

## Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats

Eine Replik auf Zürn et al.

*Obwohl Michael Zürn et al. gerade die Politisierung internationaler Institutionen als ihr Explanandum gewählt haben, vernachlässigt ihre Erklärung eine Reihe fundamental politischer Phänomene, beispielsweise die Machtverteilung im internationalen System, die Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft und die Ungleichheit der politischen und ökonomischen Herrschaftssysteme innerhalb und außerhalb der OECD-Welt, ganz besonders aber die inhaltlich-substanzielle Dimension der von internationalen Institutionen gestalteten Politik. Aus der hier vertretenen Perspektive sind hingegen Inhalt und Form internationaler Institutionen untrennbar miteinander verbunden. Weder die Herausbildung trans- und supranationaler Institutionen noch die Proteste dagegen lassen sich ohne Einbeziehung der von ihnen vertretenen Inhalte und der davon berührten Interessen erklären. Dementsprechend sind auch der Entwicklung einer abstrakten und ahistorischen Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen naturgemäß enge Grenzen gesetzt.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke haben in ihrem Beitrag für die *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ein umfassendes Forschungsprogramm über die Ursachen des Bedeutungsgewinns internationaler Institutionen sowie die Konsequenzen dieses Prozesses skizziert (Zürn et al. 2007). Gleichzeitig entwickeln sie erste Anhaltspunkte für eine systematische Theorie nichtintendierter Nebenfolgen in den Internationalen Beziehungen (IB). Das Potenzial eines solchen theoretischen Beitrags wird deutlich, wenn man die Vielzahl von empirischen Fragestellungen betrachtet, die von der Forschungsgruppe aufgeworfen werden. Es geht um so diverse Gegenstände wie die Etablierung der liberalen Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, die Weiterentwicklung des zwischenstaatlichen Gewaltverbots, die effektive Umsetzung von Normen zur Reduzierung

---

1 Dieser Beitrag wurde insbesondere durch Diskussionen innerhalb des *Amsterdam Research Centre for Corporate Governance Regulation* (ARCCGOR) inspiriert. Mein besonderer Dank gilt daher Bastiaan van Apeldoorn, Laura Horn, Henk Overbeek, James Perry, Arjan Vliegthart und Angela Wigger. Für konstruktive Anregungen bin ich den beiden anonymen Gutachtern und der Redaktion der ZIB verbunden, ganz besonders Dieter Kerwer.

von Kohlendioxidemissionen, die Entstehung des transnationalen Terrorismus, die Herausbildung »neuer Kriege« und vieles mehr. Ernst genommen werden muss der Beitrag schließlich auch wegen der zentralen Verankerung der Autoren im »neoliberal-konstruktivistisch-institutionalistischen Mainstream« (Wolf/Hellmann 2003: 597) der deutschen IB und dem großen Interesse an Fragen zu internationalen Institutionen und *global governance* in unserer Teildisziplin; auch aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die Thesen auf großes Interesse stoßen werden.

Umso wichtiger ist eine genaue Prüfung der von ihnen vertretenen Positionen. Und hier weist der Beitrag – trotz vieler unbestreitbarer Vorzüge – eine Reihe von Problemen auf. Im Folgenden geht es mir weniger um die Stichhaltigkeit der im Einzelnen angeführten Belege – die knappe Skizze eines breiten Forschungsprogramms unterliegt (genau wie diese Replik) hinsichtlich ihrer empirischen Genauigkeit naturgemäß deutlichen Restriktionen –, als vielmehr um einen strukturellen *bias* dieser Forschungsperspektive. Zugespitzt formuliert lautet meine Replik, dass eine unpolitische Theorie politischer Ordnungsbildung vorgelegt wird. Obwohl die Autoren gerade die Politisierung internationaler Institutionen als ihr *Explanandum* gewählt haben – eine Auswahlentscheidung, die ich explizit begrüße – vernachlässigen sie in ihrer Erklärung eine Reihe bedeutender politischer Phänomene. Ausgeblendet werden einerseits fundamentale Macht- und Herrschaftsverhältnisse, beispielsweise die Machtverteilung im internationalen System, die heterogene Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft und die Ungleichheit der politischen und ökonomischen Herrschaftssysteme innerhalb und außerhalb der OECD-Welt. Ausgeblendet wird andererseits auch die inhaltlich-substanzielle Dimension der von internationalen Institutionen gestalteten Politik.

Aus meiner Sicht sind internationale Institutionen grundsätzlich politisch, während Zürn und seine Kollegen die Artikulation politischen Protestes gegen diese Institutionen eher als eine – implizit eher besorgniserregende – Anomalie, zumindest jedoch als eine neuartige Entwicklung interpretieren. Gleichzeitig überschätzen sie den Stellenwert internationaler Institutionen: Weder kann die Existenz internationaler Institutionen alleine für den von ihnen beschriebenen Denationalisierungsschub verantwortlich gemacht werden noch können die beobachteten Politisierungsphänomene nur auf den Bedeutungsgewinn internationaler Institutionen zurückgeführt werden. Die Frage ist daher, was genau und wie viel das von ihnen entwickelte Theorem erklären kann. In meinem Beitrag werde ich einige Anhaltspunkte für alternative Hypothesen aus politökonomischer Perspektive skizzieren.

Schließlich möchte ich noch auf zwei weitere, eher theorieimmanente Punkte aufmerksam machen, an denen mir eine Revision der von Zürn et al. vorgelegten Theorie sinnvoll erscheint. Zum einen vernachlässigen die Autoren die Rolle des organisatorischen Kerns internationaler Institutionen: Wenn man internationale Bürokratien wie der Europäischen Kommission oder der Weltbank eine eigenständige Interessenformulierung zubilligt, mutieren »nichtintendierte Nebenfolgen« zu

Produkten konkreter organisatorischer Strategien.<sup>2</sup> Zum anderen scheint mir die im Beitrag eher beiläufig eingeführte Differenzierung von trans- und supranationalen Institutionen nicht nur eine technische oder funktionale Frage zu sein, sondern häufig selbst Teil einer expliziten politischen Strategie. Gerade aus einer institutionalistischen Perspektive sollten solche Aspekte systematisch erforscht werden.

Um mein Argument zu begründen, werde ich im Folgenden systematisch auf die Bedeutung politischer Inhalte, grundlegender Machtverhältnisse und organisatorischer Strategien bei den im Beitrag beschriebenen Stadien des Bedeutungsgewinns und der Politisierung internationaler Institutionen verweisen. Dabei geht es mir weniger um die Formulierung eines theoretischen Gegenentwurfs, als vielmehr um die Identifikation eines strukturellen *bias*, der die empirische Umsetzung des skizzierten Forschungsprogramms zu verengen droht. Die Struktur meines Kommentars folgt daher den drei grundlegenden Schritten des Arguments im besprochenen Aufsatz, also der Diskussion der Denationalisierungseffekte der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Institutionen (Abschnitt 2), der von diesen Denationalisierungseffekten laut Zürn et al. hervorgerufenen Herausbildung transnationaler und supranationaler Institutionen (Abschnitt 3) und den jüngeren Entwicklungen, die im Beitrag als »Politisierung« beschrieben werden (Abschnitt 4). Aufgrund des begrenzten Raumes, der für einen solchen Debattenbeitrag zur Verfügung steht, verzichte ich auf eine systematische empirische Absicherung meiner Einwände durch weiterführende Literatur und beschränke mich im Wesentlichen auf das Aufwerfen von kritischen Fragen, in der Hoffnung, dass diese bei den empirischen Untersuchungen der Forschungsgruppe nützlich sein werden.

## 2. Die Denationalisierungseffekte internationaler Institutionen

Zürn und seine Kollegen machen internationale Institutionen für den Denationalisierungsschub verantwortlich, der im Gesellschafts- und im Sicherheitsbereich nach dem Zweiten Weltkrieg eingesetzt habe (Zürn et al. 2007: Kap. 2). Demgegenüber

---

2 Hier gibt es interessante Parallelen zwischen der von Zürn et al. vorgelegten Theorie-skizze und dem Neofunktionalismus, ebenfalls eine Theorie nichtintendierter Nebenfolgen in den internationalen Beziehungen. Auch der Neofunktionalismus betont die Verselbstständigung der Folgen der Einrichtung internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg, also die von diesen Institutionen angeregte Denationalisierung, die durch gesellschaftliche Denationalisierung intensiviert internationale Institutionalisierung sowie die letztendliche Entstehung einer »normativ gehaltvollen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaats« (Zürn et al. 2007: 27). Damit reduziert sich allerdings nicht nur der Neuerungswert der von Zürn et al. vorgelegten Forschungsperspektive, sondern es ergibt sich auch die Notwendigkeit, diese Perspektive mit der Kritik an der von Ernst Haas und anderen entwickelten Theorien zu konfrontieren (vgl. Wolf 2006: 75-80; Conzelmann 2006: 166-171; Hooghe/Marks 2008). Auffällig ist allerdings, dass Zürn et al. das Herz moderner internationaler Institutionen, deren Bürokratien, als Akteure vernachlässigen, während die Kommission und der Gerichtshof bei den Neofunktionalisten, aber auch in der Theoriebildung (der rationalistischen Variante) des historischen Institutionalismus zur Europäischen Union gerade eine besonders wichtige Rolle spielen (vgl. Morisse-Schilbach 2006: 275-282).

möchte ich die Bedeutung einer inhaltlichen Beschäftigung mit den Ursachen und Dimensionen dieses Schubes sowie die Notwendigkeit einer Einbeziehung konkreter politischer Akteure und Machtstrukturen in die Analyse hervorheben.

Inhaltlich scheinen mir zunächst die Parallelen zwischen den Denationalisierungsschüben in Wirtschaft und Sicherheit überzogen. Eines der drei grundlegenden Ziele der Autoren lautet, »eine Perspektive [zu] ermöglichen, die die leider allzu oft getrennt diskutierten und analysierten Wandlungsprozesse im weltgesellschaftlichen Bereich [...] und im Bereich der Gewaltanwendung [...] als eng miteinander verwoben, gleichsam als Ausdruck *eines* Prozesses zu verstehen sucht« (Zürn et al. 2007: 130, Hervorh. dort). Hier fällt vor allem auf, dass die Parallelen zwischen Weltgesellschaft und Gewaltanwendung überhaupt nur im ersten Teil des Arguments systematisch nachgezeichnet werden (Zürn et al. 2007: Kap. 2) und die empirischen Bezüge im weiteren Verlauf des Beitrags (Zürn et al. 2007: Kap. 4, 5) fast ausschließlich aus dem Bereich der Weltgesellschaft stammen. Deshalb stellt sich doch sehr die Frage, ob wir im Sicherheitsbereich wirklich einen parallelen Prozess, also eine von internationalen Institutionen (mit)verantwortete Denationalisierung, deshalb eine deutliche Zunahme transnationaler und supranationaler Institutionen und schließlich eine von diesen ausgelöste Politisierung feststellen können.

Auch für das erste Stadium des Arguments, die Entstehung machtvoller internationaler Institutionen und die von diesen ausgelöste Denationalisierung, wird die Parallelität wohl überpointiert. Selbst Zürn et al. heben beispielsweise bei der von ihnen thematisierten Gründung internationaler Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Ursprünge hervor: Während im wirtschaftlichen Bereich die Weltwirtschaftskrise der punktuelle Auslöser sei, stellen sie im Sicherheitsbereich einen kontinuierlichen Institutionalisierungsprozess heraus, beginnend mit den Napoleonischen Kriegen. In beiden Argumenten spielt der Zweite Weltkrieg keine besondere Rolle; die Parallelität der Etablierung bedeutender internationaler Institutionen nach dessen Ende erscheint eher zufällig. Zudem liegt hier möglicherweise in Bezug auf den Sicherheitsbereich eine Überschätzung der Bedeutung internationaler Institutionen vor. Die Verfasser machen die Etablierung der Norm des Gewaltverbots in den zwischenstaatlichen Angelegenheiten für die Denationalisierung im Sicherheitsbereich verantwortlich, d. h. für den Rückgang zwischenstaatlicher Kriege und die seit zwei Jahrzehnten anhaltende Zunahme »neuer Kriege«. Hier scheinen mir der konkrete historische Kontext und die damit einhergehenden Machtstrukturen im internationalen System vernachlässigt zu werden: War es wirklich die Charta der Vereinten Nationen, die dafür verantwortlich zu machen ist, dass das zwischenstaatliche Gewaltverbot nach 1945 in Ansätzen realisiert wurde, oder aber der Kalte Krieg mit seiner Abschreckungslogik? Und ist es wirklich die Festschreibung des Gewaltverbots und die damit einhergehende Ausgrenzung revisionistischer Bemühungen, die zu der Zunahme von »neuen Kriegen« in den vergangenen zwei Jahrzehnten geführt hat, und nicht etwa der Wegfall der disziplinierenden Wirkung der Blockkonfrontation?

Im Bereich der Sicherheitspolitik scheint mir zudem die Denationalisierung wesentlich geringer ausgeprägt zu sein als im Bereich Wirtschaft. Selbst wenn in jüngster Zeit die »neuen Kriege« und ihre Begleiterscheinungen wie organisierte

Kriminalität und Terrorismus in den Sozialwissenschaften viel Interesse auf sich gezogen haben, spielen diese Formen gesellschaftlicher Denationalisierung im Vergleich zu den konventionellen Formen der Sicherheitspolitik (z. B. national organisierte Territorialverteidigung) nach wie vor eine relativ untergeordnete Rolle, wenn man beispielsweise die institutionellen und finanziellen Aufwendungen als Indikator heranzieht. Daneben ließe sich auch darüber streiten, ob die beiden bedeutsamsten Konflikte der jüngeren Zeit, die Invasionen in Afghanistan und im Irak, wirklich »neue Kriege« darstellen, oder nicht als zwischenstaatliche Kriege klassifiziert werden müssen. Schließlich könnte ich mir sehr gut vorstellen, dass traditionelle Konfliktformen in nächster Zeit wieder wesentlich stärker im Mittelpunkt stehen werden, wenn wir beispielsweise an eine mögliche Konfrontation zwischen den USA und China denken.

Auch die gesellschaftliche bzw. ökonomische Denationalisierung ist ohne ein substanzuell-inhaltliches Verständnis der zugrunde liegenden ökonomischen Prozesse und des spezifischen historischen Kontexts nicht zu erklären. Auch hier scheint eine Überschätzung des Einflusses internationaler Institutionen vorzuliegen. Zunächst stellt sich die Frage, ob es wirklich in erster Linie die Bretton-Woods-Institutionen waren, die für beinahe 30 Jahre stabilen Wachstums in den westlichen Industrieländern verantwortlich waren, oder ob die Durchsetzung des Fordismus nicht vielmehr einerseits von inneren Entwicklungstendenzen des Kapitalismus (Akkumulation durch Massenproduktion für Massenbedarf) und andererseits (international) vom Aufstieg der Sowjetunion und der damit einhergehenden Legitimationskrise eines unregulierten Kapitalismus begünstigt wurde, in deren Folge die Gewerkschaften auf nationaler Ebene deutlich gestärkt wurden und damit Lohnforderungen und Sozialstaatsleistungen durchsetzen konnten, die Unterkonsumtionskrisen verhinderten – ganz abgesehen davon, dass sich der Fordismus gerade dadurch auszeichnete, dass die Volkswirtschaften der Nationalstaaten relativ abgeschlossen waren.

Geradezu paradox müsste zudem aus der im Aufsatz vertretenen Perspektive erscheinen, dass die ökonomische Denationalisierung sich gerade in jenem Augenblick deutlich intensivierte, als die mit Abstand mächtigste internationale Institution zusammenbrach. Auch wenn die Namen der Bretton-Woods-Institutionen gleich geblieben sind, hat doch insbesondere der IWF nach 1970 einen starken Bedeutungsverlust für die Regulierung der Weltwirtschaft erlitten. Gleichzeitig bewirkte aber erst dieser Zusammenbruch den extremen Denationalisierungsschub für die Finanzmärkte.

### 3. *Denationalisierung und die Zunahme supranationaler und transnationaler Institutionen*

Die Verfasser führen sowohl die verstärkte Institutionalisierung von Regelungsbereichen in den internationalen Beziehungen als auch die im späteren Stadium einsetzende Trans- und Supranationalisierung auf veränderte Problemlagen und funktionelle Erfordernisse zurück, zunächst auf die Denationalisierung von Problemlagen, dann auf Regelungskonflikte und -komplexität sowie auf Verifikationsdefizite (Zürn

et al. 2007: 139, Abbildung 1). Sie leugnen dabei die Nähe ihres Arguments zum Funktionalismus nicht und protestieren allenfalls gegen eine Einordnung als systemfunktionalistisch bzw. neo-funktionalistisch (Zürn et al. 2007: Fn. 16, Fn. 22). Demgegenüber werde ich die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung konkreter politischer Akteure und Interessen hervorheben.

Für eine solche alternative Perspektive ist es allerdings notwendig, die Unterschiede zwischen internationalen Institutionen ernster zu nehmen als es die Autoren tun. In ihrem Modell werden trans- und supranationale grenzüberschreitende Institutionen zu einer Kategorie zusammengefasst, selbst hinsichtlich deren Eingriffstiefe: »Im Ergebnis greifen die neuen trans- und supranationalen Institutionen machtvoller und viel tiefer in vormalig innerstaatliche Angelegenheiten ein als die traditionellen zwischenstaatlichen Institutionen« (Zürn et al. 2007: 149). Für die Eingriffstiefe und Durchsetzungsfähigkeit internationaler Institutionen macht es jedoch einen großen Unterschied, ob transnationale oder supranationale Regulierung vorliegt. Während eine supranationale Regulierung beispielsweise in der Lage sein sollte, multinationale Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, beruht transnationale Regulierung im Regelfall auf freiwilligen *codes of conduct* oder *public private partnerships*, die nur in seltensten Fällen in der Lage sind, die Durchsetzung ihrer Normen zu erzwingen. Gerade aus der Sicht eines multinationalen Unternehmens ist daher die transnationale Regulierung von Sozial-, Menschenrechts- oder Umweltstandards einer supranationalen Regulierung deutlich vorzuziehen. Aus dieser Perspektive kann eine Zunahme transnationaler Institutionen (im Vergleich zur traditionellen (inter-)gouvernementalen Regulation) sogar zu einer Verringerung der Regelungsintensität führen – ein erheblicher Unterschied, wenn es darum geht, die substanziellen Konsequenzen internationaler Institutionen zu beurteilen.

Eine nähere Beschäftigung mit dieser Frage aus einer politökonomischen Perspektive führt dann zu dem Ergebnis, dass hinter der Wahl einer supranationalen oder einer transnationalen Institution häufig explizite politische Strategien und konkrete Interessen stehen können. So liegt es gerade im Interesse multinationaler Unternehmen sowie der mit diesen Unternehmen zusammenarbeitenden Regierungen und internationalen Bürokratien, internationale Institutionen mit deregulativer, wirtschaftsliberaler Zielsetzung durch Supranationalisierung abzusichern, was am Beispiel der EU oder der WTO illustriert werden kann. Gleichzeitig bieten sich in vielen anderen Themenbereichen transnationale Regulierungen als willkommene Alternative an, wenn es – wie im Beitrag beschrieben – darum geht, einer (zwischen-) staatlichen Regulierung beispielsweise von Umweltfragen zuvorzukommen, oder durch die Übertragung der Regulierung an private Experten deren eminent politischen Charakter zu verhüllen. Die globale Entwicklung des Kapitalismus nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems hat diese Interessenkonstellation aufgrund einer zunehmenden Denationalisierung (insbesondere der Finanzmärkte) deutlich gestärkt, so dass die in jüngerer Zeit zunehmende Bedeutung einiger weniger supranationaler und zugleich einer Vielzahl transnationaler Institutionen auch weniger funktional erklärt werden kann als die Verfasser das nahe legen.

Weiterhin kann transnationale private Regulierung gezielt eingesetzt werden, um politische Widerstände gegen eine grenzüberschreitende Deregulierung zu reduzieren, was gut am Beispiel der *corporate governance*-Regulierung in der EU veranschaulicht werden kann. Hier hatten mehrere Initiativen zur intergouvernementalen Deregulierung, beispielsweise bei der Übernahmerrichtlinie, den Euro-Betriebsräten und der Europa-AG, nur zu schalen Kompromissen zwischen den liberalen und koordinierten Kapitalismen in der EU geführt. Die für weitere *corporate governance*-Aspekte gewählte Verlagerung der Regelungsfunktion an private Akteure, u. a. an private Standardsetzer im Bereich der Rechnungslegung, an Ratingagenturen im Bereich der Unternehmensfinanzierung und an transnationale Anwaltskanzleien bei der Reorganisation der EU-Wettbewerbspolitik, unterminiert hingegen die politischen Widerstände zugunsten der Durchsetzung des liberalen Kapitalismusmodells und wird daher in jüngerer Zeit von der Europäischen Kommission zunehmend als politische Strategie eingesetzt (Wigger/Nölke 2007: 505-508), zumal durch die Inkorporation der privaten transnationalen Regulierung in die Gesetzgebung der Europäischen Union schließlich auch hier eine supranationale Absicherung gelingt. Das Beispiel dieser strategischen Vorgehensweise der Europäischen Kommission verweist auf eine weitere Vernachlässigung politischer *agency* in der Argumentation des Beitrags: Gerade für eine institutionalistische Theorie ist die Vernachlässigung der Rolle internationaler Organisationen als Akteure bei der Entstehung transnationaler und supranationaler Institutionen etwas überraschend.

Schließlich sollte auch daran erinnert werden, dass die Autoren in diesem Schritt ihres Arguments den Anspruch, Entwicklungen im gesellschaftlichen und im Sicherheitsbereich als zwei Seiten *eines* Prozesses darzustellen, nicht einlösen. Zunächst sind fast alle empirischen Belege in vierten Abschnitt ihres Beitrags – bis auf einen knappen Verweis auf private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen – dem gesellschaftlichen Bereich entlehnt. Darüber hinaus ist auch in Frage zu stellen, ob wir im Sicherheitsbereich in den letzten Jahren wirklich einen deutlichen Prozess zur Herausbildung von transnationalen und supranationalen Institutionen, zuungunsten intergouvernementaler Koordination erleben. Weder die NATO noch der UN-Sicherheitsrat können auf eine deutliche Stärkung als supranationale Institution verweisen und private transnationale Institutionen im Sicherheitsbereich beschränken sich auf relativ marginale Initiativen wie den Kimberley-Prozess. Möglicherweise spielen transgouvernementale Institutionen hier eine größere Rolle, diese werden jedoch von Zürn et al. nicht weiter thematisiert.

#### 4. *Internationale Institutionen und gesellschaftliche »Politisierung« im internationalen System*

Im Beitrag wird behauptet, dass die in jüngerer Zeit deutlicher artikulierte Kritik an internationalen Institutionen in erster Linie eine Folge zunehmender (und tendenziell enttäuschter) gesellschaftlicher Ansprüche an Teilhabe in internationalen Institutionen sei, die wiederum ein Resultat des oben postulierten Bedeutungsgewinns seien.

Ganz abgesehen davon, ob dieser Bedeutungsgewinn internationaler Institutionen tatsächlich generell zu konstatieren ist, möchte ich im Folgenden auf die Notwendigkeit einer genaueren Beschäftigung mit der Substanz jener Politik verweisen, gegen die sich gesellschaftlicher Protest regt, sowie auf die selektive soziale Basis des aktuell artikulierten Widerstandes gegen internationale Institutionen.

Vorab sollte deutlich festgehalten werden, dass sich der Protest vor allem gegen supranationale Institutionen wie die WTO oder die EU richtet, und nicht gegen transnationale. Das wird von den Verfassern zum Schluss auch eingeräumt (Zürn et al. 2007: 160), auch wenn es zu einer gewissen Inkonsistenz ihres generellen Arguments führt, das Protest auf Bedeutungszuwachs supranationaler und transnationaler Institutionen zurückführt. Transnationale Institutionen stehen nur recht selten im Zentrum gesellschaftlichen Protestes und auch dann vor allem, wenn sie in supranationale Regelungsarrangements eingebunden sind, wie beispielsweise bei der Übernahme der vom *International Accounting Standards Board* entwickelten Rechnungslegungsstandards durch die EU-Gesetzgebung und den aktuellen Protesten des deutschen Mittelstands.

In Bezug auf supranationale Institutionen kann beobachtet werden, dass die im Beitrag beobachtete Politisierung inhaltlich differenziert ist und dass es sich dabei nicht notwendigerweise um den »Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Politisierung [handelt], dessen alternative Mechanismen im Rekurs auf einen gemeinsamen Vektor enttäuschter Ansprüche beschrieben werden können« (Zürn et al. 2007: 154). Zunächst fällt auf, dass der umfassendste gesellschaftliche Politisierungsschub im Bereich Sicherheit – die Massenproteste gegen die NATO-Nachrüstung in den frühen 1980er Jahren – nicht in das von den Autoren entworfene Modell passt, wie auch generell der Schwerpunkt von den dort angeführten empirischen Belegen zur gesellschaftlichen Politisierung wieder außerhalb des Sicherheitsbereichs liegt. Weiterhin scheint mir die Politisierung im Wirtschaftsbereich wesentlich stärker ausgeprägt zu sein als zum Beispiel bei Umwelt- oder Menschenrechtsfragen. In den letztgenannten Bereichen werden die Aktivitäten internationaler Institutionen von gesellschaftlichen Akteuren inhaltlich generell positiv gesehen, es geht eher darum das Aufgabenspektrum und die Wirksamkeit der Institutionen zu erweitern sowie die Partizipationsrechte einer postmaterieell orientierten westlichen Mittelklasse zu stärken. In Wirtschaftsfragen hingegen ist es aus der Perspektive gesellschaftlicher Akteure – mit teilweise deutlich anders gelagertem sozioökonomischem Hintergrund – häufig höchst umstritten, ob die Bretton-Woods-Institutionen oder die WTO überhaupt positiv zu bewertende Aktivitäten unternehmen. Die Politisierung von Weltbank und IWF ist dann weniger eine Folge des Bedeutungsgewinns internationaler Institutionen und der enttäuschten Mitwirkungsansprüche gesellschaftlicher Akteure, als vielmehr Ausdruck einer fundamentalen Auseinandersetzung über die richtige wirtschaftliche Strategie und eines zunehmenden gesellschaftlichen Widerstandes gegen den von diesen Institutionen vertretenen Neoliberalismus.

Einen umfassenden Prozess der Politisierung internationaler Institutionen, der auf einer breiten gesellschaftlichen Basis aufbaut, haben wir vor allem bei den Referenden über den Vertrag von Maastricht und über den Verfassungsvertrag der EU beob-

achten können, vor allem in Frankreich. Hier hat in der Tat der von den Autoren in den Vordergrund gestellte Bedeutungszuwachs internationaler Institutionen eine mobilisierende Rolle gespielt – noch wichtiger war allerdings der Widerstand gegen die von der EU vertretene Wirtschaftspolitik und die entsprechende Sorge um das eigene soziale Modell (McLaren 2006: 376).

Schließlich sollte darauf hingewiesen werden, dass der entscheidende Widerstand gegen internationale Institutionen in jüngster Zeit nicht von den in NGOs organisierten westlichen Mittelschichten stammt, sondern von zunehmend mächtiger werdenden Staaten im Süden, wie das Scheitern der Cancun-Konferenz gezeigt hat. Hier wäre noch zu zeigen, dass diese wachsenden Widerstände aus dem Süden wirklich auf einer starken gesellschaftlichen Fundierung aufbauen (Zürn et al. 2007: 154). Können wir hier wirklich ohne weiteres von der OECD-Welt auf die Nicht-OECD-Welt schließen, angesichts eines deutlich geringeren Maßes an gesellschaftlicher Denationalisierung in diesen Teilen der Welt sowie vielfach andersartiger Herrschaftssysteme, in denen zum Beispiel die Trennungslinie zwischen Staat und Gesellschaft weit weniger deutlich ist als innerhalb der OECD-Welt? Spätestens hier rächt sich dann auch die theoretische Unterkonzeptualisierung der Gesellschaften des Südens in der Theorieentwicklung, die ja an anderer Stelle explizit nur den Anspruch erhebt, sich mit der OECD-Welt und dem Beziehungsverhältnis zwischen OECD-Welt und dem »Rest der Welt« zu beschäftigen (Zürn et al. 2007: 130). Demnach ist es möglicherweise problematisch, eine relativ generelle Theorie politischer Ordnungsbildung zu formulieren, die jene Staaten unberücksichtigt lässt, in denen ca. 80% der Weltbevölkerung lebt.

Wenn man diese empirischen Restriktionen einbezieht, sind die internationalen Institutionen auf globaler Ebene insgesamt noch weit davon entfernt, »vergleichbar mit der Politisierung nationalen Regierens in vielen europäischen Ländern im Laufe des 19. Jahrhunderts« (Zürn et al. 2007: 149) zu sein. Allenfalls innerhalb des hochgradig supranational institutionalisierten Raums der EU lässt sich möglicherweise eine solche Parallele ziehen und damit die Notwendigkeit zur Entwicklung einer »postfunctional theory of European integration« (Hooghe/Marks 2008) begründen.

## 5. Fazit

Weder die Herausbildung trans- und supranationaler Institutionen noch die Proteste dagegen lassen sich ohne konkrete Einbeziehung der von ihnen vertretenen Inhalte und der davon berührten Interessen und Machtverhältnisse erklären. Demnach sind der Entwicklung einer abstrakten und ahistorischen Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen naturgemäß enge Grenzen gesetzt.

Sollen internationale Institutionen als Organisationen ernst genommen werden, ist zudem eine Theorie der nichtintendierten Nebenfolgen weniger notwendig, da die Verselbständigung internationaler Institutionen nun als intentionale Strategie der sie tragenden Bürokratien verstanden werden kann. Hier bleibt möglicherweise die von Zürn et al. vertretene Variante des liberalen Institutionalismus noch zu sehr der

Regimediskussion der 1980er Jahre verhaftet, in der internationale Institutionen vor allem als Normen und Regelwerke, nicht jedoch als Akteure bzw. Organisationen analysiert wurden. Eine Weiterentwicklung ihrer Theorie könnte sich dagegen sehr gut auf die in jüngerer Zeit zunehmenden Brückenschläge zwischen IB und Organisationsforschung stützen (vgl. Dingwerth/Campe 2006).

Generell sollte die deutsche IB die Theoriebildung über internationale Institutionen nicht alleine aus der Perspektive des etablierten liberalen Institutionalismus betreiben. Gerade die von den Autoren thematisierten Politisierungsphänomene rufen nach einer stärkeren Beschäftigung mit Fragen von Dominanz und Konflikt einerseits und geschichtlicher Einbettung andererseits, wie bereits vor einiger Zeit von Klaus Dieter Wolf und Gunther Hellmann für die Disziplin als Ganzes postuliert (Wolf/Hellmann 2003: 597).

### Literatur

- Conzelmann, Thomas 2006: Neofunktionalismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 2. überarbeitete Auflage, Opladen, 145-174.
- Dingwerth, Klaus/Campe, Sabine 2006: Organizing the World. Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 1, 119-131.
- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary 2008: A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science, i. E.
- McLaren, Lauren M. 2006: Public Opinion and the EU, in: Cini, Michelle (Hrsg.): European Union Politics, 2. Auflage, Oxford, 375-390.
- Morisse-Schilbach, Melanie 2006: Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, 271-292.
- Wigger, Angela/Nölke, Andreas 2007: Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: The Case of Antitrust Enforcement, in: Journal of Common Market Studies 45: 2, 487-513.
- Wolf, Dieter 2006: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, 65-90.
- Wolf, Klaus Dieter/Hellmann, Gunther 2003: Die Zukunft der Internationalen Beziehungen in Deutschland, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 577-603.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 129-164.