgl. Barbara Stollberg-Rilinger, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?*, Berlin 2005, S. 1–24, S. 13 f.

Global Governance und Globale Politisierung

Der hier vorgeschlagene Begriff des Politischen zeichnet sich dadurch aus, dass er das Politische nicht notwendig an bestimmte – und das heißt in der Moderne vor allem: staatliche – Institutionen bindet. Es handelt sich in diesem Sinne um einen „weiten“ Politikbegriff, der aber doch hinreichend genug spezifiziert ist, um nicht dem Trugschluss zu erliegen, „alles“ sei politisch.

Dass das Politische und der Staat gemäß des hier verwendeten Verständnisses nicht als deckungsgleich angesehen werden, heißt selbstverständlich nicht, dass die Entwicklung moderner Staatlichkeit und die ständige Aus- und Neugestaltung des Politischen und seiner Grenzen nicht aufs Engste miteinander verknüpft wären. Die Entkopplung von Politisierungsprozessen auf der einen und der Entwicklung staatlicher Institutionen auf der anderen Seite erlaubt es jedoch, sich insbesondere der Frage der Herausbildung von Organisationsformen von Staatlichkeit *jenseits des Nationalstaates* zu nähern, ohne diese Perspektive von vornherein durch die Brille eines „methodologischen Nationalismus“ (Ulrich Beck) zu betrachten. Auf diese Weise können unter der Rubrik des Wandels von Staatlichkeit nicht nur die Transformationsprozesse im (westlichen) „demokratischen Rechts- und Interventionsstaat“¹⁶ sowie sich wandelnde Verhältnisse staatlicher und nichtstaatlicher Akteure gefasst werden; vielmehr sind so auch der wachsende Einfluss gesellschaftlicher Akteure¹⁷ sowie der Bedeutungszuwachs von trans- und supranationalen Organisationen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges¹⁸ als Indikatoren für die Herausbildung regionaler und globaler Formen von Staatlichkeit zu beobachten.

Mit einer solchen Perspektive wird begrifflich darauf reagiert, dass den vielfältigen Diagnosen eines „Regierens“ jenseits des Nationalstaates beziehungsweise der sich konsolidierenden Formen politischer Steuerung auf globaler Ebene („global governance“) der

Staat „abhanden“ gekommen ist. Demgegenüber ermöglicht ein Begriff des Politischen, der wie erläutert auf die Breitenwirksamkeit, Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit politischer Kommunikation abzielt, ein weiterführendes Verständnis, demzufolge das Regieren jenseits des Nationalstaats beziehungsweise die Strukturen der global governance als genuine Politisierungsprozesse mit einer nachholenden Institutionenbildung zu begreifen sind. Diese bilden auf globaler Ebene Formen politischer Kommunikation aus, die auf kollektive Verbindlichkeit angelegt sind, und übernehmen außerdem wenigstens rudimentäre Funktionen bei der Gewährleistung von Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität (Rechtsstaatlichkeit). Der hier vorgeschlagene „weite“ Politikbegriff erlaubt es, aufbauend auf diesen Bausteinen globaler Politik in den Elementen der Herausbildung von Weltöffentlichkeit und einer Weltsemantik – also gleichsam einer Sprache zur „Selbstbeobachtung“ der Welt als Welt – Indizien für das Entstehen einer Form von globaler Staatlichkeit jenseits des Nationalstaates zu sehen. Genau diese im Gegensatz zu Institutionalisierungsprozessen qualitativ andersartigen Elemente globaler politischer Strukturbildung werden jedoch in der mittlerweile kaum noch zu überschauenden Literatur zur „global governance“ kaum erwähnt, welche vor allem auf die Entstehung globaler politischer Regime nebst ihrer Verrechtlichung sowie die (zivil-)gesellschaftliche Begleitung dieses Prozesses durch nichtstaatliche Akteure abhebt.

Gerade in der Flankierung eines zivilgesellschaftlich unterstützten, zunehmend verrechtlichten globalen Institutionalisierungsprozesses durch die Herausbildung von Weltsemantik und -öffentlichkeit entwickelt sich ein globaler Raum des Politischen, der die Bedingung der Möglichkeit für eine nachhaltige globale politische Strukturbildung und ihre Konsolidierung als besondere Form von Staatlichkeit abgibt. Es versteht sich dabei von selbst, dass einer solchen Diagnose nur unter der Maßgabe Folge geleistet werden kann, wenn man sich von der Vorstellung einer „anarchischen“, in ihrer Anarchie immer nur zu bändigenden, nie aber zu überwindenden Staatenwelt als Grundmuster der internationalen Beziehungen zu verabschieden bereit ist, die weiterhin einen beharrlichen Hintergrundton in einem Großteil der Literatur zu global governance abgibt.

¹⁶ So das Verständnis des Bremer SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.

¹⁷ Vgl. Anm. 3.

¹⁸ Vgl. den Beitrag von Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhardt in diesem Heft.

Weltöffentlichkeit und Weltsemantik

Eine Weltöffentlichkeit bereitet den Boden für die Breitenwirksamkeit politischer Kommunikation. Es wäre jedoch falsch, als Voraussetzung einer solchen Weltöffentlichkeit eine mehr oder weniger integrierte Medienlandschaft zu erwarten, an der alle „Welt“-Bürger in gleichem Maße teilhaben. Eine Öffentlichkeit tritt dem politischen System nicht als etwas Äußeres gegenüber und drückt nicht etwa die aggregierte Meinung eines Demos aus.¹⁹ Eine solche Annahme übersieht, dass die Darstellung einer öffentlichen Meinung im Sinne einer Stimme erst aufgrund der Zentralisierung der Staatsgewalt im absolutistischen Staat möglich wurde. Genauso lässt sich hinsichtlich einer Weltöffentlichkeit argumentieren, dass sie der Herausbildung staatlicher Strukturen vorgelagert ist. Es geht bei der Öffentlichkeit des politischen Systems mithin um nichts anderes als ein „Reflexivwerden“ von Staatlichkeit.

So verstanden kann die Entstehung einer Weltöffentlichkeit schon in ihrer Inszenierung etwa in den Weltausstellungen im 19. Jahrhundert, spätestens aber in dem Moment angesiedelt werden, in welchem mit der Gründung des Völkerbundes politische Herrschaft zumindest *symbolisch* auf eine globale Ebene übertragen wurde.²⁰ Seitdem entsteht Weltöffentlichkeit im gemeinsamen Bezug ganz unterschiedlicher Medienlandschaften auf bestimmte „Weltereignisse“, in denen sich über eine globale Betroffenheit (im negativen wie im positiven Sinne) Weltöffentlichkeit herstellt und aktualisiert. Dabei wirkt die symbolische Herstellung von Weltpolitik durch Rituale wie etwa in den „Weltkonferenzen“ der Vereinten Nationen ebenso als Referenzpunkt für die Konstruktion von Weltöffentlichkeit wie Katastrophen oder herausragende technische oder wissenschaftliche Leistungen.

Komplementär zur Weltöffentlichkeit entwickelt sich eine Weltsemantik, welche gleichsam die sprachlich-diskursive „Hintergrundfolie“ darstellt, die es erlaubt, die Einheit eines globalen politischen Systems in diesem System selbst zu thematisieren. Obwohl sich hinsichtlich dieser Semantik durchaus auch Rückschritte beobachten lassen (so etwa in der Bevorzugung des Begriffes der „internationalen Politik“ gegenüber dem der „Weltpolitik“), konsolidiert sie sich doch über einen normativ dicht besetzten Gebrauch des Begriffs der „internationalen Gemeinschaft“. Im Völkerrecht dient dieser Begriff der Selbstvergewisserung der Tatsache, dass es sich beim internationalen Staatensystem nicht um ein rechts- und regelloses anarchisches System handelt. Zudem geht es um einen Begriff, mit dem das globale politische System sich *als bestimmten normativen Standards genügend* beobachtet.

Dies kommt insbesondere in der Frage nach der Zugehörigkeit zur internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck: Während die Frage nach (Kriterien) der Zugehörigkeit zur internationalen Gemeinschaft wenigstens implizit ein wesentliches Motiv in der umfangreichen Forschung zur Problematik der sogenannten „failed states“ oder „rogue states“ darstellt, wird erst in jüngerer Zeit explizit die Frage gestellt, unter welchen Bedingungen Staaten aus der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen werden beziehungsweise ausgeschlossen werden sollten.²¹ Dies wird eng verknüpft und diskutiert mit der Frage nach der Legitimität und den Legitimitätsquellen unterschiedlicher Akteurstypen wie etwa Staaten, Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Direktverwaltungen (z. B. Kosovo).²² Hierbei konnte insbesondere herausgearbeitet werden, dass sich neben den traditionellen Souveränitätsrechten mit dem Menschenrechtsregime eine zweite Hauptquelle internationaler Legitimität als „Mitgliedschaftsbedingung“ des internationalen Systems etabliert hat.²³

¹⁹ Der vorliegende Abschnitt entwickelt ein Argument aus: Mathias Albert, Einleitung: Weltstaat und Weltstaatlichkeit: Neubestimmungen des Politischen in der Weltgesellschaft, in: Ders./Rudolf Stichweh (Hrsg.), Weltstaat und Weltstaatlichkeit, Wiesbaden 2007.

²⁰ Vgl. Hans-Martin Jaeger, World opinion and the turn to post-sovereign international governance, in: Mathias Albert/Lena Hilkermeier (Eds.), Observing International Relations, London 2004.

²¹ Vgl. Elizabeth Saunders, Setting boundaries: can international society exclude „rogue states“?, in: International Studies Review, 8 (2006), 1, S. 23–53.

²² Vgl. etwa Ian Clark, Legitimacy in a global order, in: Review of International Studies, 29 (2003), 1, S. 75–96.

²³ Thorsten Bonacker, Inklusion und Integration durch Menschenrechte. Zur Evolution der Weltgesellschaft, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 24 (2003) 2, S. 121–149.

Globale Staatlichkeit

Zusammen schaffen eine sich bildende Weltöffentlichkeit und Weltsemantik den Horizont, innerhalb dessen sich die vielfach beobachteten (und in den anderen Beiträgen dieses Hefts in unterschiedlichen Facetten beleuchteten) Prozesse globaler politischer Strukturbildung und ihrer rechtlichen Ausgestaltung – auch und gerade unter Einbezug nichtstaatlicher Akteure – in Richtung auf die Entwicklung einer Form „globaler Staatlichkeit“ entwickeln können. Es soll an dieser Stelle nicht entschieden werden, ob die Rede von einer „globalen Staatlichkeit“ der von einer „Weltstaatlichkeit“ vorzuziehen ist oder nicht, da insbesondere der zweitgenannte Begriff eng mit der traditionellen Weltstaats-Diskussion der politischen Philosophie zusammenhängt, die den Weltstaat noch in Analogie zum Nationalstaat konzipierte.²⁴ Entscheidend ist jedoch, dass die Diagnose, dass sich im Rahmen globaler politischer Strukturbildung eine neue, globale Form von Staatlichkeit entwickelt, nicht mit den Grundlagen moderner National- beziehungsweise Territorialstaatlichkeit zu vereinbaren ist, insofern bei der globalen Staatlichkeit ausdrücklich eine *inklusive* Form von Staatlichkeit gemeint ist. Im Gegensatz zur „exklusiven“ Form des modernen, souveränen Staates, der auf seinem Gebiet eine – und nur eine – Form von (allenfalls föderal untergliederter) Staatlichkeit akzeptiert, beschreibt eine „inklusive“ Form globaler Staatlichkeit die komplementäre – aber nicht konfliktfreie! – Koexistenz beziehungsweise Überlappung verschiedener Formen von Staatlichkeit mit unterschiedlichen geographischen Extensionen von Herrschaftsfunktionen.²⁵

Man könnte die Herausbildung einer Form von Globalstaatlichkeit als eine akademische Fingerübung abtun. Aber gerade hier hilft ein Rückgriff auf den durch den Rekurs auf das Politische als Kommunikationsraum gewonnenen Blick auf die historische Dynamik von Politisierungsprozessen. Hier zeigt sich, dass Politisierungsprozesse, verstanden als das

Ausgreifen des Politischen auf verschiedene (welt-)gesellschaftliche Bereiche, kaum oder überhaupt nicht zurückzunehmen sind. Genau in diesem Sinne kann auch die Herausbildung einer globalen Form von Staatlichkeit als ein robuster Prozess angesehen werden. „Robust“ heißt in diesem Zusammenhang, dass es keine empirisch feststellbare Trendumkehr gibt. Rückschläge und Stillstände im Prozess der internationalen Institutionalisierung, ihrer rechtlichen Flankierung, der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, der Herausbildung einer Weltöffentlichkeit und Weltsemantik mögen vielerorts zu beobachten sein. Es gibt jedoch bislang keine Hinweise auf ihre langfristige Konsolidierung.

Ein Weltstaat ist nicht „unausweichlich“,²⁶ aber seine Entstehung ist doch wahrscheinlich. Dies setzt freilich voraus, dass man bereit ist, darunter etwas anderes zu erwarten als einen „globalen Nationalstaat“. Und dies wiederum setzt ein Verständnis des Politischen voraus, das dieses als historischen Möglichkeitshorizont für die Entstehung unterschiedlicher Formen von Staatlichkeit, nicht aber als deckungsgleich damit begreift.

²⁴ Vgl. die Beiträge in Matthias Lutz-Bachmann/James Bohmann (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Frankfurt/M. 2002.

²⁵ Ähnlich Martin Shaw, *Theory of the Global State. Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge 2000.

²⁶ Alexander Wendt, *Why a world state is inevitable*, in: *European Journal of International Relations*, 9 (2003) 4, S. 491–542.

Matthias Ecker-Ehrhardt ·
Michael Zürn

Die Politisierung internationaler Institutionen

Der bevorstehende G8-Gipfel im mecklenburgischen Heiligendamm wird von erheblichen Protesten begleitet werden. „Während die G8 ohne Legitimation, aber mit ungeheurer Macht ihre Interessen durchsetzen“, so etwa die deutsche Sektion von Attac, solle Heiligendamm als Gelegen-

Matthias Ecker-Ehrhardt

Dr. phil., geb. 1967;
wiss. Mitarbeiter der Abteilung
Transnationale Konflikte und
Internationale Institutionen am
Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung (WZB) gGmbH,
Reichpietschufer 50,
10785 Berlin.
Ecker@wzb.eu

Michael Zürn

Prof. Dr. rer. soc., geb. 1959;
Dean der Hertie School of
Governance und Direktor der
Abteilung Transnationale
Konflikte und Internationale
Institutionen am WZB.
Zuern@wzb.eu

heit genutzt werden, sich „weitergehende Gedanken über eine ganz andere ‚Globalisierung der Demokratie‘“ zu machen.¹ Derartige Kritiken bleiben nicht folgenlos. So hatte sich auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún im September 2003 eine breite Allianz von Entwicklungsländern (G21) erfolgreich dem Druck des Westens widersetzt und die Verhandlungen zum Scheitern gebracht. Das Protestbündnis

der WTO-Kritiker feierte dies als „zweites Seattle“ und wies sich selbst eine Rolle als zentraler Akteur dieser Verhandlungen zu insofern, als die „Massenmobilisierung auf den Straßen, die Lobbyarbeit und die vielen Aktionen innerhalb der Hotelzone ... wesentlich dazu beigetragen [habe], die reichen Länder zu isolieren“ und die Koalition der Entwicklungsländer „von unten“ auf ein gemeinsames Handeln zu verpflichten.² Der Widerstand gegen internationale Institutionen beschränkt sich aber nicht auf linksgerichtete transnationale Gruppierungen. Jedes

multilaterale Abkommen, das die Vereinigten Staaten unterzeichnen, muss erst vehemente Widerstände von zumeist konservativen Senatoren und Kongressmitgliedern überstehen, bevor es wirksam werden kann. Attac und den erzkonservativen, ehemaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Senator Jesse Helms, eint die Kritik an bestehenden internationalen Institutionen. Politische Akteure, die sich als Kontrollorgan der Regierungen verstehen, zeigen sich also zunehmend für Macht- und Legitimitätsfragen globalen Regierens sensibel. Sie sind in einem Maße zu Kritik und Widerstand bereit, das internationale Institutionen unter Zugzwang setzt. Gerade dies könnte sich aber als eine wichtige Marke auf dem Weg zu einer normativ gehaltvollen Ordnung jenseits des Nationalstaats erweisen.

Wie ist das möglich? Wir interpretieren diese Widerstände als Ausdruck einer Situation, in der internationale Institutionen mit mehr und neuen Einflussmöglichkeiten ausgestattet sind und mithin von einer wachsenden Zahl gesellschaftlicher Akteure subjektiv mehr Relevanz zugesprochen bekommen. Im Zuge dessen steigen auch die normativen Ansprüche an diese Institutionen. Die Politik und Verfahren internationaler Institutionen werden nicht mehr nur im Lichte partikularnationaler Interessen und Probleme diskutiert, sondern zunehmend auch im Rekurs auf Kriterien einer legitimen politischen Ordnung. Werden diese Ansprüche enttäuscht – und das werden sie allzu häufig –, kommt es zu massiven Widerständen gesellschaftlicher Akteure gegen die Politik und die Verfahren internationaler Institutionen. Diese Politisierung lässt internationale Institutionen keinesfalls unberührt. Sie reagieren in vielen Fällen mit Veränderungen ihrer Verfahren, insbesondere durch die Öffnung für transnationale

Die in diesem Beitrag entwickelten Überlegungen beruhen auf dem breiter angelegten Forschungsprogramm der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ am Wissenschaftszentrum Berlin. Vgl. hierzu Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke, Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 14 (2007) 1, S. 129–164.

¹ Attac Deutschland 2007, in: <http://www.attac.de/heiligendamm07/pages/alternativen.php> (16. 4. 2007).

² Walden Bello 2003, in: http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/cancun/action/cancun/0915walden_bello.htm (16. 4. 2007).

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und durch eine erhöhte Transparenz ihrer Arbeit. Ob dies als Ausdruck einer beginnenden Demokratisierung internationaler Institutionen gelten kann, bleibt allerdings abzuwarten.

Gesellschaftliche Wahrnehmung internationaler Institutionen

Internationale Institutionen haben insbesondere seit 1989 an Autonomie gegenüber den Nationalstaaten gewonnen. Mehrheitsentscheidungen und quasi-juristische Verfahren führen dazu, dass Nationalstaaten teilweise gezwungen werden, gegen ihren Willen zu handeln. Somit wird das Konsensprinzip, das lange konstitutiv für die internationale Politik war, untergraben; in der Folge wirken internationale Institutionen zum Teil tief in nationale Angelegenheiten hinein.¹³ Es gibt auch Hinweise darauf, dass dieser Bedeutungszuwachs internationaler Institutionen von den betroffenen Gesellschaften durchaus gesehen wird. So belegen etwa die Eurobarometerumfragen, dass die europäischen Institutionen als immer wichtiger wahrgenommen werden und die Bürger dabei sehr wohl zwischen den einzelnen Institutionen differenzieren können.¹⁴ Die in einer Reihe westlicher Gesellschaften durchgeführten Umfragen des *Pew Research Center for the People and the Press* verweisen darauf, dass auch den Vereinten Nationen (VN) von einer nicht unerheblichen Anzahl der Bürger ein großer Einfluss zugeschrieben wird. Diese Umfragen zeigen unter anderem, dass derartige Einschätzungen auch zentrale außenpolitische Präferenzen prägen, etwa ob für oder gegen den Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Politik votiert wird.¹⁵

¹³ Vgl. Michael Zürn, *Global Governance in der Legitimationskrise?*, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/M. 2003.

¹⁴ Vgl. European Opinion Research Group EEIG, *Eurobarometer 60/Herbst 2003 – Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, 2004; European Opinion Research Group EEIG, *Eurobarometer 61/Frühjahr 2004 – Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union* (gemeinsamer Bericht der Eurobarometer 61 und CC Eurobarometer 2004.1), 2004.

¹⁵ Instruktiv ist darüber hinaus, dass eine Wiederholungsbefragung des *Pew Research Center for the People and the Press* (2003:1) einen gewissen subjektiven Bedeutungsverlust der VN belegt, nachdem sich die VN im Fall des Irakkonfliktes weder gegen das

Neben Umfragedaten spricht vor allem die Praxis dafür, dass gesellschaftliche Akteure internationale Institutionen für wichtig halten. Die transnationale Kampagne zum Verbot von Landminen¹⁶ oder die Aktivitäten von Transparency International im Zusammenhang mit der *Anti-Bribery Convention* sind prominente Beispiele dafür, dass die Lösung von Problemen durch internationale Institutionen vehement eingefordert wird.¹⁷ Auch die Bereitschaft vieler NGOs, sich etwa im Rahmen der VN um einen – mit erheblichen internen Kosten verbundenen – Konsultativstatus zu bewerben, zeugt in diesem Sinne von einer subjektiven Anerkennung der VN als einflussreicher Organisation. Ähnliches lässt sich mit Blick auf die internationale Lobbyarbeit nationaler Interessengruppen wie Gewerkschaften und Unternehmensverbände behaupten.¹⁸ Schließlich nutzen gesellschaftliche Akteure international kodifizierte Standards als wesentliche Anspruchsgrundlage ihrer Forderungen gegenüber nationalen Regierungen und verhelfen diesen Standards bzw. den vorhandenen Verifikationsagenturen im Gegenzug zu verstärkter Geltung. Im Menschenrechtsbereich profitieren etwa das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und verschiedene Sonderberichterstatter davon, dass sich Medien und Menschenrechtsaktivitäten immer wieder auf die Zahlen und Bewertungen dieser Institutionen stützen und ihnen damit Autorität zuweisen.¹⁹

Regime Saddam Husseins noch gegenüber der von den Vereinigten Staaten angeführten „Koalition der Willigen“ als übermäßig durchsetzungsfähig erwiesen hatte. (Vgl. *Pew Research Center for the People and the Press*, *Pew Global Attitudes Project 2003: Views of a Changing World*, Washington, DC 2003.)

¹⁶ Vgl. www.icbl.org (16. 4. 2007).

¹⁷ http://www1.transparency.org/building_coalitions/oecd/oecd.html (16. 4. 2007); vgl. auch Günter Metzges, *NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen*, Baden-Baden 2006.

¹⁸ Vgl. Michael Zürn/Gregor Walter (Hrsg.), *Globalizing Interests. Pressure Groups and Denationalization*, Albany 2005.

¹⁹ Mit Blick auf den Menschenrechtsbereich etwa Thomas Risse/Anja Jetschke/Hans P. Schmitz, *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden 2002; vgl. auch Matthias Ecker-Ehrhardt, *Neue Autoritäten? Die öffentliche Definition humanitärer Krisen durch trans- und internationale Institutionen*, WZB Discussion Paper, Berlin 2007 (i. E.).

Dazu passt schließlich auch, dass das Phänomen des *political consumerism* sich längst transnational darstellt: Viele Konsumenten folgen bei ihren Kaufentscheidungen den Appellen internationaler und transnationaler Institutionen. Der gesellschaftliche Boykott südafrikanischer Produkte stützte bereits während der 1970er Jahre maßgeblich die VN-Sanktionen.¹⁰ In Form so genannter *Boycotts* belohnen Konsumenten darüber hinaus auch die Einhaltung transnationaler Zertifizierungssysteme wie dem *Marine Stewardship Council* (MSC), *Rugmark*, *FLO Certification Programme* oder der *Clean Clothes Campaign* (CCC) und zeigen damit, dass diese Institutionen immer wieder von einer erheblichen und augenscheinlich steigenden Zahl gesellschaftlicher Akteure als bedeutsam wahrgenommen werden.

Kontextbedingungen der neuen Ansprüche

Die Wahrnehmung institutioneller Macht jenseits nationalstaatlicher Autoritäten erzeugt beides: Zustimmung und Zuwendung für, aber auch Misstrauen und Widerstände gegen internationale Institutionen. Angesichts der gewachsenen Autonomie internationaler Institutionen kommt es in den betroffenen Gesellschaften zu einer gesteigerten Auseinandersetzung über deren Legitimitätsgrundlagen. Eine gewichtige Rolle spielen dabei auch die *kognitiven und kulturellen Grundlagen* gesellschaftlicher Politisierung, die sich in den vergangenen Dekaden gleichfalls geändert haben. So treffen die ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Folgen der Globalisierung bei vielen Menschen auf eine Haltung, sie tatsächlich als „eigene“ Probleme zu verstehen. Im Zuge zunehmender Bildung werden immer breitere Bevölkerungsteile in die Lage versetzt, globale Zusammenhänge und Wechselwirkungen zu erkennen.¹¹ Auch

¹⁰ Vgl. David Black, *The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa*, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge 1999, S. 78–108; Michele Micheletti, *Political Virtue and Shopping*, New York 2003.

¹¹ Schon Rosenau sah hierin ein wesentliches Charakteristikum einer „multizentrischen Welt“. Vgl. James N. Rosenau, *Along the Domestic Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge 1997.

ändert sich das Vermögen, sich jenseits nationaler Grenzen und kultureller Räume in andere hineinzuversetzen, Mitleid und Solidarität zu empfinden – wie sich nicht zuletzt an der zunehmenden Bereitschaft zeigt, sich angesichts entfernter humanitärer Krisen und Menschenrechtsverletzungen für die Betroffenen einzusetzen.¹² Im Ergebnis sehen wir eine zunehmend denationalisierte politische Problemwahrnehmung – ein Prozess, der nicht auf westliche Industriegesellschaften beschränkt sein dürfte und durch die Verdichtung bzw. Kommerzialisierung medialer Kommunikationsprozesse noch verstärkt wird. Sofern die Definition ökonomischer, sozialer und auch moralischer Interdependenzen Phänomen wie Hungersnöten, Seuchen oder Völkermord einen steigenden Nachrichtenwert zuweist, erzeugen die Medien nämlich einen immer schnelleren Fluss von Informationen. Dieser forciert seinerseits die Auseinandersetzung mit internationalen Problemen und Zusammenhängen.¹³

Die konstatierte kognitive Mobilisierung führt auch zu einer wachsenden Sensibilität von Gesellschaften für Machtfragen im Allgemeinen und dürfte schon von daher eine Politisierung gesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf inter- und transnationale Institutionen begünstigen. Mit Blick auf die westlichen Industrienationen sind die damit einhergehenden Ansprüche auf politische Teilhabe als Ausdruck eines Wertewandels diskutiert worden.¹⁴ In der Folge eines solchen Wertewandels lässt sich eine Bedeutungszunahme von Kriterien wie Repräsentativität und Transparenz als Bedingungen gesellschaftlicher Anerkennung von *Global Governance* beobachten. Außerhalb der OECD-Welt bleibt Bildung

¹² Vgl. Hans W. Bierhoff/Beate Küpper, *Sozialpsychologie der Solidarität*, in: Kurt Bayertz (Hrsg.), *Solidarität*, Frankfurt/M. 1998, S. 263–296; Martha Finemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Ithaca 2004.

¹³ Zur Zunahme solcher globalen Orientierung vgl. Peter A. Furia, *Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion*, in: *Global Society*, 19 (2005) 4, S. 331–359. Vgl. auch die Arbeiten von Ulrich Beck zum Kosmopolitismus: Ulrich Beck, *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt/M. 2004.

¹⁴ Vgl. Pippa Norris, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge 2002; Ronald Inglehart/Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge 2005.

zwar vielfach ein knappes Gut. Dennoch erreicht und formt sie aber auch dort die Ansprüche an politische Ordnung bei einem signifikanten Teil der Bevölkerung – einer Elite, die zunehmend nach Beteiligung am politischen Prozess strebt, darüber hinaus jedoch auch immer wieder die westliche Dominanz in internationalen Institutionen kritisiert.¹⁵

Enttäuschte Ansprüche

Allerdings kann ein Wandel der kognitiven und kulturellen Kontextbedingungen allein das Entstehen gesellschaftlicher Widerstände gegen internationale Institutionen noch nicht erklären. Erst die Enttäuschung über Verfahren und materielle Politik einflussreicher Institutionen macht diese zum Zielobjekt gesellschaftlicher Kritik und Widerstände. Sofern sich die substanzielle Reichweite und die „Eingriffstiefe“ internationaler Institutionen vielfach erhöht haben, erscheinen deren Entscheidungsprozesse aus gesellschaftlicher Sicht häufig als nicht legitim. Am Entscheidungsmodell des exekutiven Multilateralismus hat sich nämlich über die Jahre kaum etwas geändert. Die Politik in den internationalen Institutionen findet meist immer noch unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt, bleibt hermetisch und ist folglich aus Sicht der letztlich Betroffenen undemokratisch.

Erstens verletzt der Ausschluss eines Teils der Betroffenen von den Entscheidungsverfahren Ansprüche an die *Partizipation* bzw. an die *Repräsentativität* von trans- und supranationalen Institutionen. Diese Exklusion lässt sich auf zwei Ebenen beobachten. Einerseits sind nicht alle Staaten an den Entscheidungen beteiligt und andererseits führt die Neigung zum exekutiven Multilateralismus zum Ausschluss gesellschaftlicher Akteure in exekutiv-staatlich dominierten Entscheidungsprozessen. Hinsichtlich der in den zentralen Gremien internationaler Organisationen vertretenen Staaten hat etwa der Ausschluss ganzer Regionen aus dem entscheidenden Prozess der Vor- und Parallelverhandlungen im *green room* der WTO für massive Kritik gesorgt.¹⁶

¹⁵ Vgl. Zeyno Baran, *Fighting the War of Ideas*, in: *Foreign Affairs*, 84 (2005) 6, S. 68–78.

¹⁶ Vgl. Martin Khor, *Rethinking Liberalisation and Reforming the WTO*: Martin Khor's Presentation at Davos, 2000; Martin Khor, *Preliminary Comments on the WHO's July Decision and Process*, 2004; Markus

Besonders eklatant bleibt auch die fehlende Repräsentativität des Sicherheitsrats der VN, eine Tatsache, die über die Vetorechte der ständigen Mitglieder noch verschärft wird. Ein aufschlussreiches Beispiel fehlender gesellschaftlicher Partizipation stellt der Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe durch private wie staatliche Organisationen dar, an deren Steuerung die Empfänger kaum beteiligt werden. Als glaubwürdige Experten humanitären Leids gelten aus Sicht der Gebergesellschaften letztlich, so lässt sich zeigen, doch nur die vermeintlich „unabhängigen“ Vertreter der internationalen Hilfsorganisationen, jedoch kaum die Betroffenen selbst.¹⁷ Entsprechende Kritik hat zu einer umfassenden Debatte zwischen den in diesem Feld engagierten Organisationen geführt.¹⁸

Zweitens verletzt die Öffentlichkeitsferne vieler Entscheidungsprozesse normative Ansprüche an die *Kontrollierbarkeit* und *Begründungspflicht* „guten Regierens“. So haben etwa mangelnde Kontrollmöglichkeiten der Unternehmen, die am *Global Compact*¹⁹ beteiligt sind, Kritik ausgelöst. Dadurch ist auch generell die von Kofi Annan betriebene Öffnung der Vereinten Nationen gegenüber transnationalen Unternehmen in

Krajewski, *Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law*, in: *Journal of World Trade*, 35 (2002) 1, S. 167–186.

¹⁷ Vgl. M. Ecker-Ehrhardt (Anm. 9).

¹⁸ Vgl. Charlotte Dufour/François Grünewald/Karla Levy, *ALNAP Global Study. Participation by Crisis Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for Practitioners*, ALNAP, Overseas Development Institute, London 2003; Paul Harvey/Jeremy Lind, *Dependency and Humanitarian Relief. A Critical Analysis*. HPG Report 19, Humanitarian Policy Group at ODI, London 2005. Am Beispiel des ISO-14000-Prozesses hat beispielsweise Susan Raines aufgezeigt, dass die Exklusion wesentlicher Betroffenenengruppen sowohl der Legitimität als auch der Effektivität von Institutionen schadet. Vgl. Susan Raines, *Perceptions of Legitimacy and Efficacy in International Management Standards: The Impact of the Participation Gap*, in: *Global Environmental Politics*, 3 (2003), S. 47–73.

¹⁹ Der United Nations Global Compact ist ein weltweiter Pakt zwischen Unternehmen und den VN, welcher 1999 auf dem Weltwirtschaftsgipfel vom VN-Generalsekretär Kofi Annan initiiert wurde, um die Globalisierung gemeinsam sozialer und ökologischer zu gestalten. Vgl. Lothar Rieth, *Der VN Global Compact: Was als Experiment begann . . .*, in: *Die Friedens-Warte*, 79 (2004) 1–2, S. 151–170.

die Kritik geraten.¹²⁰ Auch wenn eine Reihe internationaler Institutionen wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds seit Längerem den Kontakt zu gesellschaftlichen *stakeholdern* sucht, bleiben ihre Entscheidungsprozesse für Vertreter von Betroffenenengruppen versperrt und ein steter Stein des Anstoßes.¹²¹ Insbesondere die Kritik an den so genannten *green-room*-Gesprächen bei der WTO richtet sich in diesem Sinne neben der mangelnden Inklusivität auch gegen die mangelnde Transparenz der WTO-Verfahren. Die Schaffung von Transparenz ist der Bereich, in dem am meisten Bewegung zu verzeichnen ist.¹²² So ist mittlerweile eine ganze Reihe wichtiger Dokumente zum Verhandlungsprozess öffentlich zugänglich. Aus der Sicht vieler NGOs bleibt diese Öffnung der WTO allerdings unbefriedigend, da vermutet wird, dass die wesentlichen Entscheidungen außerhalb des dokumentierten Verhandlungsprozesses getroffen werden.

Drittens enttäuscht eine hohe *Selektivität bei der Regelsetzung und der Regelanwendung* gesellschaftliche Ansprüche nach *gerechter Verteilung bzw. Fairness*. Die im Allgemeinen unter dem Begriff der „Globalisierungskritik“ zusammengefassten Widerstände identifizieren und adressieren Institutionen wie Weltbank oder IWF vornehmlich als neoliberale Protagonisten eines globalen „Kasino-Kapitalismus“, die nach Ansicht ihrer Kritiker Interessenlagen recht einseitig widerspiegeln und daher weltgesellschaftliche Probleme wie Armut, Unterentwicklung und Dependenz nicht lösen, sondern sogar noch

verschärfen.¹²³ Ihre Legitimität wird somit nicht nur verfahrenstechnisch, sondern eben auch substantiell mit Blick auf die Wirkung ihrer Politiken in Frage gestellt. Die selektive Umsetzung von Normen lässt sich am Fall des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zeigen. Da die VN über keine eigenen Ressourcen verfügen, sind sie beim *peace enforcement* noch mehr als beim *peace keeping* auf einzelne, besonders mächtige Staaten angewiesen. Sie können nur dort militärisch eingreifen, wo mächtige Staaten willens sind, eine UN-autorisierte Intervention durchzuführen. Während in Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien oder auch in Afghanistan militärisch eingegriffen worden ist, sind derartige Interventionen in ähnlich gelagerten Fällen wie Myanmar, Sudan, Angola oder Liberia unterblieben.¹²⁴ Das *peace enforcement* der VN verletzt somit Prinzipien der Rechtsgleichheit. Dies führte zur Verfestigung des Bildes der VN als einerseits „zahnlosem Tiger“ – nicht nur, aber besonders folgenreich in den USA – und andererseits als einseitigem Instrument des Westens – nicht nur, aber besonders folgenreich in der arabischen Welt. Damit ist den VN bleibender Schaden zugefügt worden. Ähnlich kritisch wird die selektive Verteilung humanitärer Hilfe durch staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure betrachtet. Nicht erst angesichts der Tsunami-Krise 2004/2005 trat zutage, dass Regierungen wie NGOs ihre Mittel nicht nur nach Maßgabe akuter Bedürftigkeit neutral und unparteilich verteilen, sondern auch, um den aktuell medial formulierten Ansprüchen möglichst eindrucksvoll und unmittelbar nachkommen zu können.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. die U.N. Alliance for a Corporate-Free U.N. von CorpWatch <<http://www.corpwatch.org>> (25. 5. 2006) und der dort dokumentierte Appell von EarthRights International an UNEP, UNDP, UNHCR, UNIDO und ILO, aus dem Global Compact auszutreten.

¹²¹ Vgl. Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY–London 1998; Sebastian Oberthür/Jacob Werksman/Matthias Buck/Sebastian Müller/Alice Palmer/Stefanie Pfahl/Richard G. Tarasofsky, *Participation of Non-governmental Organizations in International Environmental Governance. Legal Basis and Practical Experience*, Berlin 2002; Margaret P. Karns/Karen A. Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder-London 2004.

¹²² Vgl. Ngaire Woods/Amrita Narlikar, *Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank*, in: *International Social Science Journal*, 53 (2001) 170, S. 569–583.

¹²³ Vgl. Robert O'Brian/Anne M. Goetz/Jan A. Scholte/Marc Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Institutions and Global Social Movements*, Cambridge 2000; Richard M. Price, *Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics*, in: *World Politics*, 55 (2003) 4, S. 579–606; Achim Brunnengräber, *Gipfelstürmer und Straßenkämpfer. NGOs und globale Protestbewegungen in der Weltpolitik*, in: Ders./Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.), *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Bonn 2005, S. 328–365.

¹²⁴ Vgl. Bernhard Zangl/Michael Zürn, *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und post-nationalen Konstellation*, Frankfurt/M. 2003; Martin Binder, *Violent Humanitarian Crises and the Politics of Selectivity*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, 28. 2. 2007.

¹²⁵ Vgl. Katrin Radtke, *Ein Trend zu transnationaler Solidarität? Die Entwicklung des Spendenauf-*



Freilich setzen Ansprüche auf Partizipation, Transparenz und Rechtsgleichheit zumindest eine implizite Anerkennung einer gegebenen Institution als wünschenswert voraus. Einer ganzen Reihe von Institutionen tritt die gesellschaftliche Ablehnung jedoch mit der Behauptung entgegen, dass man eine weitere Stärkung internationaler Institutionen grundsätzlich abwehren sollte. Hierbei geht es *viertens* um maximale *Autonomie*, ggf. auch nur in Gestalt regulierter Subsidiarität. Idealtypisch für dieses Phänomen scheinen die innergesellschaftlichen Diskussionen im Vorfeld nationaler Referenden über einen Beitritt zur Europäischen Union zu sein. Gegner der europäischen Integration nutzten diese Debatten, um grundlegend gegen eine Abgabe politischer Macht an internationale Institutionen mit Hinweis auf einen drohenden Verlust an Autonomie zu argumentieren. Offen bleibt die Frage, inwieweit sich auch das Auftreten von transnationaler Gewalt in den neuen Kriegen bzw. in Gestalt des transnational agierenden *Terrorismus* als Ausdruck des Widerstandes gegen die OECD-Welt und ihre internationalen Institutionen deuten lässt, deren Einfluss man im Verweis auf eine politisch bestimmte Idee von Autonomie abwehren (nicht aber kontrollieren oder gar durch Partizipation „demokratisieren“) will.²⁶

In der hier vorgetragenen These schwingt die Vermutung mit, dass die im Kontext eines allgemeinen Modernisierungsprozesses verstärkt wahrgenommenen Legitimationsdefizite internationaler Institutionen zu einer Politisierung weltgesellschaftlicher Akteure führen. Zur Politisierung gehören die konstruktive Nutzung internationaler Institutionen durch gesellschaftliche Gruppen etwa im Bereich der Umweltpolitik, aber auch die vehemente Ablehnung internationaler Institutionen. Die Kritik und die Widerstände gegen internationale Institutionen können unterschiedliche Formen annehmen – von der Unterstützung rechtspopulistischer Parteien in Europa über die Demokratiekritik an der EU bis zu den unkonventionellen Aktionsfor-

kommens für die Katastrophen- und Entwicklungshilfe in Deutschland, WZB Discussion Paper, Berlin 2007 (i. E.).

²⁶ Vgl. etwa Mark Juergensmeyer, *The Global Dimensions of Religious Terrorism*, in: Rodney B. Hall/Thomas J. Biersteker (Eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge 2002, S. 141–157.

Tabelle: Aspekte legitimer Entscheidungen und Legitimitätsdefizite

Legitimitätsdimensionen	Ansprüche	Probleme
Polity-Legitimität	Autonomie/ Subsidiarität	Identitätsdefizit
Input-Legitimität	Partizipation/ Repräsentativität	Exklusion
Throughput-Legitimität	Transparenz/ Diskursivität	Öffentlichkeitsferne
Output-Legitimität	Fairness/ Gerechtigkeit	Selektivität/ Umverteilung

men globalisierungskritischer Gruppen gegen WTO, IWF und Weltbank. Die Politisierung ist Ausdruck eines institutionellen Machtzuwachses, gestiegener Erwartungen und wahrgenommener Defizite internationaler Institutionen. Dabei variieren die *institutionellen Gelegenheitsstrukturen* der Politisierung erheblich; sie ergeben sich auf der internationalen wie auf der nationalen Ebene.

Zum einen bilden internationale Institutionen eigene Politikarenen, die unterschiedliche Anreize und Gelegenheiten bieten, gesellschaftliche Ansprüche direkt zu artikulieren – nicht zuletzt angesichts unterschiedlicher Partizipationsmöglichkeiten als Experten bzw. *stakeholder*.²⁷ Internationale Institutionen sind in diesem Sinne nicht nur Auslöser von Kritik angesichts mangelnder Partizipationsmöglichkeiten, sie werden vielmehr auch wie erwähnt zur Durchsetzung bestimmter politischer Vorstellungen genutzt. Amnesty International und Oxfam beispielsweise nutzen und unterstützen internationale Menschenrechts- und Umweltregime. Gleichzeitig nehmen sie gerade auch darum am *Global Compact* zwischen VN und Unternehmen teil, um ihre schon vorab bestehende Kritik an der fehlenden Repräsentativität und Effektivität des *Global Compacts* von „innen heraus“ als Mitglieder formulieren zu können.²⁸

²⁷ Vgl. M. E. Keck/K. Sikkink (Anm. 21); Sidney Tarrow, *Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics*, in: *Annual Review of Political Science*, 4 (2001) 1, S. 1–20; Erik Voeten, *The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force*, in: *International Organization*, 59 (2005) 3, S. 527–557.

²⁸ Vgl. etwa ihren offenen Brief vom 7. 4. 2003 <http://web.amnesty.org/pages/ec-gcletter070403-eng> (16. 4. 2007).

Dies sichert nicht nur eine Aufmerksamkeit bei den anderen Mitgliedern nach innen und signalisiert nach außen die Bereitschaft, sich konstruktiv an der Lösung der skizzierten Probleme zu beteiligen. Es gibt den beteiligten NGOs darüber hinaus die – mittlerweile mehrfach genutzte – Möglichkeit, spektakulär mit einem Austritt zu drohen. Umgekehrt bleiben solche Strategien nur auserwählten NGOs vorbehalten, die tatsächlich Zugang erhalten – etwa eine Mitgliedschaft beim *Global Compact* oder einen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der VN. Der Weg „interner“ Kritik steht somit nur einer Auswahl von Kritikern offen, andere müssen den Weg des „stillen“ Lobbyings beschreiten oder durch medienwirksamen Protest auf ihre Forderungen aufmerksam machen.

Sofern internationale Institutionen normative Ansprüche enttäuschen, haben sie *zum anderen* nicht nur „direkt“ mit gesellschaftlichen Widerständen zu rechnen, sie geraten auch von Seiten relevanter Regierungen unter Druck, die auf eine mangelnde Zustimmung ihrer Wähler reagieren. Hierbei spielt eine Rolle, dass durch sich lockernde Bindungen zwischen Bürgern und politischen Institutionen im nationalen Rahmen die Spielräume für unpopuläre Entscheidungen zugunsten internationaler Institutionen enger werden. Langfristig orientierte Regeleinhaltung der Regierung kann Angriffsflächen für innenpolitische Opponenten eröffnen, denen mediale Resonanz zumindest so lange gewiss ist, wie ihre radikale Ablehnung die Stimmung des Publikums tatsächlich trifft.

Der gesellschaftliche Widerstand nimmt in diesem Sinne immer wieder erheblichen Einfluss auf die Politik von Regierungen gegenüber internationalen Institutionen. Die Ablehnung verschiedener multilateraler Vereinbarungen durch die USA während der Clinton-Administration kann am besten als vorausseilender Gehorsam gegenüber einer im Senat verankerten gesellschaftlichen Skepsis gegenüber internationalen Institutionen gedeutet werden. Auch in der EU lassen sich solche Fälle beobachten, etwa im Zusammenhang mit der Bewältigung der BSE-Krise.¹²⁹ Und sicherlich hat das Scheitern der Referen-

den zur Europäischen Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden die weitere Verhandlung zur Reform des institutionellen Systems der EU nicht einfacher gemacht.

Schlussbemerkung

Das Ergebnis der skizzierten Politisierung ist noch nicht abzusehen. Manches spricht dafür, dass die weltgesellschaftlichen Forderungen nach mehr Transparenz und Inklusivität sowie einer geringeren Selektivität der internationalen Institutionen ihre Früchte tragen. Die Transparenz der Entscheidungsprozesse hat sich insbesondere bei den internationalen Wirtschaftsinstitutionen erhöht, viele internationale Organisationen öffnen sich für neue Mitgliedschaften, und die Zunahme von internationalen Schiedsgerichten reduziert die Selektivität in der Anwendung internationaler Regeln. Gleichzeitig ist nicht zu übersehen, dass nationale Widerstände gegen internationale Institutionen nicht zuletzt in so wichtigen Staaten wie den USA, Russland und China deutlich zugenommen haben.

Ob wir uns also auf dem Weg zurück zur zwischenstaatlichen Ordnung des 19. Jahrhunderts oder zu einer konstitutionell und normativ fundierten Ordnung jenseits des Nationalstaates befinden, wird sich erweisen müssen. Eine Analyse der gegenwärtigen Entwicklungstrends legt freilich nahe, dass dabei neue, ungekannte Formen einer politischen Ordnung entstehen können.¹³⁰

Zürn/Christian Joerges (Eds.), *Law and Governance in Postnational Europe*, Cambridge 2005.

¹³⁰ Vgl. Michael Zürn, *Institutionalisierte Ungleichheit. Jenseits der Alternative „Global Governance“ versus „American Empire“*. Vorlesung am 31. Oktober 2006, in: WZB Vorlesung 18, Berlin 2007.

¹²⁹ Vgl. Jürgen Neyer, *Domestic Limits of Supranational Law: Comparing Compliance with European and International Foodstuffs Regulations*, in: Michael

Geopolitik – Annäherung an ein schwieriges Konzept

Ob im Kampf gegen den Terror, bei Konflikten um Ressourcen oder im Nuklearstreit mit dem Iran: der Begriff der Geopolitik ist in aller Munde und geistert als Schlagwort nicht nur durch akademische Zirkel, sondern findet sich vermehrt auch in Leitartikeln wieder.¹

Jan Helmig

Dipl.-Geogr., M.A., geb. 1976;
Promovent im Graduiertenkolleg
„Weltbegriffe und globale Struktur-
muster“ an der Universität
Bielefeld, Fakultät für Sozio-
logie, Postfach 100131,
33501 Bielefeld.
jan.helmig@uni-bielefeld.de

Doch obwohl die Geopolitik im politischen Meinungsstreit beständig ins Feld geführt wird – sei es als Kronzeugin im „Kampf der Kulturen“ oder in der Debatte um den EU-Beitritt der Türkei –, scheint der Begriff inhaltlich zumeist seltsam anämisch zu bleiben. Ob als akademisches Füllwort oder als feuilletonistische Plattitüde: in den wenigsten Fällen entrinnt die Geopolitik ihrem Schicksal als schiere Worthölse mit wechselhaftem Inhalt. Was genau der Präfix ‚geopolitisch‘ bedeutet, bleibt in vielen Fällen vage und der Phantasie des Lesers überlassen. Jedoch wird durch die beständige Verwendung geopolitischer Argumentationen der Raum zum essenziellen Agens im politischen Geschehen stilisiert. Erklärungen für die großen und kleinen Probleme der Welt werden somit, wie auch die impliziten Lösungen, *en passant* gleich mitgeliefert. Gerade hierin liegt die besondere Attraktivität geopolitischer Beweisführungen. Je nach politisch-ideologischem Gusto wird Geopolitik nicht nur zum Füllhorn, aus dem sich unterschiedliche Ansprüche, Forderungen und Erklärungen speisen, sondern die entsprechenden pseudowissenschaftlichen Begrifflichkeiten werden gleich mitgeliefert. Die potenzielle Beliebig-

keit der Geopolitik kommt als schicksalhafte Realpolitik im naturalistischen Gewand daher.

Die häufige und zumeist unreflektierte Verwendung des Begriffs der Geopolitik birgt Anlass genug, sich eingehender mit dem Konzept zu beschäftigen und alternative Verständnisse aufzuzeigen, die sich deutlich von klassischen Konzepten unterscheiden. Denn vielfach herrscht immer noch das Missverständnis, dass es sich bei der Geopolitik um eine stringente ‚Schule‘ oder gar ein feststehendes Theoriekonzept handelt, welches an der Schnittstelle zwischen Politik und Geographie politische Probleme leichtfertig zu lösen vermag. Dass diese Auffassung trügerisch ist, versuchen alternative Verständnisse von Raum und Geopolitik aufzuzeigen, wie sie zunehmend in der Politischen Geographie und den Internationalen Beziehungen Verbreitung finden. Allerdings haben sie bisher nur unzureichend den Sprung über ihre disziplinären Grenzen geschafft. Dabei kann gerade die Auseinandersetzung mit der Geopolitik, insbesondere abseits traditioneller Denkschulen, zu interessanten Beiträgen und alternativen Sichtweisen bei Konflikten um Macht und Raum führen.

Hintergründe der klassischen Geopolitik

Geopolitische Denksätze haben eine lange Tradition. Territoriale Raster waren in der internationalen Politik bereits vor dem Westfälischen Frieden bedeutend. Nach dem Ende des Dreißigjährigen Krieges wurden sie zu einem Kernpunkt internationaler Politik.² Doch obwohl Geopolitik *avant la lettre* existierte, kann in keiner Weise von einer bewussten und expliziten geopolitischen Tradition gesprochen werden.³ Erst die Übernahme biologistischer Erklärungsmuster auch für gesellschaftliche Phänomene und die auf evolutionstheoretischen Grundlagen basierende Annahme von Staaten als organischen Lebewesen rechtfertigte nicht nur eine territoriale Expansion, sondern auch die Unterdrückung und Ausbeutung schwächerer Staaten als „na-

¹ Für Kommentare und Anregungen danke ich Kristina Pezzei und Jörg Mose.

² Vgl. John Agnew/Stuart Corbridge, *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, London 1994, S. 14 ff.

³ Vgl. John Agnew, *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*, London 1998, S. 86–124.

türliche Selektion“. Deterministischen Argumentationen wurde Vorrang eingeräumt; soziale Phänomene wurden als notwendige Folge externer ‚Bedingungen‘ aufgefasst.

Einer der wichtigsten Vertreter dieser Denkweise in Deutschland war Friedrich Ratzel (1844–1904). Mit seinen Werken suchte er die Synthese von Politik und Geographie und argumentierte, dass Expansion und Migration der Schlüssel zum langfristigen Erfolg und Überleben einer Nation seien.¹⁴ Seine positivistische Auffassung mündete in der Annahme, dass sich Staaten in einem ständigen Existenzkampf um essenziellen *Lebensraum* befänden. Die Annexion schwächerer Staaten wurde als natürlicher Vorgang im Entwicklungszyklus eines Staates aufgefasst, während gesellschaftliche, politische oder kulturelle Konstellationen lediglich eine nachgeordnete Rolle spielten.¹⁵ Damit lieferte Ratzel der politischen Rechten das nötige wissenschaftliche Vokabular, um den nationalistischen Expansionsdrang des deutschen Reiches zu legitimieren. Die geopolitische Prädisposition ließ den Imperialismus als zwangsläufige Folge erscheinen. Wenngleich die Polysemie der Ratzel'schen Begriffe viele (Be-)Deutungen von Raum und Politik denkbar gemacht hat, war in ihr bereits die Basis für die Lebensraumideologie des Dritten Reiches angelegt.¹⁶ Zwar wurde dem ‚Rassendenken‘ schließlich Vorrang vor dem ‚Raumdenken‘ eingeräumt, der *Kampf um Lebensraum* als legitimatorische Grundlage deutscher Expansionsbestrebungen blieb jedoch bestehen.¹⁷

Verwendet wurde der Begriff *Geopolitik* erstmalig 1899 vom schwedischen Wissenschaftler Rudolf Kjellén (1864–1922). Er verstand den Staat zwar als Lebensform – so auch der Titel seines bekanntesten Werkes –, allerdings war für Kjellén die Geographie letztendlich der Politik untergeordnet. Die territoriale Überlebensfähigkeit war zwar entscheidend, konnte aber durch politisches

Handeln maßgeblich beeinflusst werden. Sowohl Rudolf Kjellén als auch Friedrich Ratzel legten die Grundsteine für eine weitere Entwicklung der Geopolitik im deutschen Sprachraum.¹⁸

Im angloamerikanischen Sprachraum hat neben Alfred Thayer Mahan (1840–1917) vor allem Halford Mackinder (1861–1947) geopolitisches Denken beeinflusst.¹⁹ Obwohl Mackinder in seiner Rede *The Geographical Pivot of History* am 25. Januar 1904 den Begriff *Geopolitik* nicht ausdrücklich erwähnte, wird sein Vortrag dennoch als Meilenstein in der Geschichte der Geopolitik gesehen;²⁰ dies unter anderem deshalb, da Mackinder in seiner Grundsatzrede eine Neuorientierung der Geographie forderte, nämlich den Wandel von einer entdeckenden zu einer erklärenden Wissenschaft einschließlich dezidierter Politikberatung. Zudem verknüpfte er ausdrücklich Geographie und Politik, was nicht zuletzt seiner Position als Dozent für Geographie und als Abgeordneter im Parlament geschuldet war. Der Gegensatz von Land und Meer wurde von Mackinder jedoch grundsätzlich anders bewertet als vom Navalisten Mahan, der Seemächten größere Bedeutung zusprach. Mackinders Ideen hatten einen großen Einfluss auf politische Entscheidungsträger und schürten 35 Jahre später die Furcht der Alliierten vor einer deutsch-sowjetischen Allianz.

Die Versuche von Ratzel, Kjellén, Mackinder und ihren zeitgenössischen Kollegen, Kausalität zwischen geographischer Lage und einem als Raumorganismus bezeichneten Staat herzustellen, wurden zusammen mit der verwendeten Terminologie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges von einer Vielzahl von Wissenschaftlern aufgegriffen und erweitert. In Deutschland waren dies vor allem Karl Haushofer, Erich Obst, Hermann Lautersach und Otto Maull. Insbesondere Karl Haushofer (1869–1946), Professor für Geographie in München, griff die organisch-geopolitischen

¹⁴ Vgl. Friedrich Ratzel, *Anthropogeographie*, Stuttgart 1899², ders., *Politische Geographie*, München 1897.

¹⁵ Vgl. Brian W. Blouet, *Geopolitics and Globalization in the Twentieth Century*, London 2001, S. 29.

¹⁶ Vgl. Klaus Kost, *Die Einflüsse der Geopolitik auf Forschung und Theorie der Politischen Geographie von ihren Anfängen bis 1945*, Bonn 1988, S. 22 ff., 47 ff.

¹⁷ Vgl. Gerhard Sandner, *Deterministische Wurzeln und funktionaler Einsatz des „Geo“ in Geopolitik*, in: *WeltTrends*, 2 (1994) 4, S. 11.

¹⁸ In Frankreich waren dies u. a. Paul Vidal de la Blache, in kritischer Abgrenzung Émile Durkheim und Lucien Febvre. Vgl. dazu auch die Einführungen und Grundlagentexte in: Jörg Dünne/Stephan Günzel, *Raumtheorie*, Frankfurt/M. 2006.

¹⁹ Vgl. Brian W. Blouet, *Global Geostrategy: Mackinder and the Defence of the West*, New York 2005.

²⁰ Vgl. Geraóid Ó Tuathail, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Space*, Minneapolis 1996, S. 25.

Konzepte auf und übertrug sie auf die vermeintliche ‚Sonderstellung‘ des deutschen Reiches.¹¹ Die daraus resultierenden normativen Handlungsanweisungen machte die Geopolitik im Dritten Reich zur wissenschaftlichen Erfüllungsgehilfin einer nationalsozialistischen Ideologie, die in den blutigen Expansionskriegen um Macht und Raum ihren Höhepunkt fand. Scheinbar räumliche Zwänge wurden mit gesellschaftlichen Faktoren eingängig verknüpft. Die Legitimation dieser aggressiven Politik fand in den Slogans *Blut und Boden* oder *Kampf um Lebensraum* ihre polemischen und plakativen Aussprüche.¹²

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Geopolitik in Deutschland mit dem Nationalsozialismus und vor allem mit der Person Karl Haushofers in Verbindung gebracht und weitestgehend diskreditiert. Wesentlich dazu beigetragen hat neben der verfehlten Lebensraumideologie die enge persönliche Verbindung Haushofers zum Nazi-Regime. Haushofer versteckte nach dem missglückten Putsch 1923 Rudolf Hess nicht nur bei sich in München, er wurde auch zu seinem wissenschaftlichen Mentor. Über Hess flossen auf diese Weise Haushofers geopolitische Ideen in Hitlers Vorstellungen ein.¹³ Der Umfang des Einflusses bleibt jedoch umstritten.

Die Verstrickung mit nationalsozialistischen Ideologien bedeutete für die Nachkriegsgeographie, sich von alten Ansätzen radikal zu distanzieren und verfeimte Konzepte zu negieren. Die Politische Geographie, als neutraler Gegenentwurf zur normativen Geopolitik konzipiert, führte bis in die 1990er Jahre ein Schattendasein in der deutschen Hochschullandschaft.¹⁴ Mit wenigen Ausnahmen endete mit der Stigmatisierung und Tabuisierung des Begriffs in Deutschland

auch die kritische Auseinandersetzung mit der Geopolitik; die Polysemie des Begriffes hat sicherlich dazu beigetragen.¹⁵ Eine kritische Aufarbeitung bzw. Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte wurde so lange Zeit vernachlässigt. Dabei ist Geopolitik dezidiert und *qua nomen* kein ausschließliches Themengebiet der Geographie.

Auch in anderen Ländern führte das Ende des Zweiten Weltkrieges zu einem Bruch mit geopolitischen Denkweisen. In Russland wurde die mit dem Nationalsozialismus assoziierte Geopolitik als faschistisch gebrandmarkt und vom wissenschaftlichen Diskurs weitgehend ausgeschlossen.¹⁶ Gegenwärtig ist aber auch hier eine Wiederbelebung klassischer geopolitischer Argumentationen zu beobachten.¹⁷ In Frankreich hingegen wurde u. a. mit der Zeitschrift *Hérodote* nach dem Zweiten Weltkrieg die offensive Auseinandersetzung mit dem Begriff gesucht.¹⁸

Als grundlegendes Element der Politik hat ein positivistischer Raumbegriff im westlichen Denken eine weit zurückreichende Tradition. Auch im Wettlauf um Kolonien und die Implementierung des internationalen Staatensystems erfuhren deterministische Konzepte ihren Höhepunkt.¹⁹ Diese Ansätze sind jedoch nicht nur aufgrund ihrer teilweisen Verknüpfung mit nationalsozialistischem Gedankengut in die Kritik geraten, sondern auch aufgrund ihrer erkenntnistheoretischen Grundannahmen. Alternative Ansätze verste-

¹¹ Vgl. Michel Korinman, *Quand l'Allemagne pensait le monde*, Paris 1990.

¹² Vgl. Hans Grimm, *Volk ohne Raum*, München 1926.

¹³ Vgl. dazu bspw. Bruno Hipler, *Hitlers Lehrmeister: Karl Haushofer als Vater der NS-Ideologie*, St. Ottilien 1996; Frank Ebeling, *Geopolitik. Karl Haushofer und seine Raumwissenschaft*, Berlin 1994; Hans Adolf Jacobsen, *Karl Haushofer. Leben und Werk*, Boppard am Rhein 1979.

¹⁴ Vgl. Mathias Albert/Paul Reuber/Günter Wolkersdorfer, *Kritische Geopolitik*, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler, *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S. 514.

¹⁵ Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde in Deutschland der Begriff der Geopolitik wieder verstärkt geführt. Vgl. dazu u. a. Heinz Brill, *Geopolitik heute. Deutschlands Chance?*, Frankfurt/M. 1994; ders., *Geopolitische Analysen. Beiträge zur deutschen und internationalen Sicherheitspolitik (1974–2004)*, Beissendorf 2005; Felix Buck, *Weltordnung im Wandel – Geopolitik 2000. Deutschland in der Welt am Vorabend des 3. Jahrtausend*, Frankfurt/M. 1996; Karl Schlögel, *Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik*, München 2003.

¹⁶ Vgl. Stefan Fröhlich, *Amerikanische Geopolitik. Von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg*, Landsberg 1998, S. 39–54.

¹⁷ Vgl. Dirk Kretzschmar, *Region oder Imperium? Zur Semantik von Geopolitik, Raum und Kultur in Russland*, in: Rudolf Maresch/Nils Werber, *Raum, Wissen, Macht*, Frankfurt/M. 2002.

¹⁸ Vgl. Yves Lacoste, *Geographie und politisches Handeln. Perspektiven einer neuen Geopolitik*, Berlin 1990.

¹⁹ Vgl. Ulrich Ante, *Politische Geographie*, Braunschweig 1981.

hen sich daher als Gegenvorschlag zu traditionellen Konzepten und brechen mit einem realistischen Raumverständnis.¹²⁰

Kritische Geopolitik

Während im deutschsprachigen Raum geopolitische Fragestellungen vom wissenschaftlichen und populären Diskurs weitestgehend ausgeschlossen wurden, war dies während des Kalten Krieges im angloamerikanischen Sprachraum keineswegs der Fall. Führende Vertreter waren hier Nicholas J. Spykman, später auch Kenneth Waltz, Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski, deren (neo-)realistische theoretische Ansätze als Fortsetzung der klassischen Geopolitik gesehen werden können. Neben dieser herkömmlichen Geopolitik entwickelten sich ab den 1970er Jahren vor allem im angelsächsischen Raum sowie in Frankreich alternative Verständnisse von Geopolitik, die sich mit traditionellen Herangehensweisen kritisch auseinandersetzten.

Neue Theorien und Ansätze wurden gesucht, um das Ende des Kolonialismus ebenso zu erklären wie die neuen Geographien der Macht.¹²¹ Bestehende Konzepte griffen zu kurz, um den geänderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des ideologisch-politischen Dualismus vor dem Hintergrund der postmodernen Heterogenität gerecht zu werden. Dem klassischen geopolitischen Denken wurden alternative Ansätze zur Seite gestellt, nach deren Selbstverständnis geographische Repräsentationen in den Internationalen Beziehungen analysiert werden müssen. Demnach wird Geographie nicht als endgültige Wahrheit gefasst, sondern als eine Form sozial produzierten Wissens.¹²² Die Konzepte zielten auf den Transfer gesellschaftskritischer Ideen aus den Sozialwissenschaften und der Philosophie in die Geographie.¹²³ Im Gefolge des *linguistic turns*, der Anerkennung der untrennbaren Verknüpfung von Sprache

mit gesellschaftlichen Faktoren, setzte sich die Theorie durch, dass Sprache als konstituierendes und auf keiner äußeren objektiven Wahrheit basierendes Element zu berücksichtigen sei.¹²⁴ Traditionelle Raumkonzepte, die auf die Neutralität und Objektivität des Raumes Bezug nehmen, wurden anfechtbar.

Stark geprägt von französischen Wissenschaftlern wie Michel Foucault, Jacques Derrida, Jean-François Lyotard oder Ferdinand de Saussure wird nach diesen postmodernen Ansätzen Raum – und somit die Grundlage der Geopolitik – nicht mehr als objektive „Sache“, sondern vielmehr als sozial über Sprache hergestellt verstanden. In Umkehrung des traditionellen und realistischen Raumverständnisses formierte sich mehr und mehr ein Verständnis von Politischer Geographie und Geopolitik, welches die Spuren und Ansprüche geopolitischer Repräsentationen nachzuvollziehen versucht. Raum und Territorium werden nicht mehr als passive Bühne menschlichen Handelns verstanden, die den möglichen gestalterischen Rahmen für soziale Prozesse darstellt. Vielmehr rückt in den Blickpunkt, *wie* Raum für politische Zwecke instrumentalisiert wird. Sprache, Texte, Reden und Kommunikation spielen dabei eine zentrale Rolle und stehen gleichsam im Fokus des Erkenntnisinteresses.

Denn obgleich in politischen Reden und militärischen Planungen immer wieder auf die besondere und quasi ‚natürliche‘ Bedeutung geographischer Besonderheiten verwiesen wird, sind weder Berge noch Meerengen *per se* ‚strategisch‘. Qua ihrer Natur sind sie gleichsam bedeutungslos, ohne dass ihnen eine inhärente und objektive Sonderstellung innewohnt. Eine besondere Funktion oder ein strategischer Belang ist eine menschliche Zuschreibung. Geographische Besonderheiten werden erst durch soziale Attribute für gesellschaftliches Handeln bedeutsam. Ohne diese kommunikative Aufladung gibt es keine Relevanz. Anders ausgedrückt: Es gibt zahllose geographische Besonderheiten, die völlig unscheinbar existieren und nur bei bestimmten Gelegenheiten kommunikativ ‚aktiviert‘ werden. Der soziale Charakter geographischer Repräsentationen ist historisch wandelbar und immer auch das Resultat eines kon-

¹²⁰ Vgl. Klaus Dodds, *Geopolitics and Foreign Policy: Recent Developments in Anglo-American Political Geography and International Relations*, in: *Progress in Human Geography*, 18 (1994) 2, S. 193.

¹²¹ Vgl. Klaus Kost, *Begriffe und Macht. Die Funktion der Geopolitik als Ideologie*, in: *Geographische Zeitschrift*, 74 (1986), S. 14–33.

¹²² Vgl. G. Ó Tuathail (Anm. 10), S. 59.

¹²³ Vgl. Simon Dalby, *Creating the Second Cold War. The Discourse of Politics*, New York 1990.

¹²⁴ Vgl. Doreen Massey/John Allen/Philip Sarre, *Human Geography Today*, Cambridge 1999.

tingenten Auswahlprozesses, der notgedrungen bar jeder Natürlichkeit oder Selbstverständlichkeit bleiben muss.¹²⁵ Die Kritische Geopolitik weist geopolitische Argumente jedoch nicht völlig ab, sondern versucht vielmehr, die Wirkweisen zu verstehen, wie beispielsweise Simplifizierungen und Reduktionen eingesetzt werden, um bestimmte Politiken zu fördern oder zu stützen. Es geht daher weniger um eine Dekonstruktion, verstanden als absolute Negation, als vielmehr um das Begreifen der Funktion der Geopolitik. Ziel ist es, die ideologische Substanz der Rechtfertigungen von Weltpolitik aufzudecken und die Bindung an die Interessen bestimmter Akteure zu dokumentieren. Indem Geopolitik als soziales Phänomen aufgefasst wird, „verliert die Geopolitik ihren Status als Prophetin einer gleichsam naturgegebenen Wahrheit. Sie wird umgekehrt als eine diskursive Praxis aufgefasst, mit deren Hilfe die scheinbar natürliche räumliche Ordnung der internationalen Politik erst (re-)produziert wird“.¹²⁶

Den Ansätzen liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass etwas nur entstehen und darüber hinaus als existent wahrgenommen werden kann, wenn es von etwas anderem abgegrenzt bzw. als überhaupt existierend konstruiert wird. Geopolitisches Denken ist in seiner Quintessenz daran interessiert, durch Grenzziehungen Raum zu strukturieren. Abgrenzungen sind zwar alltägliche Grundlage der Gliederung sowohl sozialer als auch natürlicher Umwelt, doch durch die fortlaufende Wiederholung werden realiter willkürliche Grenzziehungen, die häufig als Gegensatzpaare erscheinen, in ein Wissen um Grenzen transformiert, welches letztendlich als ‚natürlich‘ dechiffriert wird. Differenzierung, Normierung und Normalisierung zwischen dem „Eigenen“ und dem „Anderen“ ist ein entscheidendes Moment der geopolitischen Praxis. Abgrenzungen manifestieren sich dabei bereits auf subtile Weise. „Simply to describe a foreign-policy problem is to engage in geopolitics, for one is implicitly and tacitly nor-

malizing a particular world. [...] Geopolitical reasoning begins at a very simple level and is a pervasive part of the practice of international politics.“¹²⁷

Der Einwand, dass sich mit dem Wandel der politischen Umstände immer auch die Bedeutung geographischer Vorstellungen wandelt, ist richtig. Er unterstreicht nochmals das zentrale Argument. Erst politische Konstellationen und Diskurse weisen geographischen Belangen ihre naturalisierten Ausnahmestellungen zu. Dass geopolitische Annahmen ihren Charakter grundlegend wandeln, ist nicht ausgeschlossen. Daher ist es von besonderem Interesse, diesen Bedeutungswandel nachzuvollziehen und sowohl die eingesetzten kommunikativen Mittel als auch die Strategien der Abgrenzung zu verstehen.

Ziel der *Critical Geopolitics* ist deshalb nicht nur der kritische Umgang mit der klassischen Geopolitik, sondern auch und vor allem, dem Denken in Dichotomien, binären Abgrenzungen und Differenzen ein selbstkritisches Denken entgegenzustellen, das die Heterogenität, die Vielfalt und Komplexität des „Anderen“ anerkennt.¹²⁸ Die zentrale Fragestellung der Kritischen Geopolitik lautet entsprechend, welche Grenzen gezogen werden, wo dieses geschieht, wie Aufteilungen legitimiert und naturalisiert werden und welche Mechanismen von Exklusion und Inklusion buchstäblich zur Sprache kommen.¹²⁹ Der Fokus auf geopolitischen Konstruktionen, Sprachspielen und rhetorischen Argumentationszusammenhängen verdeutlicht, wie politische Akteure mit vermeintlich objektiven und „richtigen“ Fakten ihre eigenen Interessen durchzusetzen versuchen.

Dabei kann es gemäß einer konstruktivistischen Grundannahme keine übergeordnete Meta-Objektivität geben. Geopolitische Konstruktionen und Ordnungsvorstellungen müssen vielmehr als subjektive Kategorisierungen und Regionalisierungen verstanden werden, die als aktive Form von Geopolitik der

¹²⁵ Zum Wandel der geographischen Abgrenzung der EU vgl. Hans-Dietrich Schultz, Die Türkei: (k)ein Teil des geographischen Europas?, in: Claus Leggewie, Die Türkei und Europa: Die Positionen, Frankfurt/M. 2004.

¹²⁶ Julia Lossau, Die Politik der Verortung: Eine postkoloniale Reise zu einer Anderen Geographie der Welt, Heidelberg 2001, S. 62.

¹²⁷ Geraóid Ó Tuathail/John Agnew, Geopolitics and Discourse: Practical Reasoning in American Foreign Policy, in: Geraóid Ó Tuathail/Simon Dalby/Paul Routledge, The Geopolitics Reader, London 1998, S. 81.

¹²⁸ J. Vgl. Lossau (Anm. 26), S. 63.

¹²⁹ Vgl. M. Albert/P. Reuber/G. Wolkersdorfer (Anm. 14), S. 515.

Durchsetzung eigener politischer Interessen dienen. Selbstverständlich gilt dieser Anspruch auch für alternative geopolitische Ansätze. Basis der Kritischen Geopolitik ist kein theoretisches Fundament, sondern – ganz im Sinne der Postmoderne mit Bezügen zum Poststrukturalismus, Postkolonialismus und Feminismus – eine heterogene Herangehensweise mit einem Theorie- und Methodenpluralismus, der gesellschaftliche Phänomene zu verstehen versucht.

Die Beschreibung der Welt und die Wiederholung bestimmter Ordnungsvorstellungen (re-)produzieren Machtverhältnisse. Damit wird das Zusammenspiel von Geographie, Politik und Macht durch kritische Ansätze thematisiert. Solche ‚machtvollen‘ Darstellungen finden sich auf allen Ebenen gesellschaftlichen Handelns wieder. Neben populären Darstellungen in Filmen und Büchern, in denen durch vermeintlich ‚unschuldige‘ und neutrale Beschreibungen politische Ordnungen gefestigt und normalisiert werden, finden auch akademische Diskussionen Eingang in alltägliche Diskurse.

Einer der am meisten diskutierten Artikel der 1990er Jahre war *The Clash of Civilizations?* von Samuel P. Huntington, publiziert in der einflussreichen amerikanischen Zeitschrift *Foreign Affairs*.¹³⁰ Die kontroverse Diskussion der Abhandlung veranlasste ihn, seine Thesen auf mehreren hundert Seiten drei Jahre später auch als Buch zu veröffentlichen.¹³¹ Das Fragezeichen in seiner Überschrift verschwand und ließ den Kampf der Kulturen in greifbare Nähe rücken. Dabei simplifiziert und „homogenisiert“ Huntington Nationalstaaten, Regionen und Gesellschaften zu „Gebilden einheitlicher Kultur“. ¹³² Anstelle ideologischer Trennfaktoren werden scheinbar unüberwindliche Kulturgegensätze, bestehend aus Religion, Ethnie, Sprache und Geschichte konstruiert, die mittels „tektonischer Bruchlinien“ ökonomische Gegensätze vergessen lassen und die Abschottung des Westens legitimieren. Konflikte zwischen den unterschiedlichen Kulturkreisen – oder

vielmehr *the West against the Rest* – erscheinen aus dieser Sicht unabwendbar.¹³³ Huntington konstruiert, den deterministischen Argumentationslogiken klassischer Geopolitik folgend, ein ‚Wir‘ gegen ‚Sie‘, ‚Innen‘ gegen ‚Außen‘.¹³⁴ Die Differenz wird zum Identitätsmerkmal, wobei nicht berücksichtigt wird, dass „Prozesse der Entgrenzung und des Ausgleichs auf den ersten Blick ebenso evident [sind] wie solche der Fragmentierung“.¹³⁵

Zudem erinnert Huntingtons Konzept stark an die Kulturerdteile von Albert Kolb.¹³⁶ Anders als dieser stellt Huntington jedoch die Abgrenzung der Kulturen in den Vordergrund. Mit ein und derselben Leitidee sind sowohl Friedensgeographie, wie sie Kolb im Sinn hat, als auch Konfliktrhetorik à la Huntington möglich.¹³⁷ Huntington gelingt dies auch deshalb so gut, weil er auf bereits in der Gesellschaft vorhandene Diskurse zurückgreift und seine Thesen damit verknüpft. Er schließt sich der klassischen geopolitischen Tradition im Sinne des politischen Realismus an und führt die Dichotomisierung des Kalten Krieges auf anderer Ebene weiter.¹³⁸ Die verwendeten geopolitischen Sprachspiele zeigen, wie durch ihre vereinfachenden interpretativen Abgrenzungs- und Trennungsrhetoriken Subjekte und Objekte auf eine territoriale Schablone reduziert werden. Der „Kampf der Kulturen“ stellt ein prominentes Beispiel dar für den Versuch, angesichts wachsender Unübersichtlichkeit und Unsicherheit im Zeitalter der Postmoderne vertraute Denkmuster zu retten und auf ein territoriales Raster zu projizieren. Das räumliche ‚Vertigo‘ der neuen Welt(un)ordnung wird durch den Bezug auf bekannte Schemata gemindert. Die verlockende Einfachheit geographischer Konflikt-Verortungen bietet die Gelegenheit, Ordnung in das Chaos zu bringen.¹³⁹ Diese Diskurse

¹³³ Vgl. Paul Reuber/Günter Wolkersdorfer, *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*, Heidelberg 2001, S. 25 ff.

¹³⁴ Ebd., S. 24.

¹³⁵ J. Lossau (Anm. 26), S. 12.

¹³⁶ Vgl. Albert Kolb, *Die Geographie und die Kulturerdteile*, in: Adolf Leidelmair (Hrsg.), *Herrmann von Wissmann Festschrift*, Tübingen 1962, S. 42–49.

¹³⁷ Vgl. Paul Reuber/Günter Wolkersdorfer, *Clash of Civilizations aus Sicht der Kritischen Geopolitik*, in: *Geographische Rundschau*, 54 (2002) 7/8, S. 24–28.

¹³⁸ Vgl. G. Ó Tuathail (Anm. 10), S. 240–249.

¹³⁹ „Schurkenstaaten“ oder die „Achse des Bösen“ sind weitere Beispiele.

¹³⁰ Vgl. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 3.

¹³¹ Vgl. ders., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996.

¹³² Georg Stöber/Hermann Kreutzmann, *Zum Gebrauchswert von Kulturräumen*, in: *Geopolitik: Zur Ideologiekritik politischer Raumkonzepte*, Kritische Geopolitik 14, Wien 2001, S. 216.

mit ihren subtilen Konstruktionen finden gerade durch die einladende Schlichtheit der Erklärungen Eingang in die Alltagssprache und darüber in das alltägliche Handeln der Menschen. Rassistische Pauschalisierungen und Diskriminierungen können die Folge sein.

Schlussbemerkungen

Das Beispiel des „Kampfs der Kulturen“ verdeutlicht eingängig, welche prägende Wirkung pauschalisierende Slogans und geopolitische Leitbilder haben können. Dabei sei hervorgehoben, dass mit dem angenommenen strukturierenden Gehalt geopolitischer Devisen nicht automatisch auf die Entlarvung absichtlicher Falschinformation abgezielt wird. Dies würde eine bewusste Propaganda bei der Verbreitung geopolitischer Diskurse voraussetzen. Vielmehr geht es darum, geopolitische Weltbilder in ihrer Funktion zu verstehen und ihre Wirkweisen nachzuzeichnen. Der theoretisch-methodische Pluralismus ist dabei Chance und Anlass für Kritik zugleich. Der Ansatz der Kritischen Geopolitik ist nicht frei von Antinomien, Unstimmigkeiten und Inkonssequenzen. Die Probleme reichen von „grundsätzlichen, ontologischen Einwänden bis hin zu konkreten Aspekten der methodischen Umsetzung in der empirischen Forschung“.⁴⁰

Der geänderte Blickwinkel eröffnet nichtsdestotrotz eine Reihe neuer Forschungsfelder, die sich kritisch mit herkömmlichen Konzepten auseinandersetzen und über die traditionellen Analysekategorien und Themenbereiche hinausgehen. Politische Konflikte um ökologische Ressourcen rücken verstärkt ins Zentrum des Interesses einer postmodernen Politischen Geographie. Dabei stehen nicht nur die Konflikte selbst im Vordergrund, sondern es geht auch und vor allem darum, welche Strategien die beteiligten Akteure wählen, um Interessen oder Protest zu artikulieren und durchzusetzen.⁴¹ Politische Konflikte um territoriale Kontrolle und Grenzkonflikte sind weitere Themengebiete, in denen sich neue Forschungsperspektiven eröffnen. Eng damit verbunden ist der Fokus auf politische Konflikte um raumbezogene Identitäten und

deren geopolitische Instrumentalisierbarkeit in Bezug auf traditionelle Konzepte wie Ethnie, Nation, Region oder Religion. Aber auch regionale Konflikte und die Rolle neuer sozialer Bewegungen bzw. die Wirkung transnationaler Akteure auf Prozesse der Globalisierung rücken ins Zentrum des Interesses der Politischen Geographie bzw. der Kritischen Geopolitik.⁴²

Postmoderne Ansätze bieten die Gelegenheit, den häufig unreflektierten Gebrauch geopolitischer Begrifflichkeiten kritisch zu begleiten und eine Alternative zu herkömmlichen Verwendungen aufzuzeigen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zu mehr Toleranz und Verständigung. Hierin ist ihre Stärke zu sehen, denn entgegen weit verbreiteter Herangehensweisen, nach denen die Geographie Hand in Hand mit der realistischen Schule geht, bieten konstruktivistische Verfahren die Chance, sich von diesen Annahmen abzugrenzen und soziale Determinanten in den Blick zu rücken. Der Raum als „Akteur“ rückt in den Hintergrund; so wird die Chance eröffnet, sich kritisch mit sozialen Faktoren auseinander zu setzen. Das Verhältnis von Geographie und Politik wird damit umgekehrt. Zugleich schwinden alle Möglichkeiten, sich auf naturgegebene Faktoren zu berufen und in einen deterministischen Fatalismus zu ergeben.

Die neuen Erkenntnisgewinne sind aber nicht nur für abstrakte Wissenschaftsfelder von Interesse, sondern vermögen – trotz der zum Teil sperrigen Ausdrucksweisen und eventueller Berührungängste mit ungewohnten philosophischen Grundannahmen – einen wichtigen Einblick für die Praxis in Politik und Schulen zu leisten. Ein kritisches Arbeiten, welches auch eigene Annahmen und Positionen ständig hinterfragt, leistet daher einen wichtigen Beitrag für eine differenzierte Sichtweise und verlangt mehr Toleranz sowohl im politischen als auch im alltäglichen Umgang. Der geschärfte Blick für Differenzen, Abgrenzungen und ihre konstitutive Wirkung ist es denn auch, der die dargestellten alternativen Perspektiven der Geopolitik so zeitgemäß erscheinen lässt.

⁴⁰ M. Albert/P. Reuber/G. Wolkersdorfer (Anm. 14), S. 524.

⁴¹ Vgl. Geoffrey Parker, *Geopolitics: Past, Present and Future*, London 1998.

⁴² Zu den neuen Forschungsfeldern ausführlicher: P. Reuber/G. Wolkersdorfer (Anm. 33), S. 3–16.



Alexander Gallus/Eckhard Jesse (Hrsg.)

Staatsformen

Von der Antike bis zur Gegenwart



Bundeszentrale für politische Bildung

Der Schriftenreiheband 624 – „Staatsformen“ herausgegeben von Alexander Gallus und Eckhard Jesse, Bonn 2007 – kann unter www.bpb.de/shop/ bestellt werden.

APuZ

Nächste Ausgabe

22–23/2007 · 29. Mai 2007

Integration

Michael Bommes

Integration – gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol

Christoph Schroeder

Integration und Sprache

Wolfgang Seifert

Integration und Arbeit

Bernhard Nauck

Integration und Familie

Tatjana Baraulina

Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen

Klaus J. Bade

Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Neue Formen der Staatlichkeit **APuZ** 20–21/2007

- Thomas Risse · Ursula Lehmkuhl*
3–9 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit
Die Frage, wie unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit regiert werden und welchen Beitrag die internationale Gemeinschaft dazu erbringen kann, ist ein zentrales Thema der Weltpolitik und der wissenschaftlichen Diskussion geworden. Diesem Befund muss sich die Governance-Diskussion stellen.
- Philipp Genschel · Bernhard Zangl*
10–16 Die Zerfaserung der Staatlichkeit und die Zentralität des Staates
Staatlichkeit zerfasert. Der seit dem 15. Jahrhundert verlaufende Prozess der Aneignung von Herrschaftsbefugnissen durch den Staat hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts umgekehrt. Der Staat wandelt sich vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.
- Matthias Albert · Willibald Steinmetz*
17–23 Be- und Entgrenzungen von Staatlichkeit
Ein Verständnis von Politik als Kommunikation stellt auf Breitenwirksamkeit, Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit ab und ist unabhängig vom Staat zu verstehen. Gerade dadurch eröffnet sich aber die Möglichkeit, die Entstehung globalstaatlicher Strukturen unabhängig vom Modell des modernen Staates zu denken.
- Matthias Ecker-Ehrhardt · Michael Zürn*
24–30 Die Politisierung internationaler Institutionen
Gesellschaftliche Widerstände setzen internationale Institutionen immer stärker unter Zugzwang. Normative Ansprüche wie z. B. auf Autonomie, Partizipation, Transparenz oder Rechtsgleichheit werden oft enttäuscht und führen zu gesellschaftlichen Reaktionen, auf die internationale Institutionen reagieren müssen.
- Jan Helmig*
31–37 Geopolitik – Annäherung an ein schwieriges Konzept
Geopolitische Argumentationen spielen in der Politik eine wichtige Rolle. Neben den klassischen Konzepten etabliert sich ein alternatives Verständnis von räumlichen Abgrenzungsprozessen. Der Beitrag skizziert die Entwicklung klassischer geopolitischer Traditionen und stellt diese alternativen Ansätzen gegenüber.