Cornelia Ulbert
Christoph Weller (Hrsg.)

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Cornelia Ulbert · Christoph Weller (Hrsg.)

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage September 2005

Alle Rechte vorbehalten

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2005
Ursprünglich erschienen bei VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005.

Lektorat: Frank Schindler

www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN 978-3-531-13715-5 ISBN 978-3-663-10521-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-663-10521-3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 7

Einführung

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik
Theoretische Ansätze und methodische Herangehensweisen

Cornelia Ulbert 9

Perspektiven eines reflexiven Konstruktivismus für die Internationalen Beziehungen

Christoph Weller 35

Wirklichkeitskonstruktionen durch außenpolitische Diskurse

Die soziale Konstruktion außenpolitischer Interessen
Deutsche und britische Debatten über eine Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Wolfgang Wagner 65

Der Wandel des deutschen Multilateralismus
Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren

Rainer Baumann 99

Macht „Macht" Diskurse produktiv?
Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs im kritisch-konstruktivistischen Vergleich

Simone Wisotzki 127

Dissonante Diskurse und fragmentierte Außenpolitik - Russland und der Krieg der NATO im Kosovo

Sabine Fischer 157

Identitätskonstruktionen im europäischen Integrationsprozess

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union und ihre Chancen zur symbolischen Integration Europas

André Brodocz 191

Internationale Menschenrechte und europäische Identität
Eine konstruktivistische Analyse der EU-Grundrechtecharta

Marika Lerch 215

Deutungskonstruktionen in der internationalen Politik

„Wissensunternehmer" und Argumentationsprozesse bei der Formulierung der ILO-Konvention zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit

Cornelia Ulbert 247

„Weltöffentlichkeit" und internationale Menschenrechtsnormen

Anja Jetschke 283

Massenmediale Konstruktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess
Die öffentliche Meinung und die deutsche Fernsehberichterstattung am 11. September 2001

Christoph Weller 313

Die Autorinnen und Autoren 347

Vorwort

Die wissenschaftlichen Debatten über „konstruktivistische" Ansätze und Forschungsperspektiven haben seit Mitte der 1990er Jahre die Bearbeitung von Theoriefragen in den Internationalen Beziehungen außerordentlich befruchtet. Mit dem Fortschreiten und der ständigen Ausdifferenzierung der theoretischen und metatheoretischen Diskussionen wurde allerdings auch der Vorwurf laut, empirische Analysen der internationalen Politik könnten aus der Konstruktivismus-Debatte kaum einen Nutzen ziehen. Die Forschungsergebnisse der in diesem Band versammelten Autorinnen und Autoren belegen das Gegenteil. Alle hier veröffentlichten Analysen, die vielfach nur Ausschnitte größerer Untersuchungen darstellen, basieren auf konstruktivistischen Theorieansätzen. Deren Tragfähigkeit, methodische Umsetzung, aber auch Differenziertheit darzustellen, dient dieser Band.

Die erste Idee für die Veröffentlichung konstruktivistischer Analysen der internationalen Politik geht zurück auf eine Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe „Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handels" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, die mit finanzieller Unterstützung der VolkswagenStiftung im Oktober 2001 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar stattfand. In den sich daran anschließenden Diskussionen im Rahmen dieses Publikationsprojekts standen dann zahlreiche theoretische, methodische und konzeptionelle Fragen sowie die Darstellbarkeit konstruktivistischer Analysen auf eng begrenztem Raum im Mittelpunkt.

Allen Autorinnen und Autoren dieses Bandes haben wir für ihre Bereitschaft und Geduld zu danken, mit der sie ihre Texte mehrfach unserer Kommentierung unterworfen und dann intensiv überarbeitet haben. Die Fertigstellung des Bandes wäre uns nicht gelungen ohne die tatkräftige Mithilfe von Anna Holzscheiter, Andrea Kirschner und Marco Schäferhoff sowie die Unterstützung durch die VolkswagenStiftung, die Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin und das Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen. Bei ihnen möchten wir uns an dieser Stelle ebenso bedanken wie bei Frank Schindler vom VS-Verlag für Sozialwissenschaften, der dieses Publikationsprojekt mit großer Sympathie begleitet hat. Mit der Veröffentlichung wird die interne Kommunikation abgeschlossen zugunsten eines breiteren wissenschaftlichen Diskurses, zu dem wir hoffen, einen befruchtenden Beitrag leisten zu können

Berlin & Mülheim an der Ruhr *Cornelia Ulbert & Christoph Weller*

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik

Theoretische Ansätze und methodische Herangehensweisen

Cornelia Ulbert

1 Konstruktivismus als mehrdimensionales Konzept

Der vorliegende Sammelband vereint eine Reihe „konstruktivistischer Analysen" internationaler Politik.[1] Konstruktivistische Ansätze haben sich mittlerweile im Theorienspektrum Internationaler Beziehungen fest etabliert und werden als eine Forschungsperspektive angesehen, die sich klar von den herrschenden rationalistischen Ansätzen unterscheidet. Dies war bereits der Tenor der Diskussion zur Entwicklung der Disziplin Internationale Beziehungen anlässlich des 50jährigen Bestehens der Zeitschrift *International Organization* (Katzenstein et al. 1998) und wurde mit dem Erscheinen des *Handbook of International Relations* (Carlsnaes et al. 2002) auch quasi enzyklopädisch kanonisiert.[2]

Die Auseinandersetzung mit konstruktivistischen Ansätzen und Analysen leidet jedoch an der Tatsache, dass es *den* Konstruktivismus in den Sozialwissenschaften oder in den Internationalen Beziehungen nicht gibt. Wie jeder theoretische Ansatz, der auf bestimmten erkenntnistheoretischen Annahmen beruht, werden in der Anwendung unterschiedliche Dimensionen des Konzepts hervorgehoben, je nachdem, ob Aussagen darüber im Vordergrund stehen, wie Welt beschaffen ist (ontologische Dimension), wie Wissen über die Beschaffenheit von Welt überhaupt erlangt werden kann (epistemologische Dimension) oder wie man die gewonnenen Erkenntnisse nachvollziehbar machen kann (methodische Dimension). Konstruktivistische Ansätze bewegen sich damit immer in einem Dreieck zwischen Ontologie, Epistemologie und Methodologie (vgl. hierzu Ulbert 2003).[3] Sehr allgemein gesprochen kann man sagen, dass konstruktivistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen Vorstellungen über den Untersuchungsgegenstand (Ontologie) zugrunde liegen, die von der Konstruktion von *sozialer Welt* ausgehen. Damit gehen erkenntnistheoretische Annahmen (Epistemologie) einher, die auf der Einsicht beruhen,

---

1 Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forschungsseminars an der Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der FU Berlin vom Wintersemester 2004/05, insbesondere Mareike Kleine und Andrea Liese, für wertvolle Überarbeitungshinweise und kritische Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

2 Zu möglichen Gründen für die rasche Etablierung konstruktivistischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen siehe den nachfolgenden einführenden Beitrag von Christoph Weller in diesem Band.

3 Ausführlichere Diskussionen, insbesondere zum Zusammenhang zwischen Epistemologie und Methodologie, finden sich in Hollis/Smith (1991; 1996); Wight (2002); Mayer (2003).

dass Wissen *sozial konstruiert* wird. Ziel sämtlicher konstruktivistischer Bemühungen ist es letztendlich, mit Hilfe unterschiedlicher, vorwiegend text- und diskursanalytischer Methoden zu beschreiben und zu erklären, *wie* und im Rahmen welcher *Prozesse* diese Konstruktionen erzeugt werden. An dieser Charakterisierung kann man allerdings bereits erkennen, dass der „Konstruktivismus" ebenso wie der „Rationalismus" nicht eine spezifische Theorie der internationalen Beziehungen ist, sondern zunächst eine Meta-Theorie, also eine Theorie über Theorien, die sich auf alternative Erklärungsansätze und mögliche systematische Forschungsprogramme bezieht. Mit Hilfe einer Meta-Theorie lassen sich Erkenntnisziele spezifizieren und Anleitungen gewinnen, wie Theorien formuliert, angewandt und überprüft werden können. Inhaltlich angereicherte, substanzielle „konstruktivistische" Theorien wurden in den letzten Jahren zunehmend entwickelt, wie etwa an der zentralen Frage, wie internationale Normen entstehen und durchgesetzt werden können, erkennbar wird.[4]

Um eine bessere Übersicht über das weite Feld konstruktivistischer Arbeiten zu gewinnen, werden immer wieder die unterschiedlichsten Ordnungsgesichtspunkte herangezogen. In der Regel werden folgende Ordnungsmerkmale bevorzugt:

- Spezifische AutorInnen, die als zentrale VertreterInnen wahrgenommen werden. Genannt werden dabei vorzugsweise Alexander Wendt, Nicholas Onuf oder auch Fritz Kratochwil (siehe etwa Zehfuß 1998; Palan 2000).[5]
- Dichotomisierungen und Taxonomien entlang epistemologischer Unterschiede wie etwa *soft* vs. *hard* (etwa Palan 2000) oder *conventional* vs. *interpretive* und/oder *critical constructivism* (etwa Checkel 2004; Hopf 1998).
- Die Orientierung an IB-Theorien bzw. Schulen, die etwa Risse vornimmt (Risse 1999: 35-36), der zwischen dem Wendt'schen „staatszentrierten Sozialkonstruktivismus", konstruktivistischen institutionalistischen, neo-gramscianischen und feministischen Ansätzen unterscheidet.

Diese Formen der Einteilung sind allerdings nicht sehr hilfreich, wenn man erkennen möchte, womit sich konstruktivistische Analysen in den Internationalen Beziehungen beschäftigen und welche Fragestellungen dabei im Vordergrund stehen. Grundsätzlich lassen sich in dieser Hinsicht zwei Arten von konstruktivistischen Analysen unterscheiden: Studien, die stärker an empirischen Fragestellungen interessiert sind und Arbeiten, in denen stärker (meta-) theoretische Fragen im Vordergrund stehen.

---

4 Vgl. hierzu den Überblicksaufsatz von Finnemore/Sikkink (1998), in dem ein Modell des „Lebenszyklus" einer Norm entwickelt wird, oder das „Spiralmodell" zur Normdurchsetzung im Menschenrechtsbereich (Risse et al. 1999). Der Verallgemeinerungsgrad dieser Modelle und damit die Erklärungsreichweiten sind noch sehr begrenzt, da die Modelle einer Reihe von kontextabhängigen Zusatzbedingungen unterliegen. Auf die Komplexität der Prozesse, die beispielsweise bei der Regelbefolgung wirksam werden, verweisen auch die Ergebnisse der Compliance-Forschung, die von sehr unterschiedlichen meta-theoretischen Standpunkten ausgehen; siehe hierzu etwa Brown Weiss/Jacobson (1998); Checkel (2001); Koh (1997); Victor et al. (1998).

5 Hauptwerke der aufgeführten Autoren sind *Social Theory of International Politics* (Wendt 1999); *World of Our Making* (Onuf 1989); *Rules, Norms and Decisions* (Kratochwil 1989).

Die letztgenannten *(meta-) theoretisch* orientierten Arbeiten haben zwar immer wieder zu interessanten und kontroversen Debatten geführt, stehen jedoch weniger im Zentrum der Forschungen in den Internationalen Beziehungen. Theoretische und meta-theoretische Studien thematisieren eher

1. wissenschaftstheoretische und methodologische Grundlagen unseres ontologischen Verständnisses von internationaler Politik: Alexander Wendt leistet dies etwa in Auseinandersetzung mit dem wissenschaftlichen Rationalismus über Anarchie und Staat (Wendt 1992a; Wendt 1994; Wendt 1999); Nicholas Onuf und Fritz Kratochwil setzen sich unter Rückgriff auf Wittgenstein, Habermas, Searle und andere mit konstitutiven Regeln und Normen auseinander (z.B. Onuf 1979; 1989; Onuf/Klink 1989; Kratochwil 1984; 1987; 1989; 1993).
2. erkenntnistheoretische Grundlagen der Sozialwissenschaften allgemein (Guzzini 2000; Neufeld 1995): Darunter fallen auch feministische, postmoderne oder poststrukturalistische Ansätze (z.B. Ashley 1987; Der Derian/ Shapiro 1989; Sylvester 1994) sowie auch soziologisch orientierte konstruktivistische Ansätze etwa in Anlehnung an Luhmann, die aber bislang in den IB nur vereinzelt anzutreffen sind (Albert 1999;Weller 2004).

Die Frage der empirischen Anwendbarkeit und des „Ertrages" konstruktivistischer Ansätze geriet nach einer ersten Phase der theoretischen Debatten sehr schnell in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Der überwiegende Teil *empirischer* konstruktivistischer Studien konzentriert sich dabei

1. auf die Analyse der Rolle nicht materieller Faktoren wie Ideen, Weltbilder und Normen im Politikprozess. Von Interesse sind dabei sowohl, wie diese entstehen, sich durchsetzen und wirken, als auch wie sie sich wandeln.[6]
2. auf die intersubjektive Konstruktion von gemeinsam geteilten Wirklichkeitskonstruktionen (z. B. von Identitäten oder Diskursen), wobei die Zuweisung intersubjektiver Bedeutungsgehalte entweder von Akteuren ausgeht (z. B. *epistemic communities*) oder über Strukturen vorgenommen wird. Bei diesen Strukturen kann es sich beispielsweise um Regeln/Institutionen oder „Kultur" handeln.[7]
3. auf die Dekonstruktion von bestehenden Konzepten und vermeintlichen Wissensbeständen mit dem Ziel der Aufdeckung von Machtbeziehungen.[8]

---

6 Stellvertretend für eine mittlerweile relativ große Menge an Studien seien hier genannt: Barnett (1999); Behrendt (2000); Checkel (1993); Finnemore (1996); Fischer (2003); Goldstein (1989); Katzenstein (1996); Klotz (1996); Lapid/Kratochwil (1996); Lerch (2004); Nadelman (1990); Tannenwald (1999); Weller (2000); Wisotzki (2002). Einen guten Überblick über (englischsprachige) konstruktivistische empirische Studien in den Internationalen Beziehungen und in der vergleichenden Politikforschung bieten Finnemore/Sikkink (2001).

7 Als Beispiele seien hier genannt: Adler/Barnett (1998); Biersteker/Weber (1996); Fierke (1996); Fierke/Wiener (1999); Jahn (2000); McNeely (1995); Ulbert (1997a); Wagner (2002); Weldes (1996).

8 Dies wird vor allem im Rahmen kritischer, feministischer und postmoderner Ansätze geleistet wie z.B. Ashley/Walker (1990); Campbell (1992); Enloe (1989); George (1994); Peterson (1992); Prügl (1999); Tickner (1992).

Trotz der oben zitierten herrschenden Lehre von zwei voneinander unterscheidbaren Forschungsperspektiven wird weiterhin mehr oder weniger heftig diskutiert, ob rationalistische und konstruktivistische Perspektiven einander ergänzten, ausschlössen oder die eine lediglich Teil der anderen sei (vgl. etwa Adler 1997; Christiansen et al. 1999; Fearon/Wendt 2002; Guzzini/Leander 2001; Jupille et al. 2003). Darüber hinaus stehen Fragen nach dem Verhältnis konstruktivistischer Analysen zum Positivismus und den methodischen Besonderheiten der als konstruktivistisch oder postpositivistisch apostrophierten Forschungen im Mittelpunkt (vgl. etwa Dessler 1999; Patomaki/Wight 2000; Smith 1996). Die in diesem Band versammelten Beiträge widmen sich nur vereinzelt der erstgenannten Frage nach dem Verhältnis zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen.[9] Überwiegend ist die Motivation der AutorInnen, sich in ihren jeweiligen Analysen eines konstruktivistischen Ansatzes zu bedienen, einerseits im eigenen Erkenntnisinteresse begründet, dem die ontologische Vorstellung des Einflusses „ideeller" Faktoren auf internationale Politik zugrunde liegt. Andererseits nehmen die AutorInnen – auch teilweise explizit so diskutiert – einen erkenntnistheoretischen Standpunkt ein, der auf unterschiedliche Theorietraditionen Bezug nimmt, sei es einer soziologischen wie beim Rückgriff auf Peter Berger und Thomas Luckmann, Pierre Bourdieu, Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, einer poststrukturalistischen in Anlehnung an Michel Foucault, einer sprachphilosophischen basierend auf John Searle oder einer IB-theoretischen, die von Nicholas Onuf inspiriert wird.[10] Im Vordergrund steht bei allen Beiträgen, den Zusammenhang zwischen sozialen Konstruktionen und konkretem Handeln bzw. den damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Da es sich im politischen Prozess in der Regel um *sprachlich* vermittelte soziale Konstruktionen handelt, eint die Beiträge methodisch der Rückgriff auf unterschiedliche text- und diskursanalytische Verfahren. Ziel ist es dabei, die *Prozesse* zu rekonstruieren, mittels derer sich intersubjektiv geteilte Bedeutungs- und Wirklichkeitskonstruktionen herausbilden und über die die jeweiligen sozialen Konstruktionen handlungsleitend werden. Die erkenntnistheoretische Relevanz, die Sprache als Mittel des Denkens, Erkennens und Deutens von Wirklichkeit in allen Beiträgen einnimmt, unterscheidet die hier versammelten Studien deutlich von der Variante des Konstruktivismus, die sich mit dem Namen Alexander Wendts verbindet. Aus einer US-amerikanischen Perspektive gilt Alexander Wendt als der zentrale Theoretiker eines „moderaten" oder „konventionellen" Konstruktivismus, der auch als „Sozialkonstruktivismus" bezeichnet wird.[11] Auffällig an Wendts sozialkonstruktivistischer Variante ist jedoch die „Sprachlosigkeit", durch die sich seine Akteure, nämlich Staaten, auszeichnen. Die fehlende Reflexion der Rolle von Sprache und Argumentationsprozessen wurde an Wendts Arbeiten daher mit einiger Berechtigung kritisiert

9 Lediglich Wolfgang Wagner setzt sich in seinem Beitrag explizit mit dieser Frage auseinander und sieht den Vorzug konstruktivistischer Ansätze darin, die „Blindstellen" rationalistischer Ansätze zu kompensieren.

10 Siehe die entsprechenden Verweise in den Beiträgen von Baumann, Brodocz, Lerch, Ulbert, Weller und Wisotzki.

11 Zu Wendts konstruktivistischem Ansatz vgl. Ringmar (1997), Ulbert (2003).

(Zehfuß 1998; Onuf 2001).[12] Aus einer europäischen Perspektive werden stärker (wissens-) soziologische und sprachphilosophische Traditionslinien sichtbar, die eine größere konstruktivistische Variantenvielfalt ermöglichen, in der die sprachliche Konstruktion und Vermittlung von Wirklichkeitskonstruktionen ins Zentrum rücken.

Die Kennzeichen der in diesem Band vereinten konstruktivistischen Analysen und die Variantenvielfalt, die sich darin ausdrückt, sollen nachfolgend in vier Schritten näher beleuchtet werden: Zunächst werde ich danach fragen, zu welchen Vorstellungen über den Untersuchungsgegenstand „internationale Politik" man aus einer konstruktivistischen Perspektive gelangt (Kap. 2). Daran schließt sich eine Diskussion epistemologischer Grundlagen konstruktivistischer Ansätze an (Kap. 3). Da die Beiträge dieses Sammelbands auf empirischen Analysen basieren, wird auch nach den angewandten Methoden und deren spezifischer „konstruktivistischer" Qualität sowie den Problemen, die sich methodisch stellen, zu fragen sein (Kap. 4). Abschließend soll kurz der Beitrag konstruktivistischer Analysen zur Untersuchung internationaler Politik zusammengefasst werden (Kap 5).

2 Die Konstruktion internationaler Politik: Ontologische Prämissen konstruktivistischer Ansätze

Bei einem Blick in die einschlägige Literatur über konstruktivistische Ansätze in den IB scheint der Schwerpunkt auf der Auseinandersetzung darüber zu liegen, was eine konstruktivistische Ontologie auszeichnet. Vielleicht gerade weil die ausführlichsten Debatten in diesem Bereich geführt wurden, bildete sich in der Frage, wie der Erkenntnisgegenstand aus konstruktivistischer Perspektive zu charakterisieren sein soll, relativ rasch ein breiter Konsens über zentrale definitorische Merkmale heraus. Dabei stehen unter anderem folgende Punkte im Vordergrund, die auch – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen – für die empirischen Beiträge dieses Bandes von Bedeutung sind: 1) eine ideelle Ontologie, die davon ausgeht, dass sich soziale Welt erst durch Bedeutungszuweisungen und soziale Praxis von Akteuren konstituiert, 2) die Erklärung von Wandel durch die Einbettung von Strukturen in historische Kontexte, 3) die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur und 4) die endogene Herausbildung von Interessen und Ideen.

2.1 Ideelle Ontologie

Eine grundlegende ontologische Annahme konstruktivistischer Ansätze bezieht sich auf die wichtige Rolle von ideellen Strukturen für die Konstruktion von Welt und Wissen (etwa Adler 1997; Price/Reus-Smit 1998; Ruggie 1998). Da Akteure „Welt" immer im Kontext der ihnen zur Verfügung stehenden Bedeutungsgehalte wahrnehmen und interpretieren, erhalten diese Bedeutungssysteme auch im Erkenntnis-

[12] Kritisch setzt sich auch Christoph Weller in seinem nachfolgenden Beitrag dieses Bandes mit Wendts „Staatskonstruktivismus" auseinander.

interesse der BeobachterIn einen anderen Stellenwert. Diese Charakterisierung wurde in bewusster Entgegensetzung von konstruktivistischen zu rationalistischen Ansätzen vorgenommen, denen eine rein materialistische Ontologie zugeschrieben wird.[13] Von konstruktivistischer Seite wird hervorgehoben, dass auch ideelle (soziale) Strukturen als „objektiv" oder „real" betrachtet werden können, da sie intersubjektiv geteilt werden. Viele AutorInnen betonen jedoch, konstruktivistische Ansätze basierten zwar auf einer ideellen Ontologie, ohne dass dabei gleichzeitig der Stellenwert materieller Faktoren verleugnet würde (Fearon/Wendt 2002). Aus konstruktivistischer Perspektive hängt die Rolle materieller Faktoren jedoch davon ab, welche Bedeutung ihnen jeweils zugewiesen wird. Damit sind materielle Faktoren nicht unabhängig von den mit ihnen verbundenen Ideen zu bewerten (vgl. hierzu ausführlicher Wendt 1999: Kap. 3).

Ideelle Faktoren sind nicht nur wegen der kognitiven Dimension, also der konkreten Inhalte, für die sie stehen, relevant. Ihnen ist immer auch eine handlungsleitende Dimension inhärent, indem sie einerseits ein bestimmtes Repertoire von Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, aus dem Akteure schöpfen können. Andererseits wirken ideelle Faktoren beispielsweise in Form von Institutionen - also als verbindliche, in dauerhaften Praktiken verfestigte Normen[14] - wie ein Handlungsrahmen, innerhalb dessen über das jeweils angemessene Verhalten entschieden wird (siehe auch Ulbert 1997a: 65-70). Konkret sind die aus konstruktivistischer Perspektive wichtigen ideellen Faktoren daher einerseits natürlich Ideen im engeren Sinne, also kognitive Vorstellungsinhalte der unterschiedlichsten Art, die sich beispielsweise in Weltbildern oder einzelnen *Wirklichkeitskonstruktionen* manifestieren. So untersucht etwa Wolfgang Wagner in seiner Studie die kollektiv geteilten Vorstellungsinhalte über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) und die weitere Ausgestaltung der EU-Organe in Deutschland und Großbritannien oder Rainer Baumann die Idee des Multilateralismus im deutschen außenpolitischen Diskurs. Weltbilder und deren Wirkungsmächtigkeit thematisieren in ihren Beiträgen Simone Wisotzki bezogen auf die Nuklearwaffenpolitik Großbritannien und Frankreichs und Sabine Fischer im Hinblick auf die Außenpolitik Russlands in der Phase des Kosovo-Kriegs. Andererseits kann es sich bei den aus konstruktivistischer Perspektive bedeutsamen ideellen Faktoren auch um *Identitäten* und die damit einhergehenden Rollenkonzepte oder um kulturell determinierte Handlungsrepertoires handeln. Die Frage der Herausbildung einer europäischen Identität steht – unter sehr unterschiedlichen theoretischen Perspektiven und mit unterschiedlichen Zielsetzungen – in den Beiträgen von André Brodocz und Marika Lerch im Mittelpunkt. Neben Wirklichkeits- und Identitätskonstruktionen

---

13 Siehe hierzu kritisch Keohane (2000) und Krasner (2000).

14 Dabei handelt es sich nicht nur um „konkrete" Institutionen im Sinne von „Einrichtungen", „Organisationen", sondern auch um Institutionen, die man in Anlehnung an einen umfassenderen soziologischen Institutionenbegriff definieren kann als „relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinnorientierungen mit regulierender sozialer Funktion" (Göhler 1990: 10). Unter einen derartigen Institutionenbegriff fallen dann auch kulturell-religiös fundierte Feste wie Weihnachten, Formen des sozialen Zusammenlebens wie die Ehe oder auch rechtliche bzw. politische Konzepte wie staatliche Souveränität. Die genannten Beispiele zeigen jedoch auch, dass sich Institutionen wandeln können.

werden in diesem Band jedoch auch sehr spezifische *Deutungskonstruktionen* und deren Auswirkungen auf konkretes politisches Handeln untersucht. Anja Jetschke leistet dies am Beispiel des Wandels der indonesischen Menschenrechtspolitik, Cornelia Ulbert fragt danach, wie das Sekretariat der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Wissensunternehmer die Deutung des Phänomens Kinderarbeit über Argumentationsprozesse verändern konnte. Christoph Weller schließlich untersucht, wie im deutschen Fernsehen die Ereignisse am 11. September 2001 gedeutet wurden und welchen Einfluss dies auf öffentliche Meinung in Deutschland bezüglich der Haltung zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Intervention in Afghanistan hatte. Die kurz skizzierten Inhalte der empirischen Beiträge dieses Bandes verweisen bereits auf ein zweites wichtiges Anliegen konstruktivistischer Ansätze, den Fokus auf den Wandel von Bedeutungsgehalten, Identitäten, Interessen oder strukturellen Handlungsbedingungen.

2.2 Erklärung von Wandel

Zentrales Anliegen konstruktivistischer Ansätze ist es, Wandel in der internationalen Politik zu erklären (so etwa Adler 2002; Koslowski/Kratochwil 1994; Ruggie 1998). Dies kann dadurch erreicht werden, dass die jeweils untersuchten Strukturen in historische Kontexte eingebettet werden. Somit kann im Gegensatz zu materialistischen Erklärungsfaktoren wie Macht oder die Ressourcenverteilung im internationalen System die historische Kontextualisierung von sozialen Strukturen zu Einsichten führen, wie und wodurch sich Wandlungsprozesse vollzogen haben. Entgegen vielfach geäußerter Kritik (vgl. zuletzt Checkel 2004: 237) führt der Versuch einer stärkeren Kontextualisierung von Strukturen zu einer Annäherung von Internationalen Beziehungen und vergleichender Politikforschung (vgl. auch Finnemore/Sikkink 2001). Dies ist ablesbar an Erklärungsmodellen, die Bezug auf Spezifika nationaler Politikprozesse nehmen (etwa Klotz 1996; Ulbert 1997b) oder Interdependenzen zwischen dem nationalen und internationalen System berücksichtigen (etwa Risse et al. 1999).

Aus den vorliegenden Beiträgen lassen sich unterschiedliche Erklärungsmodelle für Wandel ablesen. Ein beliebtes Erklärungsmuster für Identitätswandel ist beispielsweise der Hinweis auf Krisensituationen, in denen bestehende Identitätskonstruktionen hinterfragt werden. Sabine Fischer nimmt dieses Erklärungsmuster in ihrem Beitrag auf und argumentiert am Beispiel Russlands, dass insbesondere in den Umbruchsituationen, in denen sich Transformationsgesellschaften befinden, neue Ideen und deren TrägerInnen die Chance erhalten, Einfluss auf die Herausbildung einer neuen staatlichen Identität zu nehmen. Demgegenüber kommt Rainer Baumann in seiner Studie zu dem sehr bedeutsamen Ergebnis, dass diskursive Verschiebungen in den Begründungsmustern für den Multilateralismus in Deutschlands Außenpolitik auf einen Ideenwandel schließen lassen, der – bei weitgehender sprachlicher Kontinuität - sehr wohl auf einen inkrementellen Identitätswandel hindeutet, der zu Veränderungen in Deutschlands Außenpolitik führen kann.

Die entscheidende Rolle, die der Wandel von Ideen für Veränderungen im Politikprozess spielt, wird auch in Simone Wisotzkis Beitrag deutlich. Das Ausbleiben stärkerer multilateraler Bemühungen zur Abrüstung von Nuklearwaffen nach Auflösung des Ost-West-Konflikts führt sie darauf zurück, dass sich in Frankreich und Großbritannien die Ideen, die der jeweiligen Nuklearpolitik zugrunde liegen, nicht verändert haben. Ein Wandel hin zu mehr Abrüstungsanstrengungen wäre nach dieser Argumentation nur möglich, wenn die Idee der nuklearen Abschreckung nicht weiter so positiv besetzt wäre und die Befürworter dieser Idee nicht - bedingt durch ihre strukturellen Positionen in den beiden politischen Systemen - weiterhin die Diskursmacht in der Nuklearwaffenpolitik besäßen. Ein Beispiel, wie der Wandel von Ideen zum Wandel von Politik führen kann, untersucht Cornelia Ulbert in ihrer Studie zum Verhandlungsprozess, der zur Verabschiedung der ILO-Konvention zur Bekämpfung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit geführt hat. Hier zeigt sich, wie der Wandel von bestimmten kognitiven Einsichten über Ursachen, Formen und Auswirkungen von Kinderarbeit die Bereitschaft bei politischen Akteuren fördert, Maßnahmen gegen bestimmte Formen von Kinderarbeit einzuleiten. An diesem Beispiel wird allerdings auch deutlich, dass ein Wandel von Ideen, der durch neues Wissen und Akteure, die dieses Wissen aktiv verbreiten, angestoßen wird, allein nicht ausreicht, um tatsächlich soziale Praxis zu verändern. Handlungsbereitschaft wird nur dann in Handlung umgesetzt, wenn Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden, die mit existierenden kulturellen Handlungsrepertoires kompatibel sind, sei es im Rahmen konkreter Programme und Projekte oder durch materiellen Ressourcentransfer.

Ein komplexeres Erklärungsmodell für den Wandel der Menschenrechtspolitik in Indonesien skizziert Anja Jetschke. Sie führt die Verbesserung der menschenrechtlichen Praxis und die Entscheidung, Osttimor in die Unabhängigkeit zu entlassen, letztendlich auf das Zusammenspiel zwischen der Herausbildung einer transnationalen Öffentlichkeit, dem Wandel des normativ-kulturellen Umfeldes, das sie als transnationale Resonanzstruktur konzeptualisiert, und einer transnationalen Opportunitätsstruktur zurück, die durch die Zusammenarbeit zwischen transnationalen MenschenrechtsaktivistInnen gekennzeichnet war. Die unterschiedlichen Erklärungsmuster für Wandel, sei es von Identitäten oder sozialer Praxis, hängen eng mit einem dritten zentralen Kennzeichen konstruktivistischer Ansätze zusammen, der Annahme der gegenseitigen Konstituierung von Akteuren und Strukturen.

2.3 Die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur

Vielfach wird die Debatte um die gegenseitige Konstituierung von Akteuren und Strukturen, die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in den Internationalen Beziehungen begann (vgl. Wendt 1987; Dessler 1989), als einer der theoretischen Ausgangspunkte für die konstruktivistische Wende in den IB und eine der zentralen substantiellen Debatten betrachtet (Adler 2002; Fearon/Wendt 2002).[15] Im Zentrum

[15] Im Verlauf der Akteur-Struktur-Debatte wurden auch epistemologische Fragen diskutiert; vgl. hierzu insbesondere Hollis/Smith (1990), Hollis/Smith (1991), Hollis/Smith (1994), Hollis/Smith

des Akteur-Struktur-Problems steht die in den Sozialwissenschaften grundlegende Annahme, dass das Handeln von Akteuren immer in bestimmte (soziale) Strukturen eingebettet ist. Folglich ergeben sich zwei Perspektiven, soziale Phänomene zu erklären. Entweder unter Bezugnahme auf die jeweiligen Akteure und deren Merkmale (individualistische Erklärung) oder unter Bezugnahme auf die Strukturen, in die Handlungen eingebettet sind (strukturalistische Erklärung).[16] Alexander Wendt verwies in einem frühen Aufsatz darauf (Wendt 1987), dass beide Perspektiven für sich genommen, die Komplexität internationaler Politik nicht hinreichend wiedergeben könnten. Sein Reduktionismusvorwurf beruhte auf der Beobachtung, dass entweder Akteure zu den Grundeinheiten gemacht und als gegeben betrachtet werden, den Strukturen somit also ontologisch vorausgehen (ontologischer Individualismus), oder die Strukturen sind die Grundeinheiten, die ihrerseits Akteuren ontologisch vorausgehen (ontologischer Strukturalismus). Die Merkmale und kausalen Wirkungen der jeweiligen Grundeinheiten können aber nicht hinreichend erklärt werden. Beide Positionen gehen davon aus, dass ihre jeweiligen Grundeinheiten vorgegeben und unproblematisch sind.

Basierend auf Giddens' Strukturierungstheorie (Giddens 1984) lautet daher eine der zentralen ontologischen Prämissen konstruktivistischer Ansätze, dass soziales Handeln nur erklärt werden kann, wenn man davon ausgeht, dass sowohl Strukturen das Handeln von Akteuren ermöglichen oder beschränken, als auch dass Akteure die Strukturen, innerhalb derer sie handeln, aktiv gestalten und verändern können. Nach diesem Verständnis bedingen Akteure und Strukturen einander gegenseitig, sind also kodeterminiert. Dies bedeutet, dass einerseits Strukturen konstitutiv für Akteure und deren Interessen sind, andererseits Akteure diese Strukturen durch ihr Handeln immer wieder reproduzieren und aufrechterhalten, aber auch verändern können. Strukturen wirken dadurch nicht nur verhaltensbeschränkend, in ihnen sind vielmehr die jeweiligen Spielregeln festgelegt, die Akteuren ein bestimmtes Repertoire an Handlungsmöglichkeiten vorgeben und damit die Grundlage für soziale Interaktion bilden. Worauf jedoch der Schwerpunkt in einer konstruktivistischen Analyse jeweils gelegt werden sollte und in welcher Form dies geschehen sollte, ist unter anderem Gegenstand einer andauernden Kontroverse (vgl. hierzu Clark 1998; Doty 1997; Jabri/Chan 1996; Suganami 1999; Wight 1999).

Forschungspraktisch zieht dies in der Regel aufwändigere Erklärungsmodelle und die Analyse verschiedener, sich teilweise im Zeitverlauf wandelnder Erklärungsfaktoren nach sich. In Sabine Fischers Studie ist das Verhältnis zwischen Akteuren und Strukturen beispielsweise konzeptualisiert als Zusammenspiel zwischen Ideen, deren TrägerInnen und formellen und informellen institutionellen Strukturen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in Russland. Auch beim Beispiel der britischen und französischen Nuklearwaffenpolitik in Simone Wisotzkis Beitrag spielt die Struktur des innenpolitischen Systems eine entscheidende Rolle dafür, welche Akteure mit welchen Ideen Zugang zum politischen Prozess erhalten.

(1996), Wendt (1991), Wendt (1992b), Carlsnaes (1992). Eine zusammenfassende Diskussion der ersten Phase der Debatte findet sich in Gould (1998).

16 Hollis/Smith (1990) bezeichnen die strukturalistische Perspektive auch als „holistisch" (siehe auch hierzu weiter unten Kap. 3).

Die Machtposition der jeweiligen Akteure entscheidet demnach, welche Ideen die Konstruktion von Wirklichkeit und damit auch die Praxis der Nuklearwaffenpolitik beeinflussen. Das von Christoph Weller in seinem Beitrag zu massenmedialen Konstruktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess verwendete Beobachtungsmodell zweiter Ordnung zeigt deutlich die hohe Komplexität, die mit konstruktivistischen Studien einhergehen, die über verschiedene Handlungsebenen hinweg das Zusammenwirken zwischen sich wechselseitig bedingenden Strukturen und Akteuren abbilden wollen. Hinzu kommt, dass sich die Interessen und Identitäten der beteiligten Akteure, also zwei zentrale Faktoren, die der Handlungsmotivation von Akteuren zugrunde liegen, nach konstruktivistischem Verständnis, erst endogen in diesem Prozess der wechselseitigen Konstituierung von Akteuren und Strukturen herausbilden.

2.4 Die endogene Herausbildung von Identitäten und Interessen

Aus konstruktivistischer Perspektive gibt es keinen kruden Gegensatz zwischen Interessen und Ideen. Jegliches utilitaristische Kalkül ist eingebettet in einen ideellen und normativen Kontext mit daraus resultierenden Praktiken und entsprechenden Logiken der Angemessenheit (March/Olson 1984), nach denen Akteure ihr Handeln gestalten.[17] Folglich existiert kein kalkulierender Akteur, der auf der Basis exogen vorgegebener Interessen und damit feststehender Präferenzordnungen die Handlungsoption wählt, die ihm den höchsten Nutzenwert garantiert. Interessen und Identitäten von Akteuren sind nämlich nicht als feststehend zu betrachten, sondern entwickeln sich in einem endogenen Prozess, der maßgeblich von der Selbstreflexion der beteiligten Akteure und der stets notwendigen Reinterpretation der zugrunde liegenden Normen und Ideen geprägt ist. Auch wenn rationalistische Ansätze einen Wandel von Interessen konzeptionell in ihre Modellbildungen aufnehmen können, so nehmen KonstruktivistInnen für sich in Anspruch, dass sie in der Lage seien, die Herausbildung und den Wandel von Interessen demgegenüber im Rahmen ihrer ontologischen Prämissen auch erklären zu können, indem diejenigen kausalen Mechanismen identifiziert werden, die eine Veränderung von Interessen herbeiführen.

Kausalmechanismen für die Herausbildung einer europäischen Identität sind in den Beiträgen von André Brodocz und Marika Lerch gemeinsam geteilte Normen. Während Marika Lerch die Spannungen aufzeigt, die zwischen Normen auf unterschiedlichen Handlungsebenen (in ihrem Fall international und europäisch) herrschen, und wie es dadurch zu Identitätskonflikten kommen kann, diskutiert André

[17] Neben die Logik der Angemessenheit trat als eine weitere konstruktivistische Handlungslogik in neuerer Zeit das der Habermas'schen "Theorie des kommunikativen Handelns" (Habermas 1981) entlehnte verständigungsorientierte oder kommunikative Handeln (Müller 1994). Während Risse (Risse 2000) die rationalistische konsequentialistische Handlungslogik, die Logik der Angemessenheit und das verständigungsorientierte Handeln als drei voneinander unabhängige Handlungslogiken sieht, die jeweils auf unterschiedlichen theoretischen Annahmen beruhen, subsumiert Müller neuerdings konkurrierende Handlungslogiken unter die Logik der Angemessenheit (Müller 2004).

Brodocz das Potenzial, das der EU-Grundrechte-Charta zur Stiftung einer gemeinsamen europäischen Identität innewohnt, anhand der Möglichkeiten zur Deutungsöffnung von Normen. Identitäten ihrerseits werden im Beitrag von Wolfgang Wagner als ein Faktor angesehen, der der Interessenformulierung zugrunde liegt. Hinzu treten in seiner Diskussion der britischen und deutschen Interessen bezüglich der GASP Leitbilder und politische Kulturen, die von historischen Erfahrungen geprägt sind. Auch am Beispiel der außenpolitischen Interessen Russlands in der Phase des Kosovo-Kriegs lässt sich gut aufzeigen, von welchen ideellen Faktoren - in diesem Fall spezifischen Weltbildern - die jeweiligen Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen abhängen.

Mehrheitlich sprechen die in diesem Band versammelten Autoren und Autorinnen davon, auf der Basis ihrer ontologischen Annahmen bestimmte Vorgänge in der internationalen Politik „erklären" zu wollen. Auf welchen erkenntnistheoretischen Annahmen der Wissenserwerb beruht und welche spezifischen Formen des „Erklärens" aus einer konstruktivistischen Perspektive möglich sind, soll nachfolgend beleuchtet werden.

3 Epistemologische Grundlagen konstruktivistischer Ansätze

Taxonomien konstruktivistischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen basieren häufig auf den zugrunde liegenden epistemologischen Unterschieden. Daher ist es umso erstaunlicher, dass die epistemologische Diskussion weitgehend ausgeblendet bleibt (dazu kritisch: Hollis/Smith 1996; Zehfuß 1998). Allerdings muss auch selbstkritisch eingeräumt werden, dass eine fundierte epistemologische Auseinandersetzung zu führen, wissenschaftstheoretische und philosophische Kenntnisse erforderte, die bei den meisten SozialwissenschaftlerInnen nicht gegeben sind und auch so nicht vorausgesetzt werden können (vgl. hierzu Wight 2002).

Konstruktivistische Ansätze gehen davon aus, dass nicht nur Welt, sondern auch das Wissen über Welt konstruiert wird. Daher erlangt auch die wissenschaftliche BeobachterIn einen anderen Stellenwert und muss einer gründlichen Reflexion unterzogen werden. Wissenserwerb in den Wissenschaften folgt in seinem methodischen Vorgehen inhärenten Logiken, die „ihre Legitimation und Geltungsbegründung allein in ihren theoretisch reflektierten Verfahren finden und nicht in ihren korrespondenztheoretisch begründeten Wahrheitsansprüchen" (Noetzel/Brodocz 1996: 50). Von einem konstruktivistischen erkenntnistheoretischen Standpunkt aus wird nicht geleugnet, dass es eine Welt außerhalb der Wahrnehmung gibt. Was KonstruktivistInnen jedoch betonen, ist die Tatsache, dass diese Welt uns nicht zugänglich ist (nicht zu „Wissen" wird), solange sie nicht sprachlich und symbolisch vermittelt über diskursive Praktiken erschlossen wird. Indem Welt daher interpretativ über gemeinsam geteilte Zeichensysteme wie Sprache oder soziale Praktiken erschlossen wird, wird diese Art der Konstruktion zu einer sozialen Konstruktion. Aus der Perspektive einer konstruktivistischen Epistemologie geht es folglich darum, die Bedingungen der Möglichkeit zu hinterfragen, *wie* man zu Aussagen über Welt gelangen kann. Im Unterschied zum Empirismus heißt dies konkret, dass

sich Welt nicht durch Erfahrung und Beobachtung quasi „eins zu eins" erschließt, sondern bestimmten intersubjektiv geteilten Bedingungen des Erkennens unterliegt, die Wissen zu einer Konstruktion der BeobachterIn werden lassen. Dies gilt auch in Abgrenzung zum Positivismus, der von einer Trennung von Beobachtung und Theorie, also den Sätzen, mittels derer etwas erklärt wird, ausgeht.

Aus konstruktivistischer Sicht ist auch die Art und Weise der Wissensproduktion, die auf der positivistischen Annahme eines deduktiv-nomologischen Erklärungsmodells beruht, nach dem empirisch überprüfbare Hypothesen aus allgemeinen Gesetzen abgeleitet werden können, dem Untersuchungsgegenstand allein nicht angemessen. Gegen diese Form der Kausalerklärung wenden sich konstruktivistische Ansätze, was unter anderem zu der von Alexander Wendt angestoßenen Debatte um „kausale" versus „konstitutive Erklärungen" geführt hat (Wendt 1998). Dieser Debatte liegt die Unterscheidung zwischen „Verstehen" und „Erklären" zugrunde, die Hollis/Smith in einer Diskussion um erkenntnistheoretische Standpunkte zur Durchdringung des Erkenntnisgegenstands „internationale Beziehungen" vorgenommen haben (Hollis/Smith 1990). Implizit schwang dabei mit, „Erklären" sei, da am naturwissenschaftlichen Vorbild orientiert, die „wissenschaftliche" Methode, wohingegen „Verstehen" „unwissenschaftlich" sei. Die naturwissenschaftliche Erklärensperspektive wird von Hollis/Smith als „Außenperspektive" verstanden, wobei der Mensch als Teil von „Natur" betrachtet wird und in Analogie zu den Naturwissenschaften nach Erklärungsmustern für menschliches Handeln gesucht wird. Die historisch orientierte Verstehensperspektive, hingegen wird als „Innenperspektive" bezeichnet, da der Ausgangspunkt zur Erschließung sozialer Realität das Individuum und die Prozesse sind, mittels derer Individuen Handlungen Bedeutung zuweisen. Während „Erklären" darauf abzielt, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge herauszuarbeiten, auf deren Basis allgemeine Gesetze formuliert werden, zielt „Verstehen" auf die Rekonstruktion von Wirklichkeit aus der Perspektive individueller Prozesse der Bedeutungszuweisung ab. Diese „Innenperspektive" ist in der Regel auch diejenige, die bei der medialen Berichterstattung über Ereignisse der internationalen Politik deutlich wird, wie am Beitrag von Christoph Weller nachzuvollziehen ist.

Verbindet man die beiden unterschiedlichen wissenschaftstheoretischen Positionen, die der Erklärens- und Verstehensperspektive jeweils zugrunde liegen, mit den unterschiedlichen Forschungslogiken eines akteurs- oder strukturbezogenen Ansatzes, dann ergeben sich unterschiedliche Annahmen über soziales Handeln (s. Abb. 1). Das Verhalten von Akteur X ist aufgrund seiner Präferenzen und Informationen, über die er verfügt, vorhersehbar. Die Präferenzen und Informationen sind wiederum zurückzuführen auf seine Disposition als rational handelnder Akteur und die externen Strukturen, innerhalb derer er handelt. „Soziale Welt" liegt für Akteur X als unabhängige und (in Teilen) vorhersagbare Umwelt außerhalb seiner Wahrnehmung. Akteur Y hingegen ist eingebettet in eine Welt von Regeln und Bedeutungsgehalten, durch die sein Verhalten zu anderen Akteuren strukturiert wird und wodurch Handlungen (intersubjektiv) Bedeutung verliehen wird. Soziale Welt wird von Y über individuelle Akte der Bedeutungszuweisung konstruiert.

Abbildung 1: Forschungslogiken und handlungstheoretische Annahmen

	Erklären	*Verstehen*
Holismus (Struktur)	Einfluss externer Strukturen auf Akteursverhalten	Norm- und regelgeleiteter Akteur
	X	Y
Individualismus (Akteur)	Individuen als rationale Akteure	Individueller Akt der Bedeutungszuweisung

Quelle: Hollis/Smith 1990: 5 und 215 (adaptierte und ergänzte Fassung).

Alexander Wendt weist allerdings darauf hin, dass aus der Perspektive des Verstehens und Erklärens jeweils unterschiedliche Fragestellungen im Vordergrund der damit verbundenen Analysen stünden. Der Versuch zu „verstehen" beinhaltet demnach die Frage danach, wie Dinge beschaffen sein müssen, damit Ihnen bestimmte Merkmale zueigen sind (siehe Tab. 1).[18] Sowohl in den Natur- als auch in den Sozialwissenschaften wird diese Frage gestellt. Sie wird nur – aufgrund unterschiedlicher Untersuchungsgegenstände – unterschiedlich beantwortet. Damit ergeben sich also Unterschiede, die auf die Beschaffenheit der Gegenstände (Ontologie) zurückzuführen sind, nicht auf die Art der Fragestellung (Teil der Epistemologie). Will man Phänomene „erklären", so stehen die klassischen Fragen nach dem Warum und Wie, also nach Ursachen oder kausalen Mechanismen, im Vordergrund. Der Unterschied zwischen den beiden Perspektiven wird sehr schön an den Grundannahmen deutlich, die gemacht werden müssen, wenn man nach kausalen Erklärungen sucht. Wenn A die Ursache für B sein soll, dann müssen A und B völlig unabhängig voneinander existieren. Hinzu kommt, dass A zeitlich B vorgelagert sein muss, also vor dem Ereignis B eingetreten sein muss. Schließlich muss auch gezeigt werden, dass B nicht aufgetreten wäre, ohne dass A stattgefunden hätte. Aus einer Verstehensperspektive ist nur die dritte Annahme relevant. Die unabhängige Existenz der beiden Faktoren oder gar deren zeitliche Asymmetrie ist nicht notwendig, um die Frage nach den Bedingungen, unter denen ein Phänomen eintritt, oder die Frage nach den Faktoren, die seine Ausprägung beeinflussen, zu beantworten. Denn das Ziel ist nicht wie im Falle kausaler Erklärungen, den Wandel einzelner isolierter Variablen oder ganzer Systeme zu erklären. Eine Verstehensperspektive zielt vielmehr darauf ab, Merkmale und Eigenschaften unter Bezugnahme auf die Strukturen zu erklären, die der Existenz dieser Eigenschaften zugrunde liegen. also für diese konstitutiv sind.

[18] In Wendts Worten: "... how are things in the world put together so that they have the properties they do?" (Wendt 1998: 103).

Tabelle 1: Wendts Interpretation der Unterscheidung zwischen Erklären und Verstehen

	Erklären = kausale Erklärung	*Verstehen = konstitutive Erklärung*
Art der Fragestellung	„Warum/Why" (Suche nach Gesetzmäßigkeiten), „Auf welche Art und Weise/How" (Suche nach kausalen Mechanismen)	„Wie ist es möglich/How possible" (Frage nach den Bedingungen dafür, wie etwas beschaffen sein kann), „Was bzw. welcher Art ist/What" (Frage danach, was es ist, das ein Phänomen zu dem macht, wie es ist – nicht, warum es existiert)
Grundannahmen	Um zur Aussage „A ist Ursache für B" zu gelangen, müssen folgende Annahmen gemacht werden: 1) A und B existieren unabhängig voneinander. 2) A ist B zeitlich vorgelagert. 3) Ohne das Eintreten von A wäre B nicht passiert.	Annahmen 1) und 2) werden nicht gemacht.
Ziel	Erklärung von Wandel einzelner Variablen oder ganzer Systeme	Erklärung von Merkmalen und Eigenschaften unter Bezugnahme auf die Strukturen, die der Existenz dieser Eigenschaften zugrunde liegen

Es gibt gute Gründe, die Frage, wie etwas beschaffen ist oder möglich wurde, auch als eine Form von Fragestellung anzusehen, die auf eine Erklärung abzielt. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, verstehende Ansätze vor dem Vorwurf der Unwissenschaftlichkeit bewahren zu wollen (ähnlich wie bei der Etikettierung als „post-positivistisch"). Aus epistemologischer Perspektive ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass bestimmte Schlussfolgerungen über ein Phänomen immer auf theoretischen Annahmen basieren, und der Kern von Theorien besteht darin, Erklärungszusammenhänge bereitzustellen. Gehen Beschreibungen darüber hinaus mit Klassifizierungen und Verallgemeinerungen einher, dann beinhalten sie eine erklärende Komponente im Sinne konzeptueller Erklärungen (vgl. Wendt 1998: 110).

Hollis und Smith haben darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung zwischen Holismus und Individualismus nicht als Gegensatzpaar zu verstehen ist, sondern vielmehr als Kontinuum mit Grenzen und Übergängen angesehen werden muss, die verschwimmen und auf denen die strukturalistische Perspektive die Akteursperspektive trifft ("structure meets action"; Hollis/Smith 1990: 4). Der Fragenkatalog,

der den hier versammelten Beiträgen zugrunde liegt, verdeutlicht die Vielfalt der (kausalen und konstitutiven) Erklärungen, die über die akteurs- und strukturbezogenen Ausgangspunkte und Wechselwirkungen hinweg angestrebt werden. Auf kausale Erklärungen mit dem Schwerpunkt, Kausalmechanismen herauszuarbeiten, zielen folgende Fragestellungen ab:

- Welche akteursspezifischen Auffassungen von Kosten und Nutzen waren für das außenpolitische Verhalten Deutschlands und Großbritanniens während der Regierungskonferenzen 1990/91 und 1996/97 ausschlaggebend? (Wagner)
- Worauf ist es zurückzuführen, dass Kernwaffen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht vermehrt multilateral abgerüstet wurden? (Wisotzki)
- Wodurch können die Schwankungen der russischen Außenpolitik während des Kosovo-Kriegs erklärt werden? (Fischer)
- Wodurch kam es zum Wandel der Menschenrechtspolitik in Indonesien? (Jetschke)
- Wie wirkt eine massenmediale Deutung auf öffentliche Meinung? (Weller)

Vom Charakter her eher konstitutive Erklärungen erhält man auf folgende Fragestellungen:

- Wie wird der deutsche Multilateralismus im außenpolitischen Diskurs begründet? (Baumann)
- Welchen Beitrag kann die Grundrechte-Charta zur Stiftung einer europäischen Identität leisten? (Brodocz)
- Welcher Art ist die europäische Identität? Inwieweit haben internationale Normen die europäische Debatte über die Grundrechte-Charta und damit über europäische Identität geprägt? (Lerch)
- Welchen Einfluss übten Wissen, WissensunternehmerInnen und Argumentationsprozesse auf die Formulierung internationaler Normen zur Bekämpfung von Kinderarbeit aus? (Ulbert)
- Wie ist es möglich, dass die öffentliche Meinung in Deutschland einer militärischen Anti-Terror-Strategie und dem Krieg in Afghanistan zustimmte? (Weller)

Die Diskussion ontologischer Ausgangsannahmen und epistemologischer Grundlagen hat gezeigt, wie komplex konstruktivistische Erklärungsmodelle häufig sein können. Damit erhöhen sich auch zwangsläufig der methodische Aufwand und die Anzahl der möglichen Probleme, mit denen man im Rahmen konstruktivistischer Analysen konfrontiert ist. Über diese forschungspraktischen Probleme hinaus bleibt noch die grundsätzliche Frage zu erörtern, ob man von einer spezifisch „konstruktivistischen“ Methodologie sprechen kann.

4 (K)eine konstruktivistische Methodologie?

Nach Robert Keohanes grundsätzlicher Kritik an der mangelnden Umsetzung der von ihm damals als „reflexiv" bezeichneten Ansätze in empirische Analysen (Keohane 1988) entstanden zahlreiche empirische Studien, die als „konstruktivistisch" bezeichnet wurden. Erstaunlicherweise gibt es allerdings immer noch keine explizite Debatte darüber, wie sich die sozialen Konstruktionen von Wissen und Welt denn methodisch nachvollziehen lassen (so auch Adler 2002). Grundsätzlich findet das ganze Spektrum positivistischer, de- und rekonstruktiver Methoden sowohl in Form quantitativer als auch qualitativer Verfahren Anwendung, worauf auch David Dessler sehr pointiert hingewiesen hat (Dessler 1999). Als „positivistisch" werden dabei grob vereinfachend meist Hypothesen prüfende Verfahren bezeichnet.[19] Demgegenüber stehen interpretative, de- oder rekonstruktive Verfahren, die ergebnisoffener an ihren Untersuchungsgegenstand herangehen, dessen Einordnung in Abhängigkeit zum jeweiligen Kontext vorgenommen wird (Bohnsack 2000). An dieser kurzen Diskussion der Methodenvielfalt wird eine Tatsache bereits deutlich: Für die Kennzeichnung einer Analyse als „konstruktivistisch" sind nicht die gewählten Methoden entscheidend,[20] sondern die zu untersuchende Fragestellung und die Form der Schlussfolgerungen (Interpretation oder Erklärung), die aus den Erkenntnissen gezogen wird, die man mittels bestimmter Methoden erlangt hat. Auch bei den Methoden zählt aus konstruktivistischer Perspektive der Kontext, in dem diese angewandt werden.

Bei konstruktivistischen Forschungen in den Internationalen Beziehungen liegt zwar ein relativer Schwerpunkt auf qualitativen, interpretativen Methoden der Textanalyse, doch diese werden häufig nicht hinreichend genug daraufhin reflektiert, inwiefern der Einsatz dieser Methoden zur Konstruktion nicht nur von Welt, sondern auch zur Konstruktion des Wissens über diese Art von Welt beiträgt (eine Ausnahme bildet Milliken 1999). Viele konstruktivistische Analysen reklamieren für sich, Erkenntnisse im Rahmen einer „Diskursanalyse" gewonnen zu haben. Das Feld der Diskursanalysen ist jedoch ein sehr weites. So unterscheiden etwa Keller et al. (2001: 10-13) vier Ansätze der Diskursanalyse: die *discourse analysis*, mittels derer unmittelbare Kommunikationsprozesse untersucht werden, die auf Habermas basierende Diskursethik, diskurstheoretisch orientierte Analysen etwa in Anlehnung an Foucault und die kulturalistische Diskursanalyse, in deren Rahmen Wissensordnungen bzw. symbolische Ordnungen allgemein untersucht werden.

Das Interesse für Diskursanalysen beruht dabei auf der Hinwendung zu stärker interpretativen Verfahren, nachdem die Bedeutung der sprachlich und symbolisch vermittelten „Konstruktion von Wirklichkeit" (Berger/Luckmann 1969) mit der „linguistischen Wende" in den Sozialwissenschaften erkannt wurde (Fischer/Forester

---

19 Als „Bibel" positivistischer Methodologie wird das zum „Klassiker" avancierte *Designing Social Inquiry* von King, Keohane und Verba (1994), kurz „KKV" – je nach BetrachterInnenstandpunkt – verehrt oder abgelehnt. Produktiv im Sinne eines Methodenpluralismus setzen sich die Beiträge in Brady/Collier (2004) mit „KKV" auseinander. Eine differenzierte Diskussion des Positivismus findet sich in Smith (1996).

20 Oder in den Worten von Finnemore/Sikkink (2001: 396): „There is no single constructivist method or research design."

1993; Carver 2002). Von Seiten kritischer Ansätze, wie beispielsweise auch von Simone Wisotzki in ihrem Beitrag vertreten, wird jedoch auch die emanzipatorische Funktion von Diskursanalysen betont. Nachdem Macht und soziale Kontrolle zunehmend über symbolische Praktiken und Kommunikation ausgeübt wird, wie das Beispiel des Kampfes um politische Macht als Deutungsmacht zeigt, geraten auch diese Formen der Machtausübung zunehmend stärker in den Blickpunkt der Sozialwissenschaften. Diskurse werden dabei im Wesentlichen auf zwei Ebenen untersucht (vgl. Keller 1997: 311): Erstens auf der Ebene des Gesprächs, der Rede oder des Sprechens (verstanden als menschliche Handlungspraxis), wobei grundlegende Regeln und Muster sprachlicher Kommunikation und sprachlich vermittelter Interaktion im Mittelpunkt stehen. Zweitens auf der Ebene inhaltlich-thematisch bestimmter, institutionalisierter Formen der Textproduktion. Dies kann entweder die medienvermittelte öffentliche Diskussion bestimmter Themen (*public discourses*) sein oder spezifische, gesellschaftlich ausdifferenzierte Formen der Wissensproduktion etwa in bestimmten Verhandlungskontexten. Wie die vorliegenden Beiträge zeigen, werden häufig Analysen gleichzeitig auf beiden Ebenen durchgeführt. Auf beiden Untersuchungsebenen geht es jedoch darum, nicht ein individuelles Sprechereignis zu untersuchen, sondern das dahinter stehende allgemeine Muster, das im Sprechhandeln realisiert wird, und dessen Regeln zu entdecken. Damit liegt der Fokus nicht (allein) auf der Ebene des sprachlichen Systems, sondern auf der Ebene des Sprechhandelns, also bei den konkreten Sprechakten. Folglich umfassen Diskurse sowohl SprecherInnen, deren Aussagen (Form und Inhalt) sowie die jeweiligen ZuhörerInnen (das Publikum). Grundsätzliches Anliegen der Diskursanalyse ist es, Prozesse der sozialen Konstruktion von Wirklichkeit, deren Kommunikation und Legitimation auf unterschiedlichen Ebenen (individuelle und kollektive Akteure, Institutionen) zu rekonstruieren und die Wirkung dieser Prozesse auf Gesellschaft zu analysieren (vgl. Keller 1997: 319).

Um einzelne Textsequenzen in Rahmen von Diskursen zu untersuchen, werden auch konkrete Formen quantitativer oder qualitativer Inhaltsanalysen angewandt. Die gängigste Form einer quantitativen Inhaltsanalyse ist die Häufigkeitsanalyse, wobei – meist computergestützt – ausgezählt wird, wie häufig bestimmte Begriffe in Texten vorkommen. Qualitative Inhaltsanalysen zielen demgegenüber darauf ab, auch latente Sinngehalte und den Kontext, in dem ein Text steht, herauszuarbeiten. Nach Mayring (2003: 56-99; vgl. auch Flick 2004a: 280-282) kann man idealtypisch drei Formen von qualitativen Inhaltsanalysen unterscheiden: Erstens die zusammenfassende Inhaltsanalyse, mittels derer das vorhandene Material auf die wesentlichen Inhalte verkürzt wird, so dass ein überschaubarer (interpretierender) Kurztext entsteht. Zweitens die explizierende Inhaltsanalyse, bei der nach weiterem Material gesucht wird, um das vorhandene Material besser verstehen zu können, und schließlich drittens die strukturierende Inhaltsanalyse, bei der Textmaterial anhand vorgegebener Untersuchungskategorien systematisch untersucht wird. Dabei wird ein Kodierleitfaden entwickelt, der sich an den vorgenommenen Definitionen, charakteristischen Textpassagen und Kodierregeln orientiert, die vorab aufgrund theoretischer Vorüberlegungen festgelegt werden.

Formen der Inhaltsanalyse und der Diskursanalyse unterscheiden sich jedoch grundsätzlich voneinander. Während bei einer Inhaltsanalyse individuelle Bedeutungskonstruktionen im Mittelpunkt stehen, zielt eine Diskursanalyse auf die soziale Konstruktion von Wirklichkeitsbeschreibungen ab, die sich in unterschiedlichen Wissensordnungen manifestieren können. Dabei wird angenommen, dass einzelne Aussagen auf textübergreifende Zusammenhänge verweisen, über die man einen zusammenhängenden Diskurs erschließen kann. Zu diesem Zweck muss auch immer der gesellschaftliche und historische Kontext, in dem Texte entstanden sind, berücksichtigt werden. Zum besseren Verständnis wird dabei auch auf weitere, einen einzelnen Text übergreifende Daten (z. B. andere Texte, soziale Praktiken, Symbole, Machtstrukturen, Institutionen) zurückgegriffen.

Durch die ungeheure Menge an Daten, mit der sich ForscherInnen dadurch konfrontiert sehen, ergeben sich eine Reihe methodischer Probleme, die auch in den Beiträgen dieses Bandes angesprochen werden. Das grundsätzlichste Problem, das sich sowohl bei der Inhalts- als auch Diskursanalyse stellt, ist das Problem der Textauswahl und die Festlegung des zu untersuchenden Textkorpus. Welche Form von Texten soll gewählt werden? Welche SprecherInnen sind die relevanten, um die kollektive Bedeutungskonstruktionen nachzuvollziehen? Die AutorInnen dieses Bandes haben sich mehrheitlich für Texte entschieden, die von den an den jeweiligen politischen Prozessen beteiligten Akteuren produziert wurden, also in der Regel Regierungsmitglieder bzw. VerhandlungsteilnehmerInnen, vereinzelt auch Parlamentsabgeordnete. Als problematisch erwies sich bei Untersuchung von Parlamentsdebatten im Falle der Studie von Wagner, dass überwiegend lediglich umstrittene Punkte thematisiert wurden, wohingegen allgemein geteilte Wissenskonstruktionen nicht explizit genannt wurden. Was den Kreis der SprecherInnen anlangt, wurden auch vereinzelt die Äußerungen von WissenschaftlerInnen mit untersucht, da auch wissenschaftliche BeobachterInnen erheblichen Einfluss auf die Konstruktion von Bedeutungsgehalten erlangen können, wie insbesondere die Studien von Fischer und Wisotzki zeigen. Auch im Falle der Konstruktion einer europäischen Identität werden WissenschaftlerInnen zu einflussreichen Akteuren.

Neben der Wahl der SprecherInnen, deren Wirklichkeitskonstruktionen untersucht werden, unterliegt auch die Wahl des Untersuchungszeitraums genauen methodischen Vorüberlegungen. Die Rekonstruktion von Prozessen der Bedeutungszuweisung und die Durchdringung komplexer Beziehungen zwischen Akteuren und Strukturen machen eine aufwändige Prozessanalyse notwendig. Eine Prozessanalyse dient dazu, Kausalmechanismen aufzudecken, die bestimmten Ereignissen zugrunde liegen (Bennett/George 2005: 205-232). Auf diese Weise kann man sowohl mögliche Erklärungsfaktoren induktiv herausarbeiten (*process induction*), als auch mögliche bereits bekannte Erklärungsfaktoren auf ihre Erklärungskraft hin überprüfen (*process verification*). Im Rahmen der Vorüberlegungen zur Auswahl des Materials, das untersucht werden soll, können auch statt längerer Untersuchungszeiträume im Verlauf des Prozesses einzelne Zeitpunkte oder kürzere Phasen identifiziert werden, an denen exemplarisch der Stand bestimmter Diskussionen abgelesen werden kann. Rainer Baumann etwa wählte zwei Zeitpunkte für die Untersuchung seines Textmaterials, bei denen einer kurz vor der Auflösung des Ost-

West-Konflikts lag, der zweite zehn Jahre danach. Wolfgang Wagner orientierte sich in der Auswahl seiner zwei Untersuchungspunkte an zwei wichtigen Regierungskonferenzen der EU, kurz nach Auflösung des Ost-West-Konflikts und die darauf folgende nächste wichtige Reformkonferenz.

Die Ausführungen zum methodischen Vorgehen und den damit verbundenen Problemen lassen bereits die Komplexität der Analysen erahnen, die eine konstruktivistische Perspektive nach sich zieht. Die methodische Herausforderung besteht häufig darin, über verschiedene Untersuchungsebenen hinweg, Prozesse der individuellen und kollektiven Produktion von Bedeutungsgehalten aufzuspüren und diese wiederum intersubjektiv nachvollziehbar zu machen. Die Wahl der Methode richtet sich dann nicht danach, ob diese Methode qualitativ oder quantitativ, „positivistisch" oder „post-positivistisch" ist, sondern ob sie dem Gegenstand und der Fragestellung, die an diesen herangetragen wird, angemessen ist und dazu beitragen kann, die Gültigkeit bestimmter Forschungsergebnisse zu begründen. Nach einem auf Norman Denzin zurückgehenden Konzept von Triangulation (Denzin 1970) kann diese Geltungsbegründung dadurch hergestellt werden, dass im Forschungsprozess eine bewusste Kombination aus unterschiedlichen Forschungsperspektiven/Theorien und Methoden gewählt wird. Triangulation als Begriff wurde dabei bestimmten Techniken der Landvermessung und Navigation entlehnt, wonach man verschiedene Markierungspunkte (oder Dreiecke – daher Triangulation) benötigt, um ein Zielobjekt festzulegen. Bezogen auf sozialwissenschaftliche Forschung bedeutet Triangulation dann konkret, sowohl verschiedene Datenquellen zu nutzen (*data triangulation*), die im besten Fall von unterschiedlichen ForscherInnen erhoben oder ausgewertet werden (*investigator triangulation*), und sich diesen Daten dann aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven (*theoretical triangulation*) mit verschiedenen Methoden (*methodological triangulation*) anzunähern (vgl. hierzu auch Flick 1991; 2004b).

Eigentlich ist es ein grundlegender positivistischer Grundsatz, dass man nur dadurch zu intersubjektiv überprüfbarem und nachvollziehbarem Wissen gelangen kann, indem man seine Methoden offen legt. Die Nachvollziehbarkeit der Wissensproduktion ist aber gerade eine der zentralen epistemologischen Forderungen konstruktivistischer Ansätze. Allerdings fehlt die geforderte Offenlegung der Methoden häufig bei konstruktivistischen Analysen, von der Reflexion der methodischen Herangehensweise ganz zu schweigen. Ohne dabei Konstruktivismus an sich von den „Höhen" der Meta-Theorie in die „Niederungen" der Methode herunterholen zu wollen, wie es in der Annäherung der Debatte um Rationalismus und Konstruktivismus der Fall zu sein scheint (siehe Fearon/Wendt 2002), sollten WissenschaftlerInnen, die wirklich ernsthaft konstruktivistische Forschung betreiben wollen, ihr Augenmerk stärker auf die methodische Umsetzung ihrer erkenntnistheoretischen und ontologischen Annahmen im Rahmen ihrer empirischen Forschungen richten. Mit den vorgelegten Studien und deren jeweiligen methodischen Reflexionen wollen wir dieser Forderung nachkommen.

5 Der Beitrag konstruktivistischer Analysen zum Verständnis internationaler Politik

Will man den programmatischen Aufsatz von Robert Keohane aus dem Jahre 1988, in dem er sich mit den „zwei Ansätzen" der Institutionenforschung beschäftigt hat, die von ihm als „reflexiv" und „rationalistisch" bezeichnet wurden (Keohane 1988), als eine Art „Geburtsstunde" konstruktivistischer empirischer Forschungen ansehen, dann kann man mit gutem Gewissen behaupten, das „Baby" habe die üblichen Entwicklungsstadien von den ersten Gehversuchen und Kinderkrankheiten über den Erwerb der Lese- und Schreibfähigkeit sowie die unruhigen Zeiten der Pubertät gut überstanden und befinde sich nun in einem ansehnlichen Reifestadium.[21] Diesen schnellen Entwicklungsprozess konnten konstruktivistische Analysen deshalb durchlaufen, weil sowohl realhistorische als auch wissenschaftsinterne Veränderungen dazu führten, dass eine Nachfrage nach neuen Erklärungsansätzen entstand. Diese sollten die Lücken füllen, die nach Ansicht der Disziplin daran ablesbar waren, dass man mit dem bis dahin existierenden Analyseinstrumentarium nicht in der Lage gewesen war, das Ende des Ost-West-Konflikts vorherzusehen oder rückblickend zu erklären (Lebow/Risse-Kappen 1995). Die Auflösung des Ost-West-Konflikts, die nicht ohne Grund in zahlreichen empirischen konstruktivistischen Studien eine Rolle spielt, galt und gilt weiterhin als einschneidende Zäsur im Nachdenken über internationale Politik. Die Struktur des Blockgegensatzes bestimmte zahlreiche Determinanten der internationalen Politik, mit ihrem Fehlen ist die Welt in vielerlei Hinsicht weniger überschaubar und – vor allem im Sicherheitsbereich – unberechenbarer geworden. Dies führte dazu, dass eine Disziplin, die sich über lange Jahre in der Theoriebildung dem Grundsatz der „Sparsamkeit" verschrieben hatte, plötzlich geneigt war, den Dingen „auf den Grund" zu gehen und nun auch plötzlich beispielsweise die Frage stellte, wie die scheinbar so unverrückbaren Interessen von Staaten denn eigentlich zustande kämen und worauf sie basierten.

Die Rolle des „Lückenbüßers" müssen konstruktivistische Ansätze aber mittlerweile nicht mehr spielen. Sie sind durch eine Reihe von ontologischen Annahmen gekennzeichnet, aus denen sich Fragestellungen ableiten, die sich aus der Perspektive rationalistischer Ansätze so nicht stellen würden. Zudem bereichern die epistemologischen Standpunkte, die von Seiten konstruktivistischer Ansätze eingenommen werden, die Debatte, wie „Wissen" produziert wird und wie gemeinsam geteilte Bedeutungs- und Wirklichkeitskonstruktionen zustande kommen und auf soziale Praxis wirken. Dies hat zu einer erfreulichen Ausweitung des methodischen Spektrums in den Internationalen Beziehungen geführt, indem auch stärker textanalytische interpretative Methoden Anwendung finden. Insofern hat sich die Konkurrenz, die zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen anfänglich im Vordergrund stand, in einen produktiven Dialog verwandelt, was auch an der Auseinandersetzung zwischen James Fearon und Alexander Wendt im *Handbook of International Relations* (Fearon/Wendt 2002) ablesbar ist. Trotz der scheinbaren Harmonie, die zwischen den beiden am Ende ihrer Diskussion über Unterschiede und Gemein-

[21] Für eine Bestandsaufnahme der ersten Phase damals noch als „reflexiv" bezeichneter Ansätze und ihres Beitrags zur Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen siehe Schaber/Ulbert (1994).

samkeiten von Rationalismus und Konstruktivismus herrschte, gibt es weiterhin klar benennbare Unterschiede zwischen den beiden Positionen, die, wie in diesem Beitrag argumentiert wurde, eben nicht darauf zurückzuführen sind, dass typisch „rationalistische" oder „konstruktivistische" Methoden angewandt würden. Wissenschaftliche Disziplinen zeichnen sich auch und gerade durch ihr Nachdenken über ihre ontologischen und epistemologischen Grundlagen aus. Nicht nur die Produktion von Wissen, sondern auch die Einsichten in die zugrunde liegenden Regeln und Mechanismen der Wissensproduktion sind Teil des wissenschaftlichen Fortschritts, was sich wiederum befruchtend auf die empirischen Fragestellungen einer Disziplin auswirken kann. Einige der Ergebnisse dieses befruchtenden Nachdenkens über die Beschaffenheit des Untersuchungsgegenstandes und wie man zu Erkenntnissen über ihn gelangen kann, sind in diesem Sammelband versammelt. Deren Lektüre verschafft hoffentlich die Einsicht, dass konstruktivistische Ansätze mehr Fragen beantworten können, als lediglich diejenigen, die nie aus einer rationalistischen Perspektive gestellt wurden.

6 Literatur

Adler, Emanuel 1997: Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, in: European Journal of International Relations 3: 3, 319-363.

Adler, Emanuel 2002: Constructivism and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth A./Risse, Thomas (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., 95-118.

Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hrsg.) 1998: Security Communities, Cambridge.

Albert, Mathias 1999: Observing World Politics: Luhmann's Systems Theory of Society and International Relations, in: Millennium 28: 2, 239-265.

Ashley, Richard K. 1987: The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics, in: Alternatives 12, 403-434.

Ashley, Richard K./Walker, R.B.J. 1990: Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies, in: International Studies Quarterly 34: 3, 367-416.

Barnett, Michael N. 1999: Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo, in: European Journal of International Relations 5: 1, 5-36.

Behrendt, Sven 2000: Die israelisch-palästinensischen Geheimverhandlungen von Oslo 1993: Ein konstruktivistischer Interpretationsversuch, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 1, 79-107.

Bennett, Andrew/George, Alexander L. 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, Ma.

Berger, Peter L./Luckmann, Thomas 1969: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a.M.

Biersteker, Thomas J./Weber, Cynthia (Hrsg.) 1996: State Sovereignty as Social Construct, Cambridge.

Bohnsack, Ralf 2000: Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualititativer Forschung, 4. durchges. Aufl., Opladen.

Brady, Henry E./Collier, David (Hrsg.) 2004: Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards, Lanham.

Brown Weiss, Edith/Jacobson, Harold K. (Hrsg.) 1998: Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords, Cambridge, Ma./London.

Campbell, David 1992: Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Manchester.

Carlsnaes, Walter 1992: The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis, in: International Studies Quarterly 36: 3, 245-270.

Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.) 2002: Handbook of International Relations, London.

Carver, Terrell 2002: Discourse Analysis and the 'Linguistic Turn', in: European Political Science 2: 1, 50-53.

Checkel, Jeffrey T. 1993: Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution, in: World Politics 45: 2, 271-300.

Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization 55: 3, 553-588.

Checkel, Jeffrey T. 2004: Social Constructivism*s* in Global and European Politics: A Review Essay, in: Review of International Studies 30: 2, 229-244.

Christiansen, Thomas/Joergensen, Knud Erik/Wiener, Antje 1999: The Social Construction of Europe, in: Journal of European Public Policy 6: 4 (Special Issue), 528-544.

Clark, William Roberts 1998: Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions, in: International Studies Quarterly 42: 2, 245-270.

Denzin, Norman K. 1970: Strategies of Multiple Triangulation, in: Denzin, Norman K. (Hrsg.): The Research Act in Sociology: A Theoretical Introduction to Sociological Method, New York, 297-313.

Der Derian, James/Shapiro, Michael J. (Hrsg.) 1989: International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics, Lexington/Toronto.

Dessler, David 1989: What's at Stake in the Agent-Structure Debate? in: International Organization 43: 3, 441-473.

Dessler, David 1999: Constructivism within a Positivist Social Science, in: Review of International Studies 25: 1, 123-137.

Doty, Roxanne Lynn 1997: Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory, in: European Journal of International Relations 3: 3, 365-392.

Enloe, Cynthia H. 1989: Bananas, Beaches & Bases: Making Feminist Sense of International Politics, London.

Fearon, James/Wendt, Alexander 2002: Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View, in: Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth A./Risse, Thomas (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., 52-72.

Fierke, K.M. 1996: Multiple Identities, Interfacing Games: The Social Construction of Western Action in Bosnia, in: European Journal of International Relations 2: 4, 467-497.

Fierke, K.M./Wiener, Antje 1999: Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement, in: Journal of European Public Policy 6: 5, 721-42.

Finnemore, Martha 1996: National Interests in International Society, Ithaca.

Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.

Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 2001: Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 4, 391-416.

Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.) 1993: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham/London.

Fischer, Sabine 2003: Russlands Westpolitik in der Krise 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung, Frankfurt a.M.

Flick, Uwe 1991: Triangulation, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst v./Keupp, Heiner/Rosenstiel, Lutz v./Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung, München, 432-434.

Flick, Uwe 2004a: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, vollständig überarb. u. erw. Neuaufl., 2. Aufl., Reinbek.

Flick, Uwe 2004b: Triangulation. Eine Einführung, Wiesbaden.

George, Jim 1994: Discourses of Global Politics, Boulder.

Giddens, Anthony 1984: The Constitution of Society, Berkeley.

Göhler, Gerhard 1990: Einleitung, in: Göhler, Gerhard/Lenk, Kurt/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Die Rationalität politischer Institutionen: Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden, 9-14.

Goldstein, Judith 1989: The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies, in: International Organization 43: 1, 31-71.

Gould, Harry D. 1998: What *Is* at Stake in the Agent-Structure Debate? in: Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (Hrsg.): International Relations in a Constructed World, Armonk, NY, 79-98.

Guzzini, Stefano 2000: A Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6: 2, 147-182.

Guzzini, Stefano/Leander, Anna 2001: A Social Theory for International Relations: An Appraisal of Alexander Wendt's Theoretical and Disciplinary Synthesis, in: Journal of International Relations and Development 4: 4, 316-338.

Habermas, Jürgen 1981: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a.M.

Hollis, Martin/Smith, Steve 1990: Explaining and Understanding International Relations, Oxford.

Hollis, Martin/Smith, Steve 1991: Beware of Gurus: Structure and Action in International Relations, in: Review of International Studies 17: 4, 393-410.

Hollis, Martin/Smith, Steve 1994: Two Stories about Structure and Agency, in: Review of International Studies 20: 3, 241-251.

Hollis, Martin/Smith, Steve 1996: A Response: Why Epistemology Matters in International Theory, in: Review of International Studies 22: 1, 111-116.

Hopf, Ted 1998: The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: International Security 23: 1, 171-200.

Jabri, Vivienne/Chan, Stephen 1996: The Ontologist Always Rings Twice: Two More Stories about Structure and Agency in Reply to Hollis and Smith, in: Review of International Studies 22: 1, 107-110.

Jahn, Beate 2000: The Cultural Construction of International Relations: The Invention of the State of Nature, Houndmills.

Jupille, Joseph/Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T. 2003: Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union, in: Comparative Political Studies 36: 1/2, 7-40.

Katzenstein, Peter (Hrsg.) 1996: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York.

Katzenstein, Peter J./Keohane, Robert O./Krasner, Stephen D. 1998: *International Organization* and the Study of World Politics, in: International Organization 52: 4, 645-685.

Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, Opladen.

Keohane, Robert O. 1988: International Institutions: Two Approaches, in: International Studies Quarterly 32: 4, 379-396.

Keohane, Robert O. 2000: Ideas Part-Way Down, in: Review of International Studies 26: 1, 125-130.

King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton.

Klotz, Audie 1996: Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid, Ithaca.

Koh, Harold Hongju 1997: Why Do Nations Obey International Law? in: Yale Law Journal 106: 8, 2599-2659.

Koslowski, Rey/Kratochwil, Friedrich 1994: Understanding Change in International Politics, in: International Organization 48: 2, 215-247.

Krasner, Stephen D. 2000: Wars, Hotel Fires, and Plane Crashes, in: Review of International Studies 26: 1, 131-136.

Kratochwil, Friedrich 1984: The Force of Prescriptions, in: International Organization 38: 4, 685-708.

Kratochwil, Friedrich 1987: Rules, Norms, Values and the Limits of "Rationality", in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 73: 2, 301-329.

Kratochwil, Friedrich 1993: Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institutions - a Unilateral Plea for Communicative Rationality, in: Ruggie, John G. (Hrsg.): Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York, 443-473.

Kratochwil, Friedrich V. 1989: Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge.

Lapid, Yosef/Kratochwil, Friedrich (Hrsg.) 1996: The Return of Culture and Identity in IR Theory, Boulder, CO.

Lebow, Richard N. /Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) 1995: International Relations Theory and the End of the Cold War, New York.

Lerch, Marika 2004: Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse, Wiesbaden.

March, James G./Olson, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review 78: 3, 734-749.

Mayer, Peter 2003: Die Epistemologie der Internationalen Beziehungen: Anmerkungen zum Stand der "Dritten Debatte", in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 47-97.

Mayring, Philipp 2003: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 8. Aufl., Weinheim.

McNeely, Connie L. 1995: Constructing the Nation-State. International Organization and Prescriptive Action, Westport.

Milliken, Jennifer 1999: The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, in: European Journal of International Relations 5: 2, 225-254.

Müller, Harald 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44.

Müller, Harald 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations, in: European Journal of International Relations 10: 3, 395-435.

Nadelman, Ethan A. 1990: Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society, in: International Organization 44: 4, 479-526.

Neufeld, Mark 1995: The Restructuring of International Relations Theory, Cambridge.

Noetzel, Thomas/Brodocz, André 1996: Konstruktivistische Epistemologie und politische Steuerung, in: Zeitschrift für Politik 43: 1, 49-66.

Onuf, Nicholas G. 1979: International Legal Order as an Idea, in: American Journal of International Law 73: 2, 244-266.

Onuf, Nicholas G. 1989: World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations, Columbia.

Onuf, Nicholas G. 2001: The Politics of Constructivism, in: Fierke, Karin M./Joergensen, Knud Erik (Hrsg.): Constructing International Relations. The Next Generation, Armonk, NY/London, 236-254.

Onuf, Nicholas/Klink, Frank F. 1989: Anarchy, Authority, Rule, in: International Studies Quarterly 33: 2, 149-173.

Palan, Ronen 2000: A World of Their Making: An Evaluation of the Constructivist Critique in International Relations, in: Review of International Studies 26: 4, 575-598.

Patomaki, Heikki/Wight, Colin 2000: After Postpositivism? The Promises of Critical Realism, in: International Studies Quarterly 44: 2, 213-238.

Peterson, V. Spike (Hrsg.) 1992: Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory, Boulder/London.

Price, Richard/Reus-Smit, Christian 1998: Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism, in: European Journal of International Relations 4: 3, 259-294.

Prügl, Elisabeth 1999: The Global Construction of Gender. Home-Based Work in the Political Economy of the 20th Century, New York.

Ringmar, Erik 1997: Alexander Wendt: A Social Scientist Struggling with History, in: Neumann, Iver B./Waever, Ole (Hrsg.): The Future of International Relations. Masters in the Making? London, 269-289.

Risse, Thomas 1999: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik - Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 33-57.

Risse, Thomas 2000: "Let's Argue!" Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.

Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge.

Ruggie, John G. 1998: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization 52: 4, 855-885.

Schaber, Thomas/Ulbert, Cornelia 1994: Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 139-169.

Smith, Steve 1996: Positivism and Beyond, in: Smith, Steve/Booth, Ken/Zalewski, Marysia (Hrsg.): International Theory: Positivism & Beyond, Cambridge, 11-44.

Suganami, Hidemi 1999: Agents, Structures, Narratives, in: European Journal of International Relations 5: 3, 365-386.

Sylvester, Christine 1994: Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era, Cambridge.

Tannenwald, Nina 1999: The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use, in: International Organization 53: 3, 433-468.

Tickner, J. Ann 1992: Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security, New York.

Ulbert, Cornelia 1997a: Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluß von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-)nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Ulbert, Cornelia 1997b: Ideen, Institutionen und Kultur. Die Konstruktion (inter-)nationaler Klimapolitik in der BRD und den USA, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 9-40.

Ulbert, Cornelia 2003: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 391-420.

Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B. (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, Cambridge, MA/London.

Wagner, Wolfgang 2002: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt/New York.

Weldes, Jutta 1996: Constructing National Interests, in: European Journal of International Relations 2: 3, 275-318.

Weller, Christoph 2000: Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive, Wiesbaden.

Weller, Christoph 2004: Internationale Politik und Konstruktivismus. Ein Beipackzettel, in: WeltTrends 41: Winter 2003/2004, 107-123.

Wendt, Alexander 1987: The Agent-Structure-Problem in International Relations Theory, in: International Organization 41: 3, 335-370.

Wendt, Alexander 1991: Bridging the Theory/Meta-Theory Gap in International Relations, in: Review of International Studies 17: 4, 383-392.

Wendt, Alexander 1992a: Anarchy is What States Make of It, in: International Organization 46: 2, 391-425.

Wendt, Alexander 1992b: Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III, in: Review of International Studies 18: 2, 181-185.

Wendt, Alexander 1994: Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review 88: 2, 384-396.

Wendt, Alexander 1998: On Constitution and Causation in International Relations, in: Review of International Studies 24: supplement, 101-117.

Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.

Wight, Colin 1999: They Shoot Dead Horses Don't They? Locating Agency in the Agent-Structure Problematique, in: European Journal of International Relations 5: 1, 109-142.

Wight, Colin 2002: Philosophy of Social Science and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth A./Risse, Thomas (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., 23-51.

Wisotzki, Simone 2002: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt/New York.

Zehfuß, Maja 1998: Sprachlosigkeit schränkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 109-137.

Perspektiven eines reflexiven Konstruktivismus für die Internationalen Beziehungen

Christoph Weller

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik sind theorieorientierte Untersuchungen solcher Zusammenhänge grenzüberschreitender Interaktionen, die nicht nur materiellen, sondern auch ideellen Einflüssen auf die internationale Politik eine entscheidende Rolle beimessen. Solche Analysen stehen vor der besonderen Herausforderung, Faktoren wie Normen, Ideen, Werte, *Gender*, Identitäten und Weltbilder erfassen zu müssen, um ihren Einfluss auf Außen- und internationale Politik aufzeigen zu können. Dabei haben sie es auf der einen Seite mit Texten zu tun, in denen solche ideellen Faktoren niedergelegt sind, auf der anderen Seite aber zugleich mit Vorstellungen, Deutungen und Interpretationen dieser Texte, mit Annahmen über die inhaltliche Ausgestaltung der genannten Faktoren sowie über deren Einfluss auf das politische Handeln.[1]

In Anknüpfung an eine soziologische Theorierichtung spricht man bei den genannten ideellen Faktoren von „Konstruktionen" (vgl. Marshall 1994: 484; Weiß 1995), also von Sinn- und Bedeutungszusammenhängen, die in (welt-) gesellschaftlichen Kommunikations- und Interaktionsprozessen entstehen. Es geht um die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Berger/Luckmann 1980), die jedoch gerade zwischen verschiedenen Gesellschaften und Staaten markante Unterschiede aufweist. So differieren etwa die Bedrohungswahrnehmungen zwischen den USA und europäischen Staaten gerade seit dem 11.9.2001 in erheblicher Weise, weshalb keine gemeinsame Sicherheitsstrategie gegen die meistgenannten Gefährdungen zustandezubringen ist. Politische Strategien und Entscheidungen sind also auch deshalb umstritten, weil ihnen unterschiedliche Wirklichkeitskonstruktionen zugrunde liegen. Und auch diese Wirklichkeitskonstruktionen selbst und nicht nur die darauf basierenden politischen Strategien und Entscheidungen sind häufig Gegenstand politischer wie gesellschaftlicher Debatten.

Gesellschaftliche Konstruktionen der internationalen Politik besitzen ohne Zweifel auch unumstrittene Anteile, aber gerade bei jenen Elementen, die auf den weiteren Fortgang des politischen Prozesses in besonderer Weise Einfluss nehmen, ist in aller Regel kein Konsens in den weltgesellschaftlichen Konstruktionen der Wirklichkeit festzustellen. Wie groß beispielsweise die vom Irak unter der Herrschaft Saddam Husseins ausgehende Bedrohung ist bzw. war und mit welcher sicherheitspolitischen Strategie den aktuellen und zukünftigen Bedrohungen am besten begegnet werden könnte bzw. sollte, wird umstritten bleiben. Dies ist nur

---

[1] Für anregende Kommentare zu früheren Fassungen dieses Manuskripts danke ich den TeilnehmerInnen der Arbeitstagungen der DVPW-Ad-hoc-Gruppe „Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handelns", insbesondere Stefano Guzzini und Cornelia Ulbert.

partiell differierenden sicherheitspolitischen Strategien geschuldet, viel mehr aber unterschiedlichen gesellschaftlichen Konstruktionen der internationalen Politik und ihrem Zustandekommen.

Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik lenken jedoch die politologische Aufmerksamkeit nicht nur auf den politischen Einfluss solcher Konstruktionen, sondern können die damit identifizierten Faktoren und Zusammenhänge auch konstruktivistisch analysieren. Dabei wird die Konstruiertheit jeglicher Wirklichkeit insofern ernst genommen, als die reflexiv-konstruktivistische Analyse nicht vorgibt, einen grundsätzlich anderen Zugriff auf die Wirklichkeit und deren Konstruktionen sowie insbesondere auf die genannten „konstruktivistischen" Faktoren wie Normen, Ideen, Werte, *Gender*, Identitäten und Weltbilder zu haben als die politischen Akteure und die untersuchten Gesellschaften. Auch die Wissenschaft ist Teil jener gesellschaftlichen Kommunikation, in der die Wirklichkeitskonstruktionen hervorgebracht werden. Die konstruktivistische Analyse der Wirklichkeit mit ihren Normen, Ideen, Werten, Identitäten und Weltbildern, aber auch ihren Strukturen und Akteuren, wird prinzipiell von ähnlichen Einflüssen, Abhängigkeiten und Beobachtungsweisen gesteuert wie sie bei den politischen Akteuren identifiziert werden und zu differierenden Weltbildern führen. Auch bei konstruktivistischen Analysen der internationalen Politik – wie bei allen anderen politologischen bzw. sozialwissenschaftlichen Untersuchungsergebnissen – handelt es sich um sprachliche Konstruktionen eines bestimmten Wirklichkeitsausschnitts, die im gesellschaftlichen wie wissenschaftlichen Diskurs ähnlich umstritten sind wie die dabei analysierten weltgesellschaftlichen Konstruktionen der internationalen Politik.

1 Die Reflexivität konstruktivistischer Analysen

Reflexiv-konstruktivistische Analysen zeichnen sich nun aber gerade dadurch aus, dass sie die wissenschaftliche Aufmerksamkeit nicht nur auf die politische Bedeutung „konstruktivistischer" Einflussfaktoren und deren Konstruiertheit lenken, sondern zugleich auch auf den Konstruktionscharakter der eigenen Analysen. Dies wird in der Regel als *Reflexivität* konstruktivistischer Analysen bezeichnet. Und darin unterscheiden sich reflexiv-konstruktivistische Analysen von zahlreichen anderen Untersuchungen, die zwar als „Konstruktivismus" bezeichnet werden, sich aber alleine durch die Einbeziehung von Verhaltenserwartungen (Normen, Identitäten, Kultur etc.) in das Interessenkalkül bestimmter Akteure auszeichnen. Dies ermöglicht zwar jene Art der Hypothesenbildung, auf deren Grundlage dann im Rahmen einer Theorienkonkurrenz sog. „rationalistische" und „konstruktivistische" Ansätze gegeneinander ins Rennen geschickt werden können. Doch genau damit entzieht sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit internationaler Politik jener erkenntnistheoretischen Reflexion, die auch ihren Analysen von Machtpotenzialen, internationalen Institutionen und globalen Strukturen gut anstehen würde (vgl. Ruggie 1998b), die aber spätestens bei der Einbeziehung „konstruktivistischer Faktoren" unabdingbar wird.

In konstruktivistischen Analysen werden vornehmlich „Gegenstände" untersucht, deren *Bedeutung umstritten* ist. Wenn aber etwas Umstrittenes analysiert wird mit dem Ziel, dessen politische Wirkung aufzuzeigen, muss bei einer wissenschaftlichen Analyse – die sich durch intersubjektive Vermittelbarkeit und Überzeugungskraft auszeichnen will – plausibel gemacht werden, warum das Untersuchungsergebnis innerhalb der Umstrittenheit Partei ergreift für die eine und gegen die andere (Be-) Deutung. Dies kann auf der Grundlage einer empirischen Diskurs-Analyse bezogen auf die Dominanz einer bestimmten Deutung im (welt-) gesellschaftlichen Diskurs geschehen oder mithilfe plausibilisierter Abwägungen über dominante Wirklichkeitskonstruktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Beide Vorgehensweisen aber setzen voraus, dass zunächst die Unterschiedlichkeit möglicher Deutungen erfasst wird, d.h. auch die Kontingenz der eigenen Deutung reflektiert wird. Erst vor diesem – für die intersubjektive Vermittelbarkeit offenzulegenden – Hintergrund lässt sich eine Aussage über die Bedeutung ideeller Faktoren in spezifischen politischen Handlungszusammenhängen machen, die Überzeugungskraft besitzt. Denn es ist ja in aller Regel das *dominante* Verständnis, also *eine* der *verschiedenen* Deutungen, die in einem politischen, also für kollektive Entscheidungen relevanten Kontext einem politischen Gegenstand – sei es eine Rakete, wirtschaftliche Abhängigkeit, eine völkerrechtliche Norm, ein kultureller Standard oder eine kollektive Identität – gegeben wird, über deren politische Wirkung die Untersuchung eine Aussage machen will.

Indem sich die Analyse für die eine und gegen andere Bedeutungen entscheidet und ihr Ergebnis als wissenschaftliches ausweist, greift sie zugleich in die politische Auseinandersetzung um die Bedeutung ein. Das Umstrittene ist nicht mehr nur umstritten, sondern wissenschaftlich wurde ein Bereich von Unumstrittenem oder zumindest von dominanter Deutung festgestellt, was möglicherweise in der öffentlichen Diskussion um das politisch Umstrittene perzipiert und/oder instrumentalisiert und darüber selbst auf den politischen Deutungsstreit mehr oder weniger stark einwirkt. Hierbei spielt wiederum der wissenschaftliche Konsens oder Dissens bei der Analyse dominanter Deutungen eine Rolle, also letztlich die – vorhandene oder fehlende – Dominanz einer bestimmten Deutung im wissenschaftlichen Diskurs (vgl. Weller 2003b).

Neben der möglichen Ein- und Rückwirkungen wissenschaftlicher Aussagen auf die politischen Ereignisse und Entscheidungen aufgrund der politischen Relevanz politologischer Untersuchungsgegenstände soll die wissenschaftliche Analyse aber vor allem dazu beitragen, politische Zusammenhänge, Ereignisabfolgen, Strukturen und Entscheidungen verständlicher oder sogar in dem Sinne erklärbar zu machen, dass Theorieaussagen möglich werden. Doch auch solche Theorieaussagen sind und bleiben in dem Sinne *Konstruktionen*, als sie mit Hilfe methodisch reflektierter Analysen eine bestimmte Bedeutungszuschreibung als die politisch dominante bzw. relevante identifizieren und dafür – zumindest wissenschaftliche – Anerkennung erfahren wollen. Jede wissenschaftliche Analyse ist ein Deutungsangebot, welches seine Bedeutung darüber gewinnt, dass es im wissenschaftlichen – und/oder politischen bzw. öffentlichen – Diskurs anerkannt wird.

Wird dieser Konstruktionscharakter wissenschaftlicher Untersuchungen berücksichtigt und als Resultat der empirischen Analyse sowohl aufgezeigt, dass Bedeutungen umstritten sind, als auch aufgrund welcher Mechanismen sich eine bestimmte Bedeutung politisch durchsetzen kann, also zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem angebbaren politischen Zusammenhang dominant oder gar unumstritten wird bzw. ist, wird die intellektuelle Redlichkeit konstruktivistische WissenschaftlerInnen kaum davon abhalten können, sich selbst daraufhin zu befragen, was bei ihrer Analyse umstrittener Bedeutungen dazu geführt hat, diese und nicht jene Bedeutung als die politisch relevante und wirkungsmächtige zu bezeichnen. Und diese Frage, das scheint mir ein Kern der Debatte um den Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen zu sein, kann nicht allein methodisch beantwortet werden. Warum?

Der Gegenstand jeglicher Analysen umstrittener Bedeutungen ist Sprache, die grundlegende Methode folglich eine Form der Textanalyse. Ohne ein Vorverständnis der verwendeten Begriffe, Textstrukturen und Text-Kontexte lassen sich keine Textanalysen vornehmen. Diese Vorverständnisse aber gehen in die Ergebnisse von Textanalysen unweigerlich ein, denn aus Texten fließen keine Bedeutungen heraus, ehe nicht etwas in sie hineingelesen wurde. Genau diese Bedeutungen und Vorverständnisse politikwissenschaftlicher Analysen sind aber auch das politisch Umstrittene, dem die analytische Aufmerksamkeit gilt. Und mit genau solchen Vorverständnissen – in Form etwa von Partialinteressen, Wahrnehmungsstrukturen, Weltbildern, politischen Werthaltungen etc. – werden ja in aller Regel sowohl die Bedeutungsdifferenzen, die identifiziert werden, als auch, welche Bedeutung in der Umstrittenheit zur politisch relevanten und wirkungsmächtigen Konstruktion geworden ist, erklärt.

Indem wir als WissenschaftlerInnen bei der Textanalyse prinzipiell nichts anderes machen als die von uns untersuchten politischen Akteure bei *ihren* Konstruktionen der politischen Gegenstände und Wirklichkeiten, kommen die dort identifizierten Interessen, Wahrnehmungsstrukturen, Weltbilder und politischen Werthaltungen, die *politische* Konstruktionen offensichtlich maßgeblich beeinflussen, auch bei unseren Beobachtungen zum Tragen. Auch die ausgefeilteste Methodik, die zudem zumeist nur auf einen Teil des Untersuchungsgegenstands angewandt werden kann, bewahrt nicht davor, auch der Frage nach den wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten „konstruktivistischer Faktoren" wie Normen, Ideen, Werte, *Gender*, Identitäten und Weltbilder nachzugehen. Dies erscheint auch deshalb unabwendbar, weil in vielen Fällen die politisch relevanten Konstruktionen nicht unbedingt im öffentlich zugänglichen Diskurs, sondern häufig nur in individuellen Weltbildern zu erkennen sind. Die politikwissenschaftlichen Wirklichkeitskonstruktionen werden aber in starkem Maße auch vom öffentlichen Diskurs politischer Zusammenhänge geprägt und beeinflusst.

Dass dieser Reflexivität konstruktivistischer Analysen oftmals nur geringe Bedeutung beigemessen wird, könnte damit zusammenhängen, dass die damit verbundene Infragestellung wissenschaftlicher Erkenntnisse – insbesondere der eigenen – mit einem weitverbreiteten Vorverständnis von Wissenschaft als Branche der Wahrheitsproduktion nur schwer in Übereinstimmung zu bringen ist. Konstruk-

tivistisch lässt sich auch dieses Vorverständnis, diese Wirklichkeitskonstruktion verstehen und daraufhin befragen, welche alternativen Deutungen der Funktion von Wissenschaft es gibt, warum im eigenen Denken ein bestimmtes Verständnis dominiert und in welcher Relation dieses zu den ausgewählten Fragestellungen, analytischen Perspektiven und eigenen Erkenntnisinteressen steht. Dabei könnte sich möglicherweise herausstellen, dass der Beitrag der Politikwissenschaft zum gesellschaftlichen Leben und speziell zum Umgang mit Krieg und Frieden bisher zumindest nie jener war, der Wahrheiten zur unmittelbaren politischen Umsetzung bereitgestellt hat. Vielmehr leisten politikwissenschaftliche Analysen einen mehr oder weniger großen Beitrag zum politischen Diskurs um die Deutung internationaler Politik und stellen somit selbst einen jener vielfältigen ideellen Einflüsse auf Außen- und internationale Politik dar, denen die besondere Aufmerksamkeit konstruktivistischer Analysen gilt.

2 Der Entstehungskontext konstruktivistischer Analysen – ein Deutungsangebot

Wenn mit diesem Band eine Auswahl konstruktivistischer Analysen bezogen auf vielfältige Gegenstände, Phänomene und Problemfelder der Internationalen Beziehungen vorgelegt wird,[2] stehen diese Texte und theoretischen Argumentationen in verschiedenen Kontexten. Dabei dominiert ein teildisziplinärer politikwissenschaftlicher Diskurs, in dem mit der Kennzeichnung „konstruktivistisch" eine Abgrenzung gegenüber Ansätzen verdeutlicht werden soll, die objektive Interessen und materielle Faktoren als zentrale Erklärungsvariablen internationaler Politik betrachten. Diese Gegenüberstellung, häufig beschrieben als „rationalistische vs. konstruktivistische" Ansätze (vgl. etwa Fearon/Wendt 2002; Risse 2003), lässt sich nur angemessen verstehen, wenn man die jeweiligen theoretischen Positionen und Debatten in einen wissenschaftshistorischen Kontext stellt und als Reaktionen auf die jeweils vorherrschenden Moden und Dominanzen in den wissenschaftlichen Diskursen betrachtet.

Den Fortgang wissenschaftlicher Diskussionen, Publikationen und Theoriepräferenzen in einer historischen Perspektive als Geschichte bzw. Entwicklung zu beschreiben, muss zunächst sowohl davon absehen, die dargestellten Ansätze, Theorien und Paradigmen anhand von Maßstäben wie anknüpfungsfähig, erklärungsschwach, inkonsistent, methodisch unumsetzbar, praxisrelevant etc. zu evaluieren, als auch sich davor hüten, die in den beschriebenen Debatten vorgebrachten Argumente im Kontext aktueller Debatten zu beurteilen und auf dem Hintergrund eines späteren Diskursstadiums Partei zu ergreifen für oder gegen einzelne Theorierichtungen oder Ansätze. Dafür ist gewissermaßen das eigene, der wissenschaftlichen Entwicklung unterstellte Wissenschaftsverständnis zu hinterfragen, denn ein reflektiertes Verständnis für den Verlauf wissenschaftlicher Erkenntnisprozesse kommt nicht umhin, auch oder möglicherweise sogar vor allem andere als in den

[2] Vgl. auch Bonacker/Brodocz (2001); Brodocz (2003); Fischer (2003); Jetschke (1999); Lerch (2004); Ulbert (1997); Wagner (2002); Weller (2000, 2002, 2003a); Wisotzki (2002).

wissenschaftlichen Diskursen vorfindliche Faktoren – gewissermaßen als Erklärungen wissenschaftlicher Erkenntnisentwicklung – miteinzubeziehen.[3] Anders wäre der Zustand einer Disziplin kurz vor einem Paradigmenwechsel (Kuhn 1976) kaum zu erklären – und jede Disziplin muss immer damit rechnen, dass ihr augenblicklicher Zustand genau jener ist.[4] Erst der wissenschaftshistorische Rückblick auf unsere heutige Zeit wird uns – oder vielleicht erst den uns nachfolgenden Generationen – später einmal verraten können,[5] ob die VertreterInnen konstruktivistischer Ansätze und Theorien innerhalb des *Mainstream* agieren und damit einen anstehenden Paradigmenwechsel, der ganz neue und uns im Augenblick noch weitgehend unbekannte Theorien hervorbringen wird, aufhalten,[6] ob sie VertreterInnen des nächsten Paradigmas sind, schon bald zum neuen *Mainstream* werden könnten und es nur noch ein wenig an ihrer sozialen Durchsetzungskraft mangelt, dass der Paradigmenwechsel stattfindet,[7] oder ob die historischen und sozialen Bedingungen für einen Paradigmenwechsel in nächster Zeit einfach nicht gegeben sein werden[8] und jene Ansätze, die vom *Mainstream* als konkurrierend betrachtet werden, in einer wissenschaftshistorischen Sackgasse enden werden. Zudem bleibt die Möglichkeit,

---

3 Vgl. Kuhn (1976: 150). „Paradigmen haben nur im Zusammenhang mit der Existenz einer Gruppe von WissenschaftlerInnen Geltung. Die Entscheidung für ein neues Paradigma ist immer auch ein *sozialer Prozess*, in dem es darum geht, andere zu überzeugen. Die Erklärung der Erkenntnisentwicklung muss nach Kuhn letztendlich von der Analyse von Forschergruppen ausgehen" (Felt et al. 1995: 126, Hevorh. dort).

4 „Kuhn legte anhand von Beispielen aus der Physikgeschichte überzeugend dar, wie Perioden der 'normalen Wissenschaft' von wissenschaftlichen Revolutionen abgelöst werden, die ihrerseits wieder Abschnitte 'normaler Wissenschaft' einleiten, ohne dass dabei notwendigerweise die Erkenntnisse über die 'Natur' größer würden. Solche revolutionären Phasen sind für Kuhn durch die Ablösung eines alten *Paradigmas* durch ein neues gekennzeichnet. *Paradigma* bedeutet hier zunächst die Menge der Einschätzungen, Werte und Techniken, die den Mitgliedern der *Scientific Communities* bzw. ihren Teilgruppen gemeinsam ist. Paradigmen und ihre Wechsel zeigen dabei die Historizität wissenschaftlicher Standards und die relative Geltung wissenschaftlicher Theorien auf" (Felt et al. 1995: 125, Hervorh. dort).

5 Für eine Anwendung des Kuhnschen Ansatzes auf die Internationalen Beziehungen vgl. Lijphart (1974).

6 Konkretisiert hieße dieses Szenario: Konstruktivistische Analysen haben nichts mit dem kommenden Paradigmenwechsel zu tun. Auch wenn sie sich in einzelnen Punkten vom *Mainstream* unterscheiden, gibt es derzeit eine einheitliche *Community*, die in nächster Zeit abgelöst werden könnte von einer politikwissenschaftlichen Herangehensweise, deren Ziele, Werte und Methoden von den heute üblichen grundlegend verschieden sind. Auch konstruktivistische Ansätze gehörten dann zum alten, überholten Paradigma.

7 Konkretisiert hieße dieses Szenario: Die VertreterInnen konstruktivistischer Ansätze bilden eine neue Generation, der Paradigmenwechsel vollzieht sich schon. Die konstruktivistische Herangehensweise wird bald der neue *Mainstream* sein und nicht-konstruktivistische Ansätze marginalisiert. Was Ruggie (1998b; vgl. Kratochwil/Ruggie 1986), Wendt (1987), Onuf (1989) und Kratochwil (1989) Ende der 1980er Jahre angestoßen haben und sich vor allem als Gegensatz zum sog. „Rationalismus" ausprägte, wird zum *Mainstream*. Weil dann dieser Rationalismus gemessen am viel umfassenderen Konstruktivismus als reduktionistische Karrikatur erscheint, verliert er immer weiter an Anerkennung. Dagegen erfährt der Konstruktivismus auch aus den Nachbardisziplinen kontinuierliche Stärkung. Vgl. dazu auch den Buchtitel von Fierke/Jørgensen (2001): „Constructing international relations: the next generation".

8 Konkretisiert hieße dieses Szenario: Das soziale Potential für einen konstruktivistischen Paradigmenwechsel reicht in dieser Generation nicht aus, weil sich in den vergangenen Jahren zu viele WissenschaftlerInnen etablieren konnten, die keine konstruktivistischen Ansätze vertreten, und inzwischen für die Wissenschaftsentwicklung mächtige Positionen einnehmen.

dass die Vermittlungs- und Verbindungsbemühungen zwischen *Mainstream* und Konstruktivismus (vgl. etwa Checkel 1997; Adler 1997, 2002; Risse 2002, 2003; Wiener 2003) auf der einen und der mangelnde Konsens über ein konstruktivistisches Forschungsprogramm auf der anderen Seite zu dem Ergebnis führen, dass aus dem Diskurs über konstruktivistische Ansätze allein die weitere Ausdifferenzierung der theoretischen Herangehensweisen in den Internationalen Beziehungen resultiert.

Im Sinne dieser Szenarienbildung ist jede wissenschaftshistorische Darstellung einer (Teil-) Disziplin eine kontingente Konstruktion (vgl. auch Smith 1995; Waever 1998; Schmidt 2002), die sowohl daraufhin befragt werden kann, auf welchem Selbstbild sie basiert – denn jede wissenschaftshistorische Beschreibung der eigenen Disziplin bedeutet auch eine Selbstverortung, die aus Konsistenzgründen so ausfallen muss, dass sie mit dem individuellen Selbstbild als VertreterIn einer bestimmten theoretischen Herangehensweise und Mitglied einer bestimmten Gruppe von WissenschaftlerInnen übereinstimmt –, als auch bezüglich ihrer Funktion innerhalb der Disziplinentwicklung: Sollen die Integrations- oder die Abgrenzungstendenzen verstärkt werden, auf welche theoretischen Probleme wird die Aufmerksamkeit gerichtet, welche Theoriestränge gelten als entwicklungsfähig, von welchen Annahmen wird ausgegangen?

Dies also ist der – reflexive – Kontext, in dem die nachfolgende skizzenhafte Beschreibung des konstruktivistischen Perspektivenwechsels in den Internationalen Beziehungen steht. Es handelt sich dabei weder um eine wissenschaftssoziologische Analyse, noch um die Darstellung (wissenschafts-) historischer Tatsachen, sondern um ein Deutungsangebot, das zum einen verständlicher machen soll, warum wir in den Debatten um den Konstruktivismus jene Fragen diskutieren, die wir diskutieren (und vielleicht auch, welche anderen Fragen wir diskutieren könnten), und das zum anderen Möglichkeiten aufzeigen soll, wohin die konstruktivistische Reise gehen könnte.

2.1 Der konstruktivistische Perspektivenwechsel in den Internationalen Beziehungen

Die Debatten der vergangenen fünfzehn Jahre in den Internationalen Beziehungen betreffen in besonderer Weise die Frage, welche Bedeutung nicht-materiellen Faktoren wie Bedeutungszuschreibungen, Ideen, Werten, *Gender*, Identitäten, Normen, Kultur und den subjektiven Weltsichten der handelnden Akteure bei der Analyse und Erklärung der internationalen Politik zukommen (vgl. Ruggie 1998a; Adler 2002). Dies ist freilich keine neue Frage für die Internationalen Beziehungen, die schon in früheren Phasen eine große Offenheit zur Einbeziehung kognitiver, psychologischer und soziologischer Faktoren in ihre Erklärungsansätze hatten. Der Kontakt mit der Sozialpsychologie kann sogar als wesentlicher Einfluss dafür gelten, dass sich ein spezifisches Segment der Internationalen Beziehungen in enger Verbindung mit der Friedensforschung zu einer empirischen, theorieorientierten Sozialwissenschaft entwickelte (vgl. Kelman 1965: 17; Senghaas 1968: 461, 470; 1969: 216; Guzzini 2004).

Die in den 1960er und 1970er Jahren entwickelten Ansätze der Friedensforschung und der Außenpolitik-Analyse hatten wie selbstverständlich soziologische, psychologische und insbesondere kognitive Faktoren in ihre Theoriekonzepte einbezogen.[9] Aber der Denkschulen-Streit in den Internationalen Beziehungen (IB) blieb davon weitgehend unbeeindruckt. Militärpotentiale, Hegemoniestrukturen, Interdependenzen, wirtschaftliche Abhängigkeit und die anarchische Struktur des internationalen Systems schienen so unzweifelhafte Tatsachen internationaler Wirklichkeit zu sein, dass daran zu zweifeln die Gefahr wissenschaftlicher Exkommunikation heraufbeschwören konnte. Dies begünstigte einen IB-Materialismus, bei dem bestimmte Annahmen über das internationale System oder die Handlungsorientierung von Staaten zum Teil den Status von Naturgesetzen anzunehmen schienen. So blieb den Internationalen Beziehungen – zumindest in den 1980er Jahren – der Blick für die soziale Konstruktion der Wirklichkeit – auch oder gerade jener der internationalen Politik und des Ost-West-Konflikts – verstellt (vgl. aber Kratochwil/Ruggie 1986; Wendt 1987; Onuf 1989; Kratochwil 1989).

Warum entwickelt sich in den Internationalen Beziehungen seit etwa fünfzehn Jahren eine regelrechte Konjunktur sogenannter konstruktivistischer Ansätze?[10] Und wie konnte es kommen, dass insbesondere im angelsächsischen Sprachraum ein „Constructivism" innerhalb weniger Jahre so erfolgreich wird, dass er inzwischen allenthalben als notwendige Ergänzung des lange Zeit dominanten Rationalismus bzw. Ökonomismus gilt (Katzenstein et al. 1998) und inzwischen schon vor einer neuen Orthodoxie gewarnt werden muss (Zehfuß 1998; Kratochwil 2000; Guzzini/Leander 2001)? Ich will den konstruktivistischen Perspektivenwechsel im Folgenden zunächst in einen realhistorischen Kontext stellen. Anschließend sollen drei Schritte konstruktivistischer Blickfelderweiterung und damit einhergehende ontologische und epistemologische Probleme herausgearbeitet werden, um abschließend sowohl einige theoretische Vorzüge als auch die integrativen Möglichkeiten eines Reflexiven Konstruktivismus deutlich werden zu lassen.

2.2 Kontexte wissenschaftlicher Entwicklungen

Wissenschafts- und Theorieentwicklung – das lässt sich besonders gut anhand der Auswirkung von Konflikten und Kriegen auf die IB-Theorie beobachten – geschieht im Kontext historischer Ereignisse und scheint zu einem nicht unerheblichen Teil Reaktion auf den Wandel der Wirklichkeit bzw. auf eine veränderte Weltbeschreibung zu sein, zu der gleichzeitig die Wissenschaft ihren Anteil beisteuert.[11]

---

9 Vgl. etwa O. Holsti (1962, 1967); Deutsch/Merritt (1965); Deutsch (1966, 1968); George (1969); K. Holsti (1970); Senghaas (1972); Jervis (1976) sowie dazu Steinweg/Wellmann (1990); Ripley (1995); Rosati (1995).

10 Damit einher geht natürlich auch die Diskussion darüber, was als „Constructivism" gelten kann und was nicht; vgl. etwa Adler (1997, 2002); Zehfuß (1998, 2002); Risse (1999); Guzzini (2000); Kratochwil (2000); Palan (2000); Fierke/Jørgensen (2001).

11 In einer nicht-konstruktivistischen Beschreibung von Theorieentwicklung wird die Entstehung von Großtheorien begriffen als „Antwort der 'scientific community' auf *außerwissenschaftliche* Entwicklungen – auf realhistorisch fassbare sozioökonomische und/oder soziopolitische Krisen-

Etablierte Theorien gelten aber für neue Weltbeschreibungen bzw. Wirklichkeiten häufig als nur noch bedingt tauglich, weshalb sie zunehmend verworfen werden (vgl. Rittberger/Hummel 1990: 19; Meyers 1993: 421; Ruggie 1993: 139-144). Danach führte die Weltbeschreibung vom Versagen des Völkerbundes zur theoretischen Auseinandersetzung zwischen Idealismus und Realismus in den 1930er und 1940er Jahren, und diese Theoriedebatte trug zugleich dazu bei, dass dem Völkerbund und seinem Versagen eine zentrale Rolle in der historischen Beschreibung der damaligen internationalen Politik gegeben wurde. Ähnliches gilt für die ökonomischen Krisenerscheinungen der 1970er Jahre und die Debatte zwischen dem sog. „Globalismus" und dem IB-Neorealismus (vgl. Meyers 1997: 326). Wenn heute dem Ende des Ost-West-Konflikts eine große Bedeutung für die sog. Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte in den Internationalen Beziehungen gegeben wird (vgl. Ruggie 1998a: 856; Risse 1999: 33; Guzzini 2000: 149f), bedeutet dies zugleich, dem Wegfall dieses Konflikts entscheidendes Gewicht in der Beschreibung der jüngeren Entwicklungen der internationalen Politik zu geben.

Doch es ist nicht alleine die sich in wissenschaftlichen Weltbeschreibungen spiegelnde gesellschaftliche Aufmerksamkeit für bestimmte realhistorische Ereignisse, sondern auch das wissenschaftsdisziplinäre Umfeld, welches seinen Beitrag zum Perspektivenwechsel in den Internationalen Beziehungen geleistet hat. Durch interdisziplinäre Verbindungen in viele Richtungen sind andere Theoriekonzepte in die IB gelangt, die darin übereinstimmen, dass der Rationalismus eine zu entschiedene theoretische Engführung für Erklärungsansätze der (internationalen) Politik bedeutet. In Soziologie, Medien- und Kommunikationswissenschaft, Ethnologie, Philosophie und Sozialpsychologie, aber auch in den Wirtschaftswissenschaften sind konstruktivistische Perspektiven vielfach schon stärker verbreitet als in der Politikwissenschaft (vgl. Reckwitz/Sievert 1999). Hier wurden sie vor allem in der Policy-Forschung und in den Internationalen Beziehungen aufgegriffen.[12] Das muss insofern verwundern, als beispielsweise Politische Soziologie oder Politische Kulturforschung aufgrund ihrer Fragestellungen und Theorieansätze viel eher in Berührung oder interdisziplinären Austausch mit konstruktivistischem Gedankengut hätten kommen können als die Internationalen Beziehungen. So spielt offenbar die theoretische Herausforderung durch einen sich wandelnden Untersuchungsgegenstand bzw. die Beschreibung eines solchen Wandels und der Wandel der Beschreibungen die entscheidende Rolle dafür, dass andere Teilbereiche der Politikwissenschaft bis heute vom konstruktivistischen Perspektivenwechsel noch viel weniger profitiert haben als die Internationalen Beziehungen.[13]

---

erscheinungen der eigenen Gesellschaft oder des internationalen Systems" (Meyers 1990: 59, Hervorh. dort; vgl. auch Meyers 1997: 326). Dabei aber bleibt der Beitrag der Wissenschaft zur Identifikation von Krisenerscheinungen – und damit zur gesellschaftlichen „Wahrnehmung" der Krise, wodurch sie „Wirklichkeit" wird – unbeachtet.

12 „Das Interesse an politischen Wandlungsprozessen, am Policy-Lernen, an der Erklärung der großen Umbrüche im internationalen System stand hinter dieser Entwicklung, die günstige Rahmenbedingungen für interpretative Ansätze schuf, mit diesen aber nicht gleichgesetzt werden kann" (Nullmeier 1997: 110).

13 Vgl. Nullmeier (1997: 109, 120; 1999: 219), aber auch Bonacker et al. (2003) und Maier et al. (2003). Beispielsweise musste ein Aufsatz zur konstruktivistischen Politikberatung (Brodocz/

Diese Hinweise auf die Theorieentwicklung und deren Rahmenbedingungen bleiben zwangsläufig holzschnittartig und sagen nichts über die sich darin abspielenden Erkenntnisprozesse, sondern ausschließlich etwas über Konjunkturen bestimmter Argumentationsfiguren und Begrifflichkeiten in einem teildisziplinären wissenschaftlichen Diskurs. IB-ForscherInnen sind nicht nur Kinder ihrer Zeit, sondern auch Mitglieder einer *scientific community*, von deren Moden und Trends unser Denken ebenso beeinflusst ist wie von den Rahmenbedingungen der individuellen Wissenschaftskarrieren und der familiären Herkunft.[14] Vor diesem Hintergrund werden im folgenden drei Schritte konstruktivistischer Blickfelderweiterung rekonstruiert, anhand derer verdeutlicht werden kann, welche neuen Perspektiven durch konstruktivistische Herangehensweisen in den IB-Diskurs eingebracht wurden und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

3 Schritte konstruktivistischer Blickfelderweiterung

Ähnlich wie die anderen schon erwähnten strukturellen Wandlungen der Weltpolitik war auch das Ende des Ost-West-Konflikts und insbesondere das diesem vorausgehende sogenannte „Neue Denken" in der sowjetischen Außen- und Sicherheitspolitik ein gewissermaßen theoriewidriges Verhalten, unter anderem der Herren Gorbatschow und Schewardnadse, deren Berater offenbar zu viel Eppler, Bahr und Senghaas und zu wenig Waltz gelesen hatten (vgl. Risse-Kappen 1994) und damit die damals aktuellen „Naturgesetze" der internationalen Politik auf den Kopf bzw. vom Kopf auf die Füße gestellt hatten (vgl. Wendt 1999: 76). Am Ende der 1980er Jahre wurde dadurch auch jenen IB-TheoretikerInnen, die sich vornehmlich mit Sicherheitspolitik beschäftigten, überdeutlich, dass die Anarchie des internationalen Systems kein Phänomen unserer materiellen Umwelt ist, sondern „what states make of it" (Wendt 1992). Dass Staaten gewillt waren, unterschiedliches daraus zu machen, war hinlänglich bekannt – aber dass es ihnen in einer mehr als vorläufigen, kosmetischen Weise gelingen könnte, das war ein harter Schlag für den IB-Materialismus. Wenn aber die Prämisse der quasi-natürlichen anarchischen Ordnung des internationalen Systems nicht mehr aufrechtzuerhalten war, was bestimmte dann die Struktur des internationalen Systems? Wenn sie also kein Produkt des Weltenschöpfers – oder von Thomas Hobbes oder westfälischer Erfinder – war, woher kam die Struktur dann und wer bestimmte ihre Grundlinien? Offenbar waren es irgendwelche

Noetzel 1998) in der politologisch wenig einschlägigen „Zeitschrift für systemische Therapie" veröffentlicht werden.

14 Vgl. etwa Sulloway (1997), der auf den entscheidenden Einfluss der Geburtenfolge für die Offenheit für Innovationen in der Wissenschaft hinweist: „Die meisten Innovationen im Bereich der Wissenschaft, vor allem die radikalen, sind von Spätgeborenen ausgelöst und befürwortet worden. [...] In den Frühphasen radikaler [wissenschaftlicher] Revolutionen ist es um das 5- bis 15-fache wahrscheinlicher, dass Spätgeborene abweichende Auffassungen übernehmen, als dass Erstgeborene dies tun würden" (Sulloway 1997: 70).

„Konstruktionen", und wer sich vornehmlich damit beschäftigen wollte, wurde nun zur Konstruktivistin oder zum Konstruktivisten.[15]

3.1 Vom IB-Materialismus zum Staatskonstruktivismus

Auch in *Mainstream*-Kreisen der amerikanischen *IR-Community* war der Verdacht bald nicht mehr von der Hand zu weisen, dass es sich bei der Struktur des internationalen Systems möglicherweise wirklich um keine materielle, sondern eine soziale (Un-) Ordnung handeln könnte. Über diesen Verdacht entstand die Annäherung der Internationalen Beziehungen an die Soziologie (vgl. Ruggie 1998a: 856), denn dort gab es eine Vielzahl von Theorien, die sich mit dem Zustandekommen und dem Wandel gesellschaftlicher Strukturen beschäftigten. Für die amerikanische IB war diese sozialwissenschaftliche Herangehensweise so überraschend und neu, dass in der Selbstbeobachtung von einem „sociological turn" (Katzenstein et al. 1998: 675) die Rede ist.[16] Alexander Wendt verwies schon in seinem 1987er Aufsatz auf Giddens' Strukturierungstheorie, in der sich Akteure und Strukturen gegenseitig konstituieren (vgl. Wendt 1987; Giddens 1984), und 1992 dann auch explizit auf den Sozialkonstruktivismus von Berger und Luckmann (1980), auf die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Wendt 1992: Anm. 23).

Dabei sind für Wendt (1992, 1999) die Staaten die Akteure und die internationale Politik sowie deren „Ordnung" gewissermaßen die „Gesellschaft". Die „gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit" heißt für ihn, dass Staaten die Konstrukteure jener Wirklichkeit sind, in der sie interagieren und kommunizieren – also der internationalen Politik und ihrer Strukturen (Wendt 1999: Kap. 4 und 6; ähnlich Zangl 1999: 47f). Danach kann die internationale Politik nicht mehr wie ein ewiges Schachspiel funktionieren, in dem die Regeln und Rollen Naturgesetzen gleich fortexistieren, wie der IB-Materialismus sich das gedacht hatte. Offenbar können, wie

---

15 Inzwischen gibt es verschiedene Taxonomien konstruktivistischer Ansätze, die jeweils unterschiedliche Unterscheidungsmerkmale hervorheben: Hopf (1998) unterscheidet „Conventional and Critical Constructivism", Ruggie (1998a: 881f) erkennt drei „variants of constructivism: neo-classical, postmodernist and naturalistic constructivism", Adler (1997: 335) kennzeichnet „four different groups demarcated chiefly by methodological disagreements"; Risse (1999: 35f) identifiziert vier sozialkonstruktivistische Ansätze: „staatszentrierten Sozialkonstruktivismus, liberale und institutionalistische Ansätze aus sozialkonstruktivistischer Sicht, neogramscianische Ansätze und verschiedene feministische Theoriebildungen"; Palan (2000: 580-586) unterscheidet drei konstruktivistische Positionen: „Constructivism and Subjectivism" (vornehmlich Wendt 1999), „Constructivism and Language-game" (vornehmlich Onuf 1989) und „Lacanian Constructivism" (Poststrukturalismus). Je nach eigener Position in der theoretische Debatte gibt es ganz verschiedene Möglichkeiten, konstruktivistische Herangehensweisen zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Aspekte konstruktivistischer Perspektiven hervorheben und sich darin vornehmlich ergänzen und weniger widersprechen.

16 Damit einher geht natürlich auch eine Renaissance entsprechender IB-Ansätze der 1950er und 1960er Jahre, z.B. der vermehrte Bezug auf Karl W. Deutsch: „It is a sign of the times that sociological theorizing and Deutsch's concept of security communities have become fashionable once again. That this is so can be attributed not only to the end of the Cold War but also to developments in international relations theory that are exploring the role of identity, norms, and the social basis of global politics" (Adler/Barnett 1998: 9).

etwa die sich auflösende Sowjetunion uns das gezeigt hat, Akteure die Regeln verändern, sich vielleicht sogar ganz neue ausdenken – um in der Schach-Metapher zu bleiben: das Schachbrett zukünftig zum Dame-Spiel verwenden.

Ein entscheidendes Kennzeichen von Wendts (1999) „Social Theory of International Politics" ist seine essentialistische Konzeptualisierung des Staates, dem er personale Qualitäten zuschreibt: „States are people too" (Wendt 1999: 215).[17] Er grenzt sich vom Neorealismus dadurch ab, dass die Struktur der internationalen Politik keine materielle, sondern eine soziale ist; sozial aber meint nicht im Sinne der „gesellschaftlichen", sondern einer zwischenstaatlichen Konstruktion der Wirklichkeit der internationalen Politik. Insofern erscheint mir, um die konstruktivistischen Diskussionen verständlicher zu machen, die Bezeichnung „Staatskonstruktivismus" treffend (vgl. auch Adler 1997: 335), denn die „Konstrukteure" der internationalen Ordnung sind bei Wendt (1992, 1999) die Staaten.[18]

Diese Kennzeichnung des Wendtschen „Constructivism" kann zweifellos nur *ein* spezifisches Element dieses Ansatzes hervorheben. Ihr liegt die Unterscheidung verschiedener konstruktivistischer Ansätze anhand der Frage „Wer konstruiert?" zugrunde, die im hier interessierenden Zusammenhang deshalb verwendet wird, weil am Ende die Konstruktions*prozesse* und deren Beobachtung im Mittelpunkt des theoretischen Interesses stehen. Gerade wenn der Wandel von Strukturen und dessen Verstehen im Mittelpunkt der Bemühungen konstruktivistischer Ansätze steht, ist die Frage von besonderer Relevanz, wer bzw. was unmittelbar auf Konstruktionen und deren Veränderung einwirkt und darüber Einfluss auf den Wandel internationaler Politik nimmt (siehe dazu unten Kap. 5).

3.2 Staats- oder Sozialkonstruktivismus?

Betrachten wir die *Struktur* der internationalen Politik nicht als Produkt zwischenstaatlichen Agierens, sondern als *gesellschaftliche* Konstruktion der Wirklichkeit der

---

17 Damit wird ein Anthropomorphismus, also die Vermenschlichung des Staates betrieben (Wendt 1999: 199f) und diese damit begründet, dass sie ein alltägliches Phänomen fast jeden Redens über den Staat sei. Das mag zwar richtig sein, ist aber nicht tragfähig als Grundlage für eine Theorie staatlicher Identitäten. Zwar diskutiert Wendt „the problem of corporate agency", insbesondere anhand eines ausdifferenzierten Identitäts-Konzepts, aber die innerstaatliche Konstitution staatlicher Identität (vgl. auch Zehfuss 2001, 2002) wird in seiner systemischen Theorie der internationalen Politik nicht berücksichtigt (Wendt 1999: 243f). Zwar bringt uns Wendts (1999) Anthropomorphismus den methodischen Vorteil, dass uns das „Denken" von Staaten besser zugänglich ist als das Denken von Menschen (Wendt 1999: 222f) – abgesehen von der Beobachtungsmöglichkeit des eigenen Denkens! Aber ein methodischer Vorteil kann kaum eine theoretische Fundierung ersetzen; zur ausführlichen Kritik dieses Elements des Staatskonstruktivismus vgl. auch Tilly (1998: 399), Palan (2000: 580f, 589-593) und Wight (2004) sowie Wendts Bemühungen zur Stützung seiner Annahme (Wendt 2004).

18 Risses (1999: 35) Vorschlag, von einem „staatszentrierten Sozialkonstruktivismus" zu sprechen, verdeckt die zentrale Differenz zwischen Staats- und Sozialkonstruktivismus bezüglich der Frage, *wer* die „Konstrukteure" der sozialen Ordnung sind. Der Sozialkonstruktivismus (Berger/Luckmann 1980) zielt *nicht* auf die Analyse der Konstruktion der sozialen Welt (vgl. dazu Searl 1997), sondern auf die *gesellschaftliche* Konstruktion der Wirklichkeit (vgl. Schütz/Luckmann 1975), denn er versteht sich als eine „Theorie der Wissenssoziologie" (Berger/Luckmann 1980: 1-20).

internationalen Politik, wird zunächst deutlich, dass ein Verständnis von Staaten als *Akteure* der internationalen Politik nur eine unter mehreren Möglichkeiten wissenschaftlicher bzw. gesellschaftlicher Wirklichkeitskonstruktion ist. Aus einer soziologischen Perspektive sind „Staaten" zunächst gesellschaftlich konstituierte Strukturen, die darauf angewiesen sind, im gesellschaftlichen Handeln ständig reproduziert zu werden (vgl. Berger/Luckmann 1980: Kap. 2) – und zwar inter- und transnational wie innergesellschaftlich. Staaten gelten dann als Staaten, wenn sie und ihre RepräsentantInnen innergesellschaftlich konstituiert und international anerkannt werden (vgl. Bartelson 1998: 305). Staaten lösen sich auf, wenn ihre Organe und RepräsentantInnen in der innergesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit ihre Legitimation verloren haben *und* die internationale Anerkennung ihrer RepräsentantInnen entfällt – die Auflösung der DDR kann als Beispiel hierfür dienen.

Wollen wir solche und ähnliche Transformationsprozesse der internationalen Politik miterfassen (vgl. Ruggie 1993), etwa die Veränderung kriegerischen Konfliktaustrags von Staaten- zu Bürgerkriegen, die Wandlungsprozesse von Staatlichkeit in der Europäischen Union oder die Entwicklung von *Global-Governance*-Strukturen im Zuge der Globalisierungsprozesse, bietet uns der in der Soziologie entwickelte Sozialkonstruktivismus eine hilfreiche Herangehensweise an (vgl. auch Cederman/Daase 2003). Er beschäftigt sich mit der Frage, auf welche Weise gesellschaftliche Ordnung entsteht und wie es kommt, dass sie uns als scheinbar objektive Wirklichkeit gegenübertritt (Berger/Luckmann 1980: Kap. 2). Ganz allgemein stellt der Sozialkonstruktivismus fest, „dass Gesellschaftsordnung ein Produkt des Menschen ist, oder genauer: eine ständige menschliche Produktion" (Berger/Luckmann 1980: 55). Dies betrifft sowohl jeden einzelnen Staat und seine Ordnung als auch das jeweils aktuelle Staatensystem (vgl. Ruggie 1993).

> „Gesellschaftsordnung ist nicht Teil der 'Natur der Dinge' und kann nicht aus 'Naturgesetzen' abgeleitet werden. Sie besteht einzig und allein als ein Produkt menschlichen Tuns. Will man ihre empirischen Erscheinungen nicht hoffnungslos verdunkeln, so kann ihr kein anderer ontologischer Status zugesprochen werden. Sowohl nach ihrer Genese (Gesellschaftsordnung ist das Resultat vergangenen menschlichen Tuns) als auch in ihrer Präsenz in jedem Augenblick (sie besteht nur und solange menschliche Aktivität nicht davon ablässt, sie zu produzieren) ist Gesellschaftsordnung als solche ein Produkt des Menschen" (Berger/Luckmann 1980: 55).

Damit die Ordnungen der sozialen Welt fortexistieren und nicht ständig zerfallen und neu errichtet werden müssen, ist folglich die gesellschaftliche Kontinuität menschlichen Handelns notwendig; oder anders ausgedrückt: Die uns als scheinbar objektive Wirklichkeit gegenüberstehende Gesellschafts- bzw. Weltordnung existiert nur so lange in der uns vertrauten Weise fort, wie das menschliche Handeln nicht von seiner kontinuierlichen Reproduktion ablässt. Verändertes soziales Handeln aber, unabhängig von der dahinterliegenden Intention, hat auch einen Wandel der sozialen Ordnung zur Folge, sei es auf der Ebene von Kleingruppen, Gesellschaften oder der internationalen Politik, wobei es häufig zu entsprechenden Wechselbeziehungen zwischen den Ebenen kommt.

Ein (soziologischer) Sozialkonstruktivismus der Internationalen Beziehungen beschäftigt sich folglich zumindest mit einer doppelten sozialen Konstruktion, zum einen mit der jeweiligen Konstruktion des eigenen Staates, seiner RepräsentantInnen und der über die eigene Gesellschaft hinausgehenden Ziele, und zum anderen mit der Konstruktion der internationalen Umwelt der eigenen Gesellschaft bzw. dieses Staates. Während nun ersteres in vielen Staaten eine ziemlich stabile und wandlungsresistente Konstruktion zu sein scheint – anderenfalls haben wir es mit *failing states* zu tun –, ist die gesellschaftliche Konstruktion der internationalen Umwelt zunehmend umstritten, nicht nur im politologischen Diskurs, sondern auch gesellschaftlich, zumindest in den für die Struktur der internationalen Politik besonders bedeutsamen OECD-Staaten. „Globalisierung" heißt das geläufige Stichwort, mit dem auf die zunehmende Bedeutung Staatsgrenzen überschreitender Interaktionen und Kommunikationen, an denen keine staatlichen RepräsentantInnen beteiligt sind, aufmerksam gemacht wird, die aber nichtsdestotrotz die Struktur der internationalen Politik mitbestimmen. Wenn die davon ausgehenden Wandlungsprozesse in theoretisch konsistenter Weise in die Analyse der internationalen Politik einbezogen werden sollen, scheint ein sozialkonstruktivistischer Ansatz angemessen, weil er sowohl die nationalen Unterschiede als auch den Wandel von gesellschaftlichen Konstruktionen der internationalen Politik systematisch mit in den Blick nehmen kann.

Zwei gute Gründe lassen sich anführen, warum die gesellschaftliche Konstruktion der internationalen Politik bis heute nicht zum zentralen Untersuchungsgegenstand konstruktivistischer IB-Analysen geworden ist. Zum einen ist die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit nur selten und dann sehr punktuell in die internationale Politik involviert. Außer bei Kriegen, wenn außenpolitische Entscheidungen in besonderem Maße auf gesellschaftliche Zustimmung angewiesen sind, oder beim grundlegenden Wandel der Strukturen internationaler Politik,[19] bleibt die gesellschaftliche Konstruktion der internationalen Politik scheinbar von untergeordneter Bedeutung. Neben den staatlichen RepräsentantInnen sind es zudem nur relativ wenige gesellschaftliche oder transnationale Akteure, die in ähnlich strukturierender Weise an den Staatsgrenzen überschreitenden Interaktionen und Kommunikationen beteiligt sind. Zum anderen ist die soziale Konstruktion der internationalen Politik – vor allem in pluralistischen Gesellschaften – nicht einheitlich, sondern je nach Kontext verschieden und möglicherweise sogar umstritten. Entscheidend für das Handeln in den Staatsgrenzen überschreitenden Interaktionen ist jedoch jene Konstruktion der internationalen Politik, welche die Akteure, die international strukturbildend interagieren, besitzen und zur Grundlage ihres Handelns machen. Aus diesem Grund sind die Weltbilder, kognitiven Strukturen und Konstruktionen von staatlichen RepräsentantInnen, von Nichtregierungsorganisationen im Feld der internationalen Politik oder von *epistemic communities* (Haas 1992) zu einem wichtigen Untersuchungsgegenstand der Internationalen Beziehungen geworden. Dabei wird jedoch in zahl-

[19] Ein solcher Wandel ist nicht vorstellbar ohne seine Entsprechung auf der Ebene der gesellschaftlich konstruierten Wirklichkeit, die Movens oder Hemmschuh internationaler Transformationsprozesse sein kann. Dieser Aspekt wird in der Außenpolitik-Analyse über den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Außenpolitik konzeptualisiert; vgl. Powlick/Katz (1998); Weller (2000).

reichen sozialkonstruktivistischen Analysen der internationalen Politik die Frage, wie die Konstruktionen und ihr Wandel zustandekommen („Wer konstruiert?") umgangen und die theoretische Konzeption sprachlich verschleiert, indem etwa von „Akteuren" oder „Staaten" die Rede ist, obwohl kein „Staatskonstruktivismus" verwendet wird, und der Sozialkonstruktivismus für gesellschaftliche Ordnungen wie beispielsweise Staaten keinen ontologischen Status vorsieht.[20]

Augenscheinlich sind aber diese „sozialkonstruktivistischen Ansätze" (Ruggie 1998a; Risse 1999) die vorherrschende konstruktivistische Perspektive in den Internationalen Beziehungen, denn sie bieten eine Lösung für das Problem des immer noch dominierenden Rationalismus, der die Ausbildung und den Wandel von Interessen und Präferenzordnungen nicht erklären kann. Für einen sozialkonstruktivistisch ergänzten Rationalismus sind Interessen nicht durch materielle Strukturen determiniert, sondern auch das Resultat von Normwirkung, von Wissen, von Handlungsoptionen, kurz: davon, wie Akteure sich und ihre Umwelt in der Handlungssituation sehen. Entsprechend wird zur *Ergänzung* einer rationalistischen Handlungstheorie auf sogenannte sozialkonstruktivistische Ansätze zurückgegriffen, die Erklärungen dafür bereitstellen sollen, wie und warum Akteure zu jenen Interessen kommen, die ihr Handeln erklären können. Die Wirkung von Normen, der Einfluss von Kultur, die Einbeziehung der Interessen von Alliierten oder Gemeinschaftsmitgliedern, die Bedeutung von argumentativen Überzeugungsvorgängen etc. wird dabei hervorgehoben, hier und da als Alternative zur rationalistischen Erklärung (vgl. z.B. Hopf 1998: 172; Ruggie 1998a: 885), häufig jedoch als Ergänzung, als Rahmenbedingung, unter der rationale Nutzenmaximierer ihre Interessen ausbilden.

4 Probleme konstruktivistischer Analysen und Ansätze

Der eben beschriebene, in den Internationalen Beziehungen vielfach verwendete „Sozialkonstruktivismus" bzw. konstruktivistisch ergänzte Rationalismus beinhaltet drei Probleme, die ich in den folgenden Abschnitten verdeutlichen will. Damit werden entsprechend der Intention dieses Textes zugleich die Erkenntnismöglichkeiten von erweiterten konstruktivistischen Perspektiven gewissermaßen Stück für Stück vorgestellt: Während der oben erläuterte Staatskonstruktivismus die konsequenteste Engführung der konstruktivistischen Perspektive auf die internationale Politik ist, bringt der IB-Sozialkonstruktivismus die Einbeziehung der Gesellschaft, gesellschaftlicher Akteure und Konstruktionen in die IB-Analyse. Eine darüber hinausgehende Perspektivenerweiterung stellt ein reflexiver Konstruktivismus dar. In ihm werden zudem noch die wissenschaftliche Beobachtungsweise und ihre Weltkonstruktionen selbst in die Betrachtung mit einbezogen, die Analyse wird reflexiv nicht nur im Hinblick auf das eigene (wissenschaftliche) Beobachten, sondern auch bezüglich seiner Wirkungen auf gesellschaftliche Konstruktionen internationaler Politik, etwa auf Weltbilder, nationale Interessen, Feindbilder und andere Perzeptionsmuster der internationalen Politik.

---

20 Beispiele hierfür sind Risse-Kappen (1995), Jepperson et al. (1996) und Adler/Barnett (1998), die in der angesprochenen Frage zwischen Staats- und Sozialkonstruktivismus zu changieren scheinen.

4.1 Das Problem konkurrierender konstruktivistischer Erklärungsfaktoren

Zur Erklärung des Zustandekommens bestimmter Interessen in der internationalen Politik stehen viele, miteinander nicht unbedingt kompatible und zum Teil sogar konkurrierende „konstruktivistische" Ansätze zur Verfügung. Ideen, Normen, Werte, Leitbilder, *Gender*, Kultur, Identität, Wissen, Argumentation sind nur einige Begriffe, die sogenannte konstruktivistische Einflüsse auf die Interessenbildung kennzeichnen sollen. Bei genauerer Betrachtung differenziert sich dies wohl in fast ebenso viele Ansätze, wie Studien zu solchen nicht-materiellen Faktoren vorliegen. Vor allem aber sind solche Ansätze mit dem Problem konfrontiert, dass sie etwas über die Bedingungen in Erfahrung bringen müssen, von welchen dieser ideellen Faktoren Akteure sich bei ihrem Handeln dominant leiten lassen. Der Hinweis auf verschiedene Handlungsmodi, wonach Akteure mal entsprechend vorgegebener Interessen, mal analog existierender Normen oder aber auch ganz anders aufgrund der Hinterfragung von Geltungsansprüchen agieren können (Risse 1999: 37f; Zangl 1999: 49f; vgl. Sending 2002), beantwortet nicht die Frage, wie die verschiedenen Faktoren für die je spezifischen Handlungsorientierung der Akteure zusammenwirken und aufgrund welcher Motive oder Strukturen sich die Akteure zwischen den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsmodi entscheiden. Die sogenannte „Endogenisierung von Identitäten, Interessen und Präferenzen" (Risse 1999: 34) muss, will sie das Zustandekommen bestimmter Interessen erklären, auf eine Theorie der Handlungsmodi-Wahl zielen. Solche Ansätze aber werden akteursspezifisch differieren, was sie für die Internationalen Beziehungen nur bedingt theorietauglich sein lässt. Der Charme einer solchen Herangehensweise liegt zweifellos darin – und das wird häufig bei den Dichotomisierungen von rationalistischen vs. konstruktivistischen Ansätzen übersehen –, dass sich damit auch der Utilitarismus als eine unter verschiedenen Handlungsorientierungen in diesen „Konstruktivismus" integrieren lässt.

Das Problem konkurrierender konstruktivistischer Erklärungsfaktoren verlangt letztlich nach einem Akteursmodell, in dem nicht nur zu verdeutlichen wäre, auf welche Weise die ideellen und materiellen Faktoren zusammenwirken bzw. miteinander kollidieren, sondern auch, wie die ideellen Strukturen zustandekommen und woraus sie ihren Einfluss gewinnen (zu dieser Kritik vgl. auch Checkel 1998). Einer der Gründe dafür, dass dieser Weg theoretischer Entwicklung bis heute kaum eingeschlagen wird, mag darin liegen, dass sich der konstruktivistische Theoriediskurs noch nicht ausreichend frei gemacht hat von einer vielfach immer noch dominierenden Gegnerschaft zu so genannten rationalistischen Ansätze. Kaum eine „konstruktivistische" IB-Studie – insbesondere in den USA – kann darauf verzichten, zur Selbstlegitimation zunächst darzustellen, dass der jeweils untersuchte Fall mit dem Modell des machtorientierten egoistischen Nutzenmaximierers nicht befriedigend erklärt werden kann. Damit aber steht nicht die Fragestellung nach Einflüssen auf die Handlungsorientierung bzw. die Handlungsmodi-Wahl im Mittelpunkt der Analysen, sondern die Plausibilisierung der Bedeutsamkeit eines „konstruktivistischen" Faktors, welchen der Rationalismus negiert (vgl. Ruggie 1998a: 856). Weder können mit dieser Herangehensweise die Bedingungen entdeckt werden, unter denen

ideelle Faktoren über die rationalistische Handlungsorientierung dominieren, noch ist zu erwarten, dass auf diesem Wege die rationalistische Handlungsorientierung systematisch in einen konstruktivistischen Ansatz integriert wird.

4.2 Das Problem der fehlenden Staatstheorie

Die in vielen konstruktivistischen Arbeiten immer noch dominierende Auseinandersetzung mit Neorealismus und Rationalismus verleitet immer wieder dazu, das in den Internationalen Beziehungen etablierte Kategorienschema von staatlichen Akteuren und zwischenstaatlichen Strukturen zu übernehmen (beispielhaft: Hopf 1998; Wendt 1999). Zwar geht es nicht mehr um materielle, sondern primär um ideelle Strukturen, aber der darin handelnde Akteur bleibt in den meisten Fällen der Staat, dem jedoch genau besehen alle Anlagen dazu fehlen, Ideen zu verarbeiten, Normen zu erkennen, Werte zu besitzen, sich einer Kultur anzuschließen, eine Identität auszubilden, Wissen zu generieren, Argumentationen vorzutragen, kurz: *sich* in seiner sozialen Umwelt wahrzunehmen.[21] Auch wenn sich inzwischen solche konstruktivistischen Zuschreibungen auf den Staat so sehr eingebürgert haben, dass diese Problemanzeige gar nicht mehr einfach zu vermitteln ist, klafft doch an dieser Stelle eine große theoretische Lücke. Sie kann bei theoretischen Erwägungen leicht übersprungen werden, doch spätestens bei den methodischen Entscheidungen für die empirische Analyse all dieser „konstruktivistischen" Faktoren kommt sie unweigerlich in den Blick: *Wo* lassen sich Ideen, Normen, Werte, Leitbilder, Kultur, Identität, Wissen und Argumentationen empirisch auffinden wenn nicht in sprachlichen Äußerungen? Und wer hat schon einen Staat reden gehört oder schreiben gesehen?

Die sprachlichen Äußerungen, in denen sich die ideellen Grundlagen außenpolitischen Handelns entdecken lassen, stammen niemals unmittelbar von „Staaten", sondern werden höchstens stellvertretend für diese von RepräsentantInnen vorgebracht. Diesem Vorgang des Repräsentierens liegen aber unterschiedliche Ordnungen gesellschaftlich-staatlicher Organisationsweise zugrunde, die nicht ohne Einfluss auf die Bedeutung der ideellen Faktoren für die außenpolitische Präferenzbildung und Handlungsorientierung sind. Eine Außenministerin oder ein Präsident können formal gesehen für ihren Staat sprechen, aber welche politischen Konsequenzen daraus resultieren und wie international darauf reagiert wird, hat auch damit zu tun, welchen gesellschaftlichen Rückhalt die Äußerungen besitzen und wie die Legitimation der jeweiligen RepräsentantInnen eingeschätzt wird. Außerdem ist in den meisten Fällen von der gesellschaftlichen Umstrittenheit der ideellen Grundlagen außenpolitischen Handelns auszugehen, also jener sprachlichen Äußerungen, in denen sich Ideen, Normen, Werte, Leitbilder, Kultur, Identität etc. manifestieren – und auch dies wird zweifellos entscheidend dafür sein, welches Gewicht der

---

21 „Agency requires a degree of *cognitive competence* normally available to individual human beings by virtue of their social existence. Agents exercise their freedom by making choices suiting their preferences. They do so in considerations of their (socially mediated) skills and resources. [...] Agents are free within limits. Their freedom depends on the ability to *recognise* material and social limits and to evaluate the consequences of ignoring or defying these limits" (Onuf 1997: 9, meine Hervorh.). Vgl. auch Ringmar (1996: 450f) und Bartelson (1998).

jeweilige „konstruktivistische" Faktor für die Handlungsweisen der jeweiligen Regierung hat.

Auch wenn allein aus Gründen der terminologischen Vereinfachung „konstruktivistische" Erklärungsfaktoren den Staaten zugeschrieben werden,[22] ist es doch immer die Gesellschaft oder eine ihrer Teilgruppen, zumindest aber die Regierung oder eine Herrschaftsclique, in denen die ideellen Faktoren verankert sein müssen, damit sich mit ihrer Hilfe eine plausible Erklärung außenpolitischen Handelns entwickeln lässt. Zwar mag es gute Gründe geben, aus methodologischen Erwägungen die gesellschaftliche Konstitution ideeller Faktoren – wie sie der Sozialkonstruktivismus analysiert – und die daraus resultierenden einschränkenden Bedingungen ihrer Wirksamkeit zu vernachlässigen. Damit aber wird der angestrebte Weg zu einer konstruktivistischen Theorie staatlicher Handlungsorientierung und Interessenbildung abgeschnitten, denn ohne eine entsprechende Staatstheorie reduziert sich der Ansatz weitgehend darauf, das Zustandekommen utilitaristisch nicht erklärbarer Interessen in Einzelfällen auf nicht-materielle Faktoren zurückzuführen.

Diese hier nur knapp kommentierten Formen des sog. „Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen" (vgl. Ulbert 2003; Krell 2004: 345-360) sind ähnlich wie der Staatskonstruktivismus reduktionistische Perspektiven, da sie Stabilität und Wandel jener Strukturen, die den Gegenstand – die internationale Politik – erst konstituieren (Staaten, transnationale Institutionen etc.) nicht ausreichend erfassen. Nichtsdestotrotz besitzen sie angesichts der immer noch vorhandenen rationalistischen Dominanz in der Politikwissenschaft großen heuristischen Wert.[23] Aus diesem Konkurrenzverhältnis zum Rationalismus lässt sich jedoch kein eigenständiges konstruktivistisches Forschungsprogramm entwickeln, weil Gegenstände und Fragestellungen der Analysen in starkem Maße im Kontext rationalistischer Erklärungslücken bestimmt werden. Der konstruktivistische Diskurs entwickelt sich in erheblichem Maße zu dem, was Hellmann (1994: 76-81) bezogen auf die gesamte Teildisziplin einmal als „Ansatz-Forschung" kritisiert hat.

Diese unterschiedlichen Ansätze des Staats- oder Sozialkonstruktivismus, die sowohl bezüglich der „Konstrukteure" als auch der konstruktivistischen Erklärungsfaktoren außerordentlich differieren, sind kaum in der Lage, zu einer umfassenden Perspektive zusammenzuwachsen, weil gewissermaßen in jeder Studie eine eigene Theorie entwickelt wird. Zwar beziehen sich viele Ansätze auf den Akteur „Staat" und dessen soziale Umwelt, aber beides wird angesichts der Abwesenheit einer konstruktivistischen Staatstheorie immer wieder unterschiedlich konzeptualisiert (vgl. Ringmar 1996). Außerdem ist die immer wieder vertretene implizite Annahme, mit „Staat" sei in der internationalen Politik letztlich die Regierung eines Staates gemeint, kaum mehr haltbar. Außen- wie internationale Politik sind im Zeitalter der

---

22 Nicht selten scheint es auch die terminologische Offenheit des Staatsbegriffs zu sein, die es ermöglicht, ganz verschiedene Bedeutungsebenen in den Staat hineinzudenken (vgl. Ringmar 1996). So gibt es etwa bei Adler/Barnett (1998) zwölf verschiedene Akteurs-Bezeichnungen (u.a. „state"), wo der „konstruktivistische" Faktor „Identität" angesiedelt sein könnte. Zur Kritik der ungeklärten Akteursfrage in Identitätsansätzen vgl. Tilly (1998).

23 Dies zeigt sich am deutlichsten in den inzwischen zahlreichen, vornehmlich US-amerikanischen Studien, die in der Regel eine staats- oder sozialkonstruktivistische Herangehensweise verfolgen (vgl. Ruggie 1998a: 862-878) und als „Conventional Constructivism" (Hopf 1998) gelten.

Globalisierung so ausdifferenziert, dass auch viele Regierungen nach außen kein einheitliches Bild mehr abgeben, denn heute agieren auch Fachministerien in der internationalen Politik und dies nicht unbedingt in interministerieller Harmonie mit den entsprechenden Außenministerien oder Regierungschefs (vgl. Eberlei/Weller 2001). Zudem stehen die Internationalen Beziehungen vor der Herausforderung, dass immer mehr nichtstaatliche Akteure – nationale wie transnationale – in bedeutsamer Weise in der internationalen Politik mitmischen und damit Einfluss auf die Erfolgsbedingungen staatlicher Außenpolitik nehmen. Gerade die konstruktivistischen Erklärungsfaktoren internationaler Politik werden durch die genannten Prozesse einem ständigen Wandel ausgesetzt, der sich mit Konzepten „zwischenstaatlicher Beziehungen" nicht erfassen lässt.

Der Kern konstruktivistischer Analysen sind Konstruktionen, ihr Zustandekommen und ihre Auswirkungen auf Handlungsorientierungen. Entscheidend sind folglich die „Konstrukteure", was die Analyseebene kognitiv – und möglicherweise auch emotional – begabter Akteure erfordert (Onuf 1997: 9). Von solchen wird die internationale Politik in einer soziologischen Weltgesellschafts-Perspektive bevölkert, aber nur selten in den rationalistischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen. Werden die augenblicklich dominierenden Herangehensweisen – Staatskonstruktivismus und IB-„Sozialkonstruktivismus" – schon als „sociological turn" (Katzenstein et al. 1998: 675) perzipiert, erscheinen sie unter dem Anspruch der Fundierung eines konstruktivistischen Forschungsprogramms eher als eine Abbiegung im 90°-Winkel. Eine konsequent sozialkonstruktivistische Perspektive in Anknüpfung an die Soziologie von Schütz, Berger und Luckmann (Schütz 1971; Schütz/Luckmann 1975; Berger/Luckmann 1980) einzunehmen, könnte einen verbindenden Theorierahmen bereitstellen, weil sich hierin sowohl der Wandel der gesellschaftlichen Konstruktion der staatlichen Wirklichkeit und ihrer außenpolitischen Zielsetzungen als auch der Wandel der (welt-) gesellschaftlichen Konstruktion der internationalen Politik, auch im Hinblick auf die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, abbilden ließe. Dies wäre dann aber für die IB gewissermaßen der soziologische *U-Turn*, der nicht nur die teildisziplinären (vgl. Grande/Risse 2000), sondern letztlich die disziplinären Festungen und Grenzen in Frage stellen könnte (vgl. auch Albert 2003).

4.3 Die Notwendigkeit der Selbstbeobachtung bei der Analyse gesellschaftlicher Konstruktionen der Wirklichkeit

Analysen der internationalen Politik zielen nicht nur auf eine differenzierte persönliche Welterkenntnis, sondern auf einen wissenschaftlichen Diskurs, der seinen spezifischen Beitrag zur gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit leistet. Indem der soziologische Sozialkonstruktivismus aber genau diese gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit und ihren Wandel in den Blick nimmt, wird der politologische Diskurs über die Analyse der internationalen Politik zugleich Gegenstand unserer eigenen sozialkonstruktivistischen Analysen, denn die Wissenschaft leistet einen besonderen Beitrag dazu, welche Wirklichkeit gesellschaftlich anerkannt

wird.[24] Zugleich sind unsere Beobachtungsinstrumente auch bei sozialkonstruktivistischen Analysen nicht grundsätzlich verschieden von jenen, die den vornehmlich handelnden Akteuren in der internationalen Politik zur Verfügung stehen: Diese wie wir sind auf Texte, Bilder und Deutungen angewiesen, die andere unter ganz bestimmten Beobachtungsbedingungen gemacht haben. Nur auf diesem vermittelten Wege gewinnen Gesellschaften und PolitikerInnen wie WissenschaftlerInnen Einblicke in ein globales Geschehen, welches sich unseren unmittelbaren Beobachtungen entzieht.[25] Können wir davon absehen, diese zwei Aspekte unseres eigenen Beitrags zur Konstruktion „unserer" Welt in unsere Analysen einzubeziehen?

Diese Frage verweist auf die erkenntnistheoretische Dimension des Konstruktivismus (vgl. dazu ausführlich Mayer 2003) und auf die mangelnde Reflexivität des IB-Sozialkonstruktivismus, was natürlich im gleichen Maße auch den Staatskonstruktivismus betrifft (vgl. Smith 2000: 162f). Wenn wir als Forscherinnen und Forscher Konstruktionen der Wirklichkeit – sei es die kognitive Verarbeitung materieller Gegebenheiten oder Ideen, Normen, Werte, *Gender*, Leitbilder, Kultur, Identität, Wissen, Argumente etc. – analysieren, auf deren Grundlage Akteure handeln, tun wir dies auf der Basis unserer eigenen Weltkonstruktion, die sich in der Regel nicht grundsätzlich von der gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit unterscheidet und somit von ähnlichen Ideen, Normen, Werten und Wissen bevölkert ist wie jene, die wir analysieren. Unser analytischer Blick ist in den prinzipiell gleichen kognitiven Strukturen gefangen wie jener Blick, der die untersuchten Akteure zu ihrer Weltkonstruktion kommen lässt.

Damit sind auch Einschränkungen unserer Erkenntnismöglichkeiten verbunden, die meist dann besonders offensichtlich werden, wenn Weltbilder und Perzeptionen untersucht werden oder der interkulturelle wissenschaftliche Austausch stattfindet (vgl. Katzenstein 2000). Sowohl im Hinblick auf die Begrenztheit unserer Perspektive als auch auf die politischen Wirkungen unserer Analysen erscheint es durchaus angemessen, auch die eigenen Konstruktionen konstruktivistisch zu beobachten. Weil die Ergebnisse unserer wissenschaftlichen Untersuchungen wahrscheinlich weniger über die daraus abgeleiteten politischen Handlungsempfehlungen, viel mehr aber über ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit der internationalen Politik zu ihren „realweltlichen" Konsequenzen kommen, können wir die reflexive Perspektive auf unser wissenschaftliches Tun nicht den PhilosophInnen für ihre erkenntnis- oder wissenschaftstheoretischen Studien überlassen (vgl. Wolf/Hellmann 2003: 579). Mit der Einbeziehung dieser reflexiven Perspektive in die politikwissenschaftliche Analyse weltgesellschaftlicher Interaktionen und

---

24 Ohne weiteres sichtbar wird dies in der Regel erst dann, wenn wissenschaftliche Einsichten revidiert werden, die zum Zeitpunkt ihrer Geltung zu gesellschaftlichen oder politischen Konsequenzen geführt haben. Ein schönes Beispiel hierfür ist die Prognose vom Waldsterben, die heute als widerlegt gilt. Vgl. dazu Heike Faller: „Schon in den nächsten Jahren werden in Deutschland großflächig Wälder absterben": Das glaubten Anfang der achtziger Jahre viele Menschen. Auslöser war die Prognose eines Göttinger Bodenkundlers, in: Die Zeit 2, 31.12.2003, 47-48.

25 „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien. Das gilt auch für Soziologen, die ihr Wissen nicht mehr im Herumschlendern und auch nicht mit bloßen Augen und Ohren gewinnen können" (Luhmann 1996: 9), und erst recht für die Internationalen Beziehungen (vgl. Weller 2002).

Kommunikationen verändert sich jedoch unsere wissenschaftstheoretische Position, von der aus wir die Gegenstände unserer Analyse beobachten. Insofern handelt es sich hier gewissermaßen um die „epistemologischen Nebenwirkungen" der konstruktivistischen Perspektive in den Internationalen Beziehungen (vgl. Weller 2003c).

5 Ein reflexiver Konstruktivismus

Angesichts der geschilderten drei Probleme stellt sich die Frage nach einer einheitlichen theoretischen Perspektive, die sowohl die ideellen Grundlagen politischen Handelns als auch die Bedingungen für die gesellschaftliche und wissenschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit in den Blick nehmen kann. Erforderlich ist eine reflexive Perspektive (vgl. auch Smith 1999), die sowohl gesellschaftliche Konstruktionen analysieren als auch das dabei stattfindende eigene Konstruieren reflektieren kann (vgl. Glasersfeld 1997: 152f; Luhmann 1992: 333f), die also in ihrem analytischen Zugriff nicht grundsätzlich zwischen der gesellschaftlichen und der wissenschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit unterscheidet. Sowohl die Konstruktionen der politischen Akteure und ihre Grundlagen als auch die Grundlagen der wissenschaftlichen Weltbeschreibungen in ihren jeweils sozialen und individuellen Dimensionen lassen sich durch Beobachtungen Zweiter Ordnung analysieren. Entscheidendes Kennzeichen eines reflexiven Konstruktivismus ist die Vereinheitlichung der Umgangsweise mit der Welt auf die Operation des Beobachtens und die Umstellung des wissenschaftlichen Beobachtens von Was- auf Wie-Fragen, wie es beispielhaft Niklas Luhmann in folgendem Zitat anschaulich beschreibt:

> „Während im Normalverständnis das Beobachten des Beobachtens sich vor allem auf das richtet, *was* ein Beobachter beobachtet (indem es Subjekt und Objekt unterscheidet, sich aber vor allem für das Objekt interessiert), beschreibt der [reflexive, c.w.] Konstruktivismus ein Beobachten des Beobachtens, das sich dafür interessiert, *wie* der beobachtete Beobachter beobachtet. Diese konstruktivistische Wendung ermöglicht einen qualitativen Wandel, eine radikale Veränderung des Stils rekursiver Beobachtung; denn man kann auf diese Weise nun auch noch beobachten, was/wie ein beobachteter Beobachter *nicht* beobachten kann. Das Interesse gilt dann seinem blinden Fleck. Es gilt seiner Instrumentierung und dem, was damit sichtbar bzw. unsichtbar gemacht wird. Man beobachtet (unterscheidet) dann die Unterscheidung, mit der der Erstbeobachter beobachtet, und da dieser selbst im Vollzug seiner Beobachtung diese Unterscheidung nicht unterscheiden kann, beobachtet man das, was für ihn unbewusst bzw. inkommunikabel bleibt" (Luhmann 1990: 46, Hervorh. dort).

Systematische Einsichten über das Zustandekommen der Weltkonstruktionen der in den Internationalen Beziehungen untersuchten Akteure ergeben sich dabei aus der Analyse dessen, *wie* von diesen Akteuren beobachtet wird. Die wissenschaftliche Beobachtung richtet sich also primär auf den Prozess des Beobachtens, auf die dabei verwendeten Unterscheidungen, Kategorien, Konzepte, Weltbilder, Theorien etc. und die sich daraus ergebende Struktur der Konstruktionen internationaler Politik. Dabei geht der reflexive Konstruktivismus auf der Grundlage neurobiologischer

Erkenntnisse (vgl. Maturana 1985, 1990; Varela/Thompson 1992; Roth 1999) davon aus, dass beim Beobachten nicht die Wahrnehmung einer externen Realität stattfindet, sondern die Konstruktion einer systemeigenen Wirklichkeit,[26] die weniger vom beobachteten Objekt, viel mehr aber von der Art und Weise des Beobachtens abhängt. Der reflexive Konstruktivismus betrachtet jegliche Konstruktion als Produkt eines aktiven Beobachtungssystems (Glasersfeld 1998: 503, [1]) – im Gegensatz etwa zur Perzeptionsforschung, die bei Fehlwahrnehmungen passive Filter am Werke sieht, die für „richtige" Wahrnehmungen prinzipiell umgangen werden könnten. Es geht also nicht um die Frage von *perception or misperception* (Jervis 1976), sondern um die Beobachtung *des Beobachtens* (Beobachtung Zweiter Ordnung), weil sich daraus der Beobachtungsmodus erkennen lässt, aus dem die entsprechende Wirklichkeit (-skonstruktion) resultiert. Aktive Beobachtungssysteme benutzen selbstgewählte (in der Regel unbewusst gewählte) Beobachtungsmechanismen, um mit ihren verschiedenen Wahrnehmungen umzugehen. Daraus ergeben sich die Wirklichkeitskonstruktionen, die somit als Produkte des Beobachtens und nicht als Abbilder des Beobachteten analysiert werden. Diese Analyse des Beobachtens wird deshalb als „Beobachtung Zweiter Ordnung" bezeichnet, weil sich die Beobachtung nicht darauf richtet, *was* beobachtet wird, sondern *wie* beobachtet wurde, mit welchen Unterscheidungen beobachtet und dabei Wirklichkeit konstruiert wurde.[27] Es handelt sich also um eine Analyse des Beobachtens, des Beobachtungsprozesses.

Das reflexive Moment dieses Konstruktivismus resultiert aus der Einsicht, dass es sich (auch) bei diesen „Beobachtungen Zweiter Ordnung" um „Beobachtungen", also um Produkte von Beobachtungssystemen handelt, die nicht Abbilder des Beobachteten hervorbringen, sondern Konstruktionen der Beobachtungssysteme sind. Jede wissenschaftliche Beobachtung, sowohl dessen, was beispielsweise politische EntscheidungsträgerInnen als ihre Wirklichkeit konstruieren und beschreiben (Beobachtung Erster Ordnung) als auch des dabei zum Einsatz kommenden Beobachtungssystems anhand der Frage, *wie* es beobachtet (Beobachtung Zweiter Ordnung) ist immer (nur) Beobachtung, also Produkt der beobachtenden Beobachtungssysteme. In dieser Einsicht und der daraus resultierenden Konsequenz, den eigenen wissenschaftlichen Beobachtungen keinen prinzipiell anderen Status – im Sinne besserer Welterkenntnis – zuzuschreiben sowie der Reflexion der eigenen

---

26 Mit „Wirklichkeit" wird im reflexiven Konstruktivismus das Produkt des Beobachtens bezeichnet, im Gegensatz zur ontologischen „Realität"; das heißt, begrifflich „*Wirklichkeit* für alles das zu verwenden, was durch menschliches Wirken als menschliches Wissen hervorgebracht worden ist, und *Realität* für jene Realität, die ontologisch ist im Sinne der Philosophen, die als solche existieren soll, bevor ein Erlebender überhaupt in sie hineingekommen ist" (Glasersfeld 1998: 42, meine Hervorh.; vgl. auch Glasersfeld 1981: 30 und Roth 1999: Kap. 13).

27 „Beobachten findet immer dann statt, wenn etwas unterschieden und, in Abhängigkeit von der Unterscheidung, bezeichnet wird. [...] Erkenntnis ist anders als die Umwelt, weil die Umwelt keine Unterscheidungen enthält, sondern einfach ist, wie sie ist. [...] Ein Beobachter mag feststellen, daß es in der Umwelt andere Beobachter gibt. Aber er kann dies nur feststellen, wenn er diese Beobachter unterscheidet von dem, was sie beobachten; oder unterscheidet von Umweltgeschehnissen, die er nicht als Beobachten bezeichnet. Mit anderen Worten: Alles Beobachtbare ist Eigenleistung des Beobachters, eingeschlossen das Beobachten von Beobachtern" (Luhmann 1988: 15f; vgl. auch Luhmann 1992: 73).

Beobachtungen mithilfe von Beobachtungen Zweiter Ordnung bezogen auf das eigene Beobachten liegt das spezifische Moment einer reflexiv-konstruktivistischen Perspektive.

Wenn im reflexiven Konstruktivismus die Konstruktionen von Individuen und Gesellschaften – von psychischen und sozialen Systemen (vgl. Luhmann 1992: 63) – untersucht werden, liefern die Beobachtungen Zweiter Ordnung Aussagen über die Beobachtungsoperationen und deren Einfluss auf das „Beobachtungsergebnis", die Wirklichkeitskonstruktion. Wird diese Perspektive auch gegenüber den eigenen wissenschaftlichen Beobachtungen eingenommen und danach gefragt, welche Unterscheidungen diesem Beobachten zugrundeliegen und welchen Einfluss dies auf die eigenen wissenschaftlichen Beobachtungsergebnisse hat, lässt sich auch die Relativität der eigenen Wirklichkeitskonstruktion als von den gewählten Beobachtungsoperationen abhängig erkennen bzw. beobachten.[28] Solche Wirklichkeitskonstruktionen gehen jedoch – mit dem *label* „wissenschaftlich" versehen und damit gesellschaftlich als „wahre" Beobachtungen perzipiert (vgl. Luhmann 1992: 175f) – in die soziale Kommunikation ein und beeinflussen damit nicht nur die gesellschaftliche Konstruktion der internationalen Politik, sondern auch den Beobachtungsmodus der Gesellschaft in bezug auf die internationale Politik. Weil konstruktivistische Analysen der internationalen Politik sich meist auf kollektive Weltbilder, Ideen, Identitäten, soziale Normen und Werte, also gesellschaftliche Konstruktionen beziehen, denen entscheidende Bedeutung für die internationale Politik zugeschrieben wird, muss dabei auch die besondere Wirkung wissenschaftlicher Konstruktionen auf diese ideellen Grundlagen der Politik berücksichtigt – reflektiert – werden.

Mit Beobachtungen Zweiter Ordnung steht uns ein analytischer Zugriff für alle dabei relevanten Beobachtungsprozesse zur Verfügung. Sowohl die sozialkonstruktivistische Perspektive, bei der nach den spezifischen Beobachtungsoperationen gesellschaftlicher Subsysteme gefragt wird, als auch die vielfältigen Einzelansätze, die mit sozialkonstruktivistischen Anleihen in den Internationalen Beziehungen entwickelt wurden, und die selbstkritische Beobachtung, welche Unterscheidungen die eigenen wissenschaftlichen Weltkonstruktionen bestimmen und wie diese von der Gesellschaft beobachtet werden, lassen sich unter der Fragestellung, *wie* beobachtet wird, innerhalb eines Modells bearbeiten. Die staatskonstruktivistische Perspektive allerdings bleibt dabei außen vor, denn Beobachtungen Zweiter Ordnung lassen sich nur dort ansetzen, wo sich das Beobachtungssystem – sei es ein soziales oder psychisches – präzise bezeichnen und damit von seiner Umwelt unterscheiden lässt. Nur wenn klar ist, *wer* beobachtet – *wer* unterscheidet und bezeichnet –, kann dessen oder deren Beobachtungsoperation beobachtet und als Determinante seiner bzw. ihrer Wirklichkeitskonstruktionen verstanden werden. Insofern wäre, wie oben schon angedeutet, der Staatskonstruktivismus unter Zurückweisung des Anthropomorphismus als Sozialkonstruktivismus auf der Grundlage einer konstruktivistischen Staatstheorie zu reformulieren und dann ohne weiteres in eine reflexiv-konstruktivistische Perspektive mit einzubeziehen.

---

28 „Damit ist ferner klar, dass die Wissenschaft an einer Weltkonstruktion arbeitet, die durch ihre Unterscheidungen, aber nicht durch die Welt an sich, gedeckt ist" (Luhmann 1992: 102).

6 Schluss

Der Staatskonstruktivismus hat darauf hingewiesen, dass weder Strukturen der internationalen Politik noch die Identitäten der in ihr handelnden Akteure naturgegebene Entitäten sind, sondern Wahrnehmungen und die Erfahrungen der Staaten miteinander jene Konstruktionen der internationalen Politik hervorbringen, die als handlungsleitend in die außenpolitischen Entscheidungsprozesse eingehen. Der sozialkonstruktivistisch ergänzte Rationalismus in den Internationalen Beziehungen hat insbesondere darauf hingewiesen, dass nicht-materielle Faktoren (Kultur, Werte, Ideen, Normen etc.) einen wichtigen Beitrag zu den handlungsleitenden Wirklichkeitskonstruktionen internationaler Politik leisten und von Bedeutung sind für ein differenziertes Verständnis der Staatsgrenzen überschreitenden Interaktionen und Kommunikationen politischer Repräsentantinnen und -tanten im Zeitalter der Globalisierung.

Die empirische Analyse der Verschiedenheit solcher Wirklichkeitskonstruktionen internationaler Politik – beispielsweise jener von Ronald Reagan, Helmut Kohl, Hans-Dietrich Genscher und Michail Gorbatschow im Jahr 1986, die alle vier in ein und demselben internationalen System agierten, jedoch auf der Grundlage differierender Einschätzungen sowohl der Struktur dieses Systems als auch der anderen darin agierenden Akteure – verweist darauf, dass nicht die Realität die jeweiligen Wirklichkeitskonstruktionen hervorgebracht haben kann. Vielmehr sind die je spezifischen Wahrnehmungs- und Konstruktionsprozesse (Beobachtungsprozesse) der Akteure entscheidend sowie die kommunikativen Kontexte (u.a. auch die Wissenschaft), in die sie eingebettet sind. Vor diesem Hintergrund hat sich der Wandel des internationalen Systems am Ende des Ost-West-Konflikts vollzogen und die Bedeutung konstruktivistischer Ansätze in der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen wachsen lassen. An der Konzeptualisierung solcher Wahrnehmungs- bzw. Konstruktions- und Beobachtungsprozesse wird das Theoriepotential des Reflexiven Konstruktivismus für die Internationalen Beziehungen am deutlichsten erkennbar.

7 Literatur

Adler, Emanuel 1997: Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics, in: European Journal of International Relations 3: 3, 319-363.

Adler, Emanuel 2002: Constructivism and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/ Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 95-118.

Adler, Emanuel/Barnett, Michael 1998: A Framework for the Study of Security Communities, in: Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hrsg.): Security Communities, Cambridge, 29-65.

Albert, Mathias 2003: Entgrenzung und internationale Beziehungen: Der doppelte Strukturwandel eines Gegenstandes und seines Faches, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 555-576.

Bartelson, Jens 1998: Second Natures. Is the State Identical with Itself?, in: European Journal of International Relations 4: 3, 295-326.

Berger, Peter L./Luckmann, Thomas 1980: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, 5. Aufl., Frankfurt a.M.

Bonacker, Thorsten/Brodocz, André 2001: Im Namen der Menschenrechte. Zur symbolischen Integration der internationalen Gemeinschaft durch Normen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8: 2, 179-208.

Bonacker, Thorsten/Brodocz, André/Noetzel, Thomas (Hrsg.) 2003: Die Ironie der Politik. Über die Konstruktion politischer Wirklichkeiten, Frankfurt a.M.

Brodocz, André 2003: Die symbolische Dimension der Verfassung. Ein Beitrag zur Institutionentheorie, Wiesbaden.

Brodocz, André/Noetzel, Thomas 1998: Auf dem Weg zu einer konstruktivistischen Politikberatung, in: Zeitschrift für systemische Therapie 16: 2, 98-108.

Campbell, David 1992: Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Minneapolis, Minn.

Cederman, Lars-Eric/Daase, Christopher 2003: Endogenizing Corporate Identities: The Next Step in Constructivist IR Theory, in: European Journal of International Relations 9: 1, 5-35.

Checkel, Jeffrey T. 1997: International Norms and Domestic Politics. Bridging the Rationalist-Constructivist Divide, in: European Journal of International Relations 3: 4, 473-495.

Checkel, Jeffrey T. 1998: The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: World Politics 50: 2, 324-348.

Deutsch, Karl W. 1966: Nationalism and Social Communication, Cambridge.

Deutsch, Karl W. 1968: The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, N.J.

Deutsch, Karl W./Merritt, Richard L. 1965: Effects of Events on National and International Images, in: Kelman, Herbert C. (Hrsg.): International Behavior: A Social-Psychological Analysis, New York, 132-187.

Eberlei, Walter/Weller, Christoph 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien (INEF-Report 51), Duisburg.

Fearon, James/Wendt, Alexander 2002: Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 52-72.

Felt, Ulrike/Nowotny, Helga/Taschwer, Klaus 1995: Wissenschaftsforschung, Frankfurt a.M.

Fierke, Karin M./Jørgensen, Knud Erik (Hrsg.) 2001: Constructing International Relations. The Next Generation, London.

Fischer, Sabine 2003: Russlands Westpolitik in der Krise 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung, Frankfurt a.M.

George, Alexander L. 1969: The „Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making, in: International Studies Quarterly 13: 2, 190-222.

Giddens, Anthony 1984: The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration, Cambridge; deutsch: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1995.

Glasersfeld, Ernst v. 1981: Einführung in den radikalen Konstruktivismus, in: Watzlawick, Paul (Hrsg.): Die erfundene Wirklichkeit. Wie wissen wir, was wir zu wissen glauben? Beiträge zum Konstruktivismus, München, 16-38.

Glasersfeld, Ernst v. 1997: Radikaler Konstruktivismus. Ideen, Ergebnisse, Probleme, Frankfurt a.M.

Glasersfeld, Ernst v. 1998: Konstruktivismus statt Erkenntnistheorie, in: Dörfler, Willibald/Mitterer, Josef (Hrsg.): Ernst von Glasersfeld - Konstruktivismus statt Erkenntnistheorie, Klagenfurt, 11-39.

Grande, Edgar/Risse, Thomas 2000: Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 235-266.

Guzzini, Stefano 2000: A Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6: 2, 147-182.

Guzzini, Stefano 2004: 'The Cold War is what we make of it': When peace research meets constructivism in International Relations, in: Guzzini, Stefano/Jung, Dietrich (Hrsg.): Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research, London, 40-52.

Guzzini, Stefano/Leander, Anna 2001: A Social Theory for International Relations: An Appraisal of Alexander Wendt's Theory and Disciplinary Synthesis, in: Journal of International Relations and Development 4: 4, 316-338.

Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 1-35.

Hellmann, Gunther 1994: Für eine problemorientierte Grundlagenforschung: Kritik und Perspektiven der Disziplin „Internationale Beziehungen" in Deutschland, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 65-90.

Holsti, Kalevi J. 1970: National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly 14: 3, 233-309.

Holsti, Ole R. 1962: The Belief System and National Images: A Case Study, in: Journal of Conflict Resolution 6: 3, 244-252.

Holsti, Ole R. 1967: Cognitive Dynamics and Images of the Enemy, in: Journal of International Affairs 21: 1, 16-39.

Hopf, Ted 1998: The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: International Security 23: 1, 171-200.

Jepperson, Ronald L./Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York, 33-75.

Jervis, Robert 1976: Perception and Misperception in International Politics, Princeton, N.J.

Jetschke, Anja 1999: Linking the Unlinkable? International Human Rights Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines, in: Risse, Thomas/Stephen, C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge.

Katzenstein, Peter J. 2000: Frieden und Entwicklung durch „Soft Power", in: Menzel, Ulrich (Hrsg.): Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen, Frankfurt a.M. 347-361.

Katzenstein, Peter J./Keohane, Robert O./Krasner, Stephen D. 1998: International Organization and the Study of World Politics, in: International Organization 52: 4, 645-685.

Kelman, Herbert C. 1965: Social-Psychological Approaches to the Study of International Relations. Definition of Scope, in: Kelman, Herbert C. (Hrsg.): International Behavior: A Social-Psychological Analysis, New York, 3-39.

Kratochwil, Friedrich 2000: Constructing a New Orthodoxy? Wendt's „Social Theory of International Politics" and the Constructivist Challenge, in: Millennium: Journal of International Studies 29: 1, 73-101.

Kratochwil, Friedrich V. 1989: Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Dometic Affairs, Cambridge.

Kratochwil, Friedrich V./Ruggie, John Gerard 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: International Organization 40: 4, 753-775.

Krell, Gert 2004: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen, 3. erweiterte Aufl., Baden-Baden.

Kuhn, Thomas S. 1976: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Zweite revidierte und um das Postskriptum von 1969 ergänzte Aufl., Frankfurt a.M.

Lerch, Marika 2004: Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse, Wiesbaden.

Lijphart, Arend 1974: The Structure of the Theoretical Revolution in International Relations, in: International Studies Quarterly 18: 1, 41-74.

Luhmann, Niklas 1988: Erkennen als Konstruktion, Bern.

Luhmann, Niklas 1990: Das Erkenntnisprogramm des Konstruktivismus und die unbekannt bleibende Realität, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.): Soziologische Aufklärung 5: Konstruktivistische Perspektiven, Opladen, 31-58.

Luhmann, Niklas 1992: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.

Luhmann, Niklas 1996: Die Realität der Massenmedien. 2., erweiterte Aufl., Opladen.

Maier, Matthias Leonhard/Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (Hrsg.) 2003: Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen.

Marshall, Gordon (Hrsg.) 1994: Sociology. The Concise Oxford Dictionary of Sociology, Oxford.

Maturana, Humberto R. 1985: Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit. Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie, 2. durchgesehene Aufl., Braunschweig.

Maturana, Humberto R. 1990: Gespräch mit Volker Riegas und Christian Vetter, in: Riegas, Volker/Vetter, Christian (Hrsg.): Zur Biologie der Kognition, Frankfurt a.M., 11-90.

Mayer, Peter 2003: Die Epistemologie der Internationalen Beziehungen: Anmerkungen zum Stand der „Dritten Debatte", in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 47-97.

Meyers, Reinhard 1990: Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 48-68.

Meyers, Reinhard 1993: „Theorien der Internationalen Beziehungen", in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 5. Aufl., Bonn, 403-430.

Meyers, Reinhard 1997: Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundwissen Politik, 3. Aufl., Bonn, 313-434.

Nullmeier, Frank 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 101-144.

Nullmeier, Frank 1999: Interpretative Politikanalyse in der Theorienkonkurrenz, in: Reckwitz, Andreas/Sievert, Holger (Hrsg.): Interpretation, Konstruktion, Kultur. Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften, Opladen, 219-238.

Onuf, Nicholas 1989: World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations, Columbia, S.C.

Onuf, Nicholas 1997: A Constructivist Manifesto, in: Burch, Kurt/Denemark, Robert A. (Hrsg.): Constituting International Political Economy, Boulder, Colo., 7-17.

Palan, Ronen 2000: A World of their Making: an Evaluation of the Constructivist Critique in International Relations, in: Review of International Studies 26: 4, 575-598.

Powlick, Philip J./Katz, Andrew Z. 1998: Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus, in: Mershon International Studies Review 42: 1, 29-61.

Reckwitz, Andreas/Sievert, Holger (Hrsg.): 1999: Interpretation, Konstruktion, Kultur. Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Ringmar, Erik 1996: On the Ontological Status of the State, in: European Journal of International Relations 2: 4, 439-466.

Ripley, Brian 1995: Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics, in: Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J. (Hrsg.): Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation, Englewood Cliffs, N.J., 85-97.

Risse, Thomas 1999: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik - Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 33-57.

Risse, Thomas 2002: Constructivism and International Institutions: Toward Conversation across Paradigms, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen (Hrsg.): Political Science: the State of the Discipline, New York, 597-623.

Risse, Thomas 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 99-132.

Risse-Kappen, Thomas 1994: Ideas do not flow freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war, in: International Organization 48: 2, 185-214.

Risse-Kappen, Thomas 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 1, 171-184.

Rittberger, Volker/Hummel, Hartwig 1990: Die Disziplin „Internationale Beziehungen" im deutschsprachigen Raum auf der Suche nach ihrer Identität: Entwicklung und Perspektiven, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 17-47.

Rosati, Jerel A. 1995: A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy, in: Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J. (Hrsg.): Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation, Englewood Cliffs, N.J., 49-70.

Roth, Gerhard 1999: Das Gehirn und seine Wirklichkeit. Kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen, 3. Aufl., Frankfurt a.M.

Ruggie, John Gerard 1993: Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: International Organization 47: 1, 139-174.

Ruggie, John Gerard 1998a: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization 52: 4, 855-885.

Ruggie, John Gerard 1998b: Epistemology, Ontology, and the Study of International Regimes, in: Ders.: Constructing the World Polity. Essays on international Institutionalization, London, 85-101.

Schmidt, Brian C. 2002: On the History and Historiography of International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 3-22.

Schütz, Alfred 1971: Gesammelte Aufsätze I: Das Problem der sozialen Wirklichkeit, Den Haag.

Schütz, Alfred/Luckmann, Thomas 1975: Strukturen der Lebenswelt, Neuwied.

Searl, John R. 1997: Die Konstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zur Ontologie sozialer Tatsachen, Reinbek.

Sending, Ole Jacob 2002: Constitution, Choice and Change: Problems with the ‚Logic of Appropriateness' and its Use in Constructivist Theory, in: European Journal of International Relations 8: 4, 443-470.

Senghaas, Dieter 1968: Friedensforschung im Banne von Abschreckung, in: Politische Vierteljahresschrift 9: 3, 460-477.

Senghaas, Dieter 1969: Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit, Frankfurt a.M.

Senghaas, Dieter 1972: Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Rüstung und Militarismus, Frankfurt a.M. 28-93.

Smith, Steve 1995: The Self-Image of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory, in: Booth, Ken/Smith, Steve (Hrsg.): International Relations Theory Today, University Park, Penn., 1-37.

Smith, Steve 1999: Social Constructivisms and European Studies: a Reflectivist Critique, in: Journal of European Public Policy 6: 4, 682-691.

Smith, Steve 2000: Wendt's World, in: Review of International Studies 26: 1, 151-163.

Steinweg, Reiner/Wellmann, Christian (Red.) 1990: Die vergessene Dimension internationaler Konflikte: Subjektivität (Friedensanalysen 24), Frankfurt a.M.

Sulloway, Frank J. 1997: Der Rebell der Familie. Geschwisterrivalität, kreatives Denken und Geschichte, Berlin.

Tilly, Charles 1998: International Communities, Secure or Otherwise, in: Adler, Emanuel/ Barnett, Michael (Hrsg.): Security Communities, Cambridge, 397-412.

Ulbert, Cornelia 1997: Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluss von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-) nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Ulbert, Cornelia 2003: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 391-420.

Varela, Francisco J./Thompson, Evan 1992: Der Mittlere Weg der Erkenntnis. Die Beziehung von Ich und Welt in der Kognitionswissenschaft – der Brückenschlag zwischen wissenschaftlicher Theorie und menschlicher Erfahrung, München.

Waever, Ole 1998: The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations, in: International Organization 52: 4, 687-727.

Wagner, Wolfgang 2002: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt a.M.

Weiß, Ulrich 1995: Konstruktivismus – Dekonstruktivismus, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 1: Politische Theorien, München, 274-279.

Weller, Christoph 2000: Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive, Wiesbaden.

Weller, Christoph 2002: Die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge am 11. September 2001. Eine Analyse der Fernsehberichterstattung und ihre theoretische Grundlage (INEF-Report 63), Duisburg.

Weller, Christoph 2003a: Gewalt – politischer Begriff und friedenswissenschaftliche Konzepte. Eine Kritik der Gewaltfreiheit des Friedens, in: Calließ, Jörg/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedenstheorie. Fragen – Ansätze – Möglichkeiten (Loccumer Protokolle 31/03), 481-508.

Weller, Christoph 2003b: Die Welt, der Diskurs und *Global Governance*. Zur Konstruktion eines hegemonialen Diskurses – eine Replik auf Ulrich Brand, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 2, 365-382.

Weller, Christoph 2003c: Internationale Politik und Konstruktivismus. Ein Beipackzettel, in: WeltTrends 41, 107-123.

Wendt, Alexander 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization 41: 3, 335-370.

Wendt, Alexander 1992: Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, in: International Organization 46: 2, 391-425.

Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.

Wendt, Alexander 2004: The State as Person in International Theory, in: Review of International Studies 30: 1, 289-316.

Wiener, Antje 2003: Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 133-159.

Wight, Colin 2004: State Agency: Social Action without Human Activity?, in: Review of International Studies 30: 1, 269-280.

Wisotzki, Simone 2002: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt a.M.

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.

Zangl, Bernhard 1999: Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik, Baden-Baden.

Zehfuß, Maja 1998: Sprachlosigkeit schränkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 109-137.

Zehfuss, Maja 2001: Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison, in: European Journal of International Relations 7: 3, 315-348.

Zehfuss, Maja 2002: Constructivism in International Relations: The Politics of Reality, Cambridge.

Die soziale Konstruktion außenpolitischer Interessen

Deutsche und britische Debatten über eine Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Wolfgang Wagner

1 Deutschland, Großbritannien und die Verhandlungen über eine Reform der außenpolitischen Zusammenarbeit in Europa

In den Verhandlungen über die Verträge von Maastricht (1990/91) und Amsterdam (1996/97) vertraten Deutschland und Großbritannien hinsichtlich der Reform der außenpolitischen Zusammenarbeit entgegengesetzte Positionen.[1] Während sich die Bundesrepublik für einen qualitativen Sprung von der seit 1970 bestehenden, intergouvernementalen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einsetzte, lehnte Großbritannien eine Stärkung der außenpolitischen Zusammenarbeit ab. Die Bundesrepublik setzte sich für eine ‚Vergemeinschaftung' der außenpolitischen Zusammenarbeit, insbesondere für die Einführung bzw. Ausweitung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ein, während Großbritannien an den Prinzipien von Einstimmigkeit und Zwischenstaatlichkeit festhielt. Aus einer rationalistischen Perspektive erscheint die Politik beider Staaten bzw. erscheinen die ihnen zugrunde liegenden Interessen rätselhaft. Aus dieser Perspektive benutzen Staaten internationale Institutionen wie die GASP als Instrumente zur besseren Durchsetzung ihrer Interessen. Der wichtigste Anreiz zur außenpolitischen Kooperation wird darin gesehen, dass sich der Einfluss aller europäischen Mitgliedstaaten auf die internationale Politik erhöht (vgl. beispielsweise Gordon 1997: 80; Regelsberger et al. 1997: 4; Nuttall 2000: 2). Darüber hinaus eröffnet die Mitgliedschaft „besondere ‚Zugriffsmöglichkeiten' auf das Verhalten der Partnerregierungen" (Regelsberger 1993: 183; vgl. auch de la Serre 1989: 245). Allerdings unterscheiden sich die EU-Mitgliedstaaten in ihren Möglichkeiten, unabhängig von der außenpolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der GASP eine wirkungsvolle Außenpolitik zu betreiben. Je mächtiger ein Mitgliedstaat ist, so die rationalistische Grundhypothese, desto weniger ist er auf das Instrument der GASP angewiesen, um seine außenpolitischen Interessen wirkungsvoll vertreten zu können.[2]

---

1 Dieser Beitrag ist eine stark gekürzte Fassung des ‚Konstruktivismus-Kapitels' meiner Dissertation über ‚Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik' (vgl. Wagner 2002). Der Beitrag basiert auf empirischen Entwicklungen bis Ende 2001 und berücksichtigt weder die Ereignisse um die Irak-Krise noch die Positionen Deutschlands und Großbritanniens im Verfassungskonvent.

2 Dies ist die Grundthese von Andrew Moravcsiks liberal-intergouvernementalistischer Theorie der Präferenzbildung (vgl. vor allem Moravcsik 1993 und 1998). Überlegungen zu einer Anwendung dieser Theorie auf den Bereich der GASP finden sich bei Moravcsik/Nicolaidis (1999).

Die deutsche und britische Politik bis zum Ende des Ost-West-Konflikts lässt sich aus dieser rationalistischen Perspektive erklären: Demnach hatte die Bundesrepublik deshalb immer ein starkes Interesse an einer Stärkung der EPZ, weil ihre unilateralen Handlungsspielräume als ‚semi-souveräner' Frontstaat im Kalten Krieg sehr begrenzt waren und die EPZ als ein geeignetes Instrument zur besseren Verfolgung außenpolitischer Interessen erscheinen musste (vgl. Rummel/Wessels 1983). Umgekehrt verfügte Großbritannien bis zum Ende der 1980er Jahre über wesentlich größere Handlungsspielräume und war daher weniger auf die außenpolitische Zusammenarbeit mit den anderen EG-Staaten angewiesen. Infolgedessen trat es bereits in den 1980er Jahren gegen eine weitere Stärkung der EPZ ein (vgl. Hill 1996). Weil das Ende des Ost-West-Konflikts und die Vereinigung Deutschlands die Machtverhältnisse innerhalb der EU verschoben haben, haben sich aus rationalistischer Perspektive allerdings auch die Anreize zu einer außenpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verändert. Für die Bundesrepublik haben sich durch die Wiedererlangung ihrer Souveränität und den Wegfall ihrer Frontstellung im Ost-West-Konflikt die Möglichkeiten einer wirkungsvollen unilateralen Außenpolitik verbessert. Die Einschränkungen des außenpolitischen Handlungsspielraumes, die sich aus den Verpflichtungen im Rahmen der GASP ergeben, erscheinen daher in höherem Maße als Kosten. Gleichzeitig erscheint es aus rationalistischer Perspektive weniger erforderlich, außenpolitische Interessen innerhalb eines europäischen Rahmens zu verfolgen. Darüber hinaus nimmt die Attraktivität, auf die Außenpolitiken der anderen EU-Staaten Einfluss zu nehmen, deutlich ab. Aus rationalistischer Perspektive wäre daher ein nachlassendes Interesse Deutschlands an einer Stärkung der außenpolitischen Zusammenarbeit zu erwarten gewesen. Für Großbritannien hingegen haben die deutsche Vereinigung und das Ende des Ost-West-Konflikts entgegengesetzte Auswirkungen: Durch den Machtzuwachs der Bundesrepublik nehmen aus rationalistischer Perspektive insbesondere die Anreize zu, über die GASP Einfluss auf die Außenpolitik des vereinigten Deutschland zu nehmen und die Bundesregierung mit Hilfe gemeinsamer Positionen und Aktionen auf eine gemeinsame Linie zu verpflichten. Da sich die relative Machtposition Großbritanniens innerhalb der Europäischen Union nach der deutschen Vereinigung verschlechtert hat, erscheinen aus rationalistischer Perspektive die Einschränkungen der eigenen Souveränität weniger stark als Kosten, während der Nutzen eines gemeinsamen europäischen Einflusses gestiegen ist. Zusammengenommen ergibt sich aus rationalistischer Perspektive die Erwartung, dass sich Großbritannien in den neunziger Jahren stärker für eine außenpolitische Zusammenarbeit unter den EU-Staaten einsetzen wird als zuvor.

Das Verhalten Deutschlands und Großbritanniens während der Regierungskonferenzen 1990/91 und 1996/97 hat den Erwartungen eines rationalistischen Ansatzes nicht entsprochen. Entgegen der rationalistischen Erwartung, dass sich Großbritannien stärker und die Bundesrepublik weniger stark für eine außenpolitische Zusammenarbeit einsetzen würden, haben beide Staaten an ihren traditionellen Positionen festgehalten. In ihrer Auffassung von ‚Kosten' und ‚Nutzen' entsprachen die deutsche und die britische Regierung offensichtlich nicht den Erwartungen eines rationalistischen Ansatzes, der Akteuren eine einheitliche Art

und Weise unterstellt, nach der ‚Kosten' und ‚Nutzen' bestimmt und in Außenpolitik umgesetzt werden (vgl. Hollis/Smith 1990: 160). Dies rückt die Frage in den Mittelpunkt, welche akteursspezifischen Auffassungen von ‚Kosten' und ‚Nutzen' für das außenpolitische Verhalten Deutschlands und Großbritanniens ausschlaggebend waren.[3] Mit anderen Worten: Welche ‚typisch deutschen' bzw. ‚typisch britischen' Auffassungen dessen, was als ‚Kosten' bzw. als ‚Nutzen' einer stärkeren außenpolitischen Zusammenarbeit anzusehen ist, können die Politik dieser Staaten während der Verhandlungen zum Maastrichter und Amsterdamer Vertrag erklären?

Für die Analyse akteursspezifischer sozialer Konstruktionen (außen-)politischer Interessen ist ein konstruktivistischer Ansatz geeignet. Im Gegensatz zu einer rationalistischen ‚actor-general'-Perspektive, die Akteuren eine einheitliche Heuristik bei der Wahrnehmung der sozialen Wirklichkeit unterstellt, betont eine konstruktivistische Perspektive die Abhängigkeit politischen Handelns von den in einer Gesellschaft vorhandenen sozialen Wirklichkeitskonstruktionen,[4] die je nach theoretischer Akzentsetzung in anderen Arbeiten auch als ‚Leitbilder' (Jachtenfuchs 1999), ‚politische Kultur' (vgl. Berger 1998; Duffield 1998) oder ‚nationale Identität' (vgl. Engelmann et al. 1997; Jepperson et al. 1996) konzeptualisiert werden. Die für Deutschland und Großbritannien spezifischen sozialen Konstruktionen von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages. Sie werden in Abschnitt 3 ausführlich dargestellt. Zuvor wird in Abschnitt 2 die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse vorgestellt und begründet, weshalb die Analyse von Parlamentsdebatten ein geeignetes Verfahren darstellt, um die für Deutschland und Großbritannien spezifischen sozialen Konstruktionen von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit zu erheben. Im Schlussabschnitt wird das Verhältnis von sozialen Wirklichkeitskonstruktionen und rationalistisch verstandenen Interessen diskutiert.

2 Die qualitative Inhaltsanalyse von Parlamentsdebatten

Jede konstruktivistische Außenpolitikanalyse, die die akteursspezifischen Wirklichkeitskonstruktionen erheben möchte, die außenpolitischem Handeln zugrunde liegen, muss begründete Entscheidungen darüber treffen, *wessen* Wirklichkeitskonstruktionen *auf welche Weise* erhoben werden sollen. Für die Fragestellung dieses Beitrags – auf welche sozialen Wirklichkeitskonstruktionen in Deutschland und Großbritannien lassen sich die GASP-Politiken dieser Staaten zurückführen? –

---

3 Für die Unterscheidung von akteursspezifischen und akteursgenerellen Theorien, die m.E. den Unterschied zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen trifft, vgl. George (1994).

4 Genau genommen sieht eine konstruktivistische Perspektive außenpolitisches Handeln in Abhängigkeit von den Normen und Werten, die innerhalb der Gesellschaft geteilt werden, und solchen, die innerhalb der Staatengemeinschaft bzw. einer internationalen Institution geteilt werden. Internationale Normen und Werte können vor allem die Gemeinsamkeiten in den Politiken unterschiedlicher Staaten erklären, nicht aber verbleibende Unterschiede. Diese müssen vielmehr mit nationalen bzw. gesellschaftlichen Normen und Werten erklärt werden.

erscheint es mir sinnvoll, eine qualitative Inhaltsanalyse von Parlamentsdebatten vorzunehmen.

Für die Erhebung politikrelevanter Wirklichkeitskonstruktionen ist eine Analyse von Parlamentsdebatten besonders geeignet. Das nationale Parlament bildet das Forum, in dem die gesellschaftlichen Erwartungshaltungen auf die Ziele und Erfahrungen der Regierung treffen und miteinander verknüpft werden. Mit dieser Entscheidung für das Parlament als Ort der politikrelevanten Wirklichkeitskonstruktion wird zudem verdeutlicht, dass die der Regierungspolitik zugrunde liegenden Wirklichkeitskonstruktionen in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Normen und Werten bzw. von einer über die Regierungskoalitionen hinausreichenden nationalen Identität aufgefasst werden. Für dieses Vorgehen spricht die Kontinuität deutscher wie britischer Regierungspolitik über unterschiedliche Regierungen hinweg. Darüber hinaus stellt die parlamentarische Agenda sicher, dass die soziale Konstruktion von Wirklichkeit nicht im Abstrakten verbleibt, sondern zu konkreten politischen Herausforderungen und Optionen in Bezug gesetzt wird. Schließlich liegt in Form von Debattenprotokollen eine gleichzeitig umfassende wie begrenzte Materialbasis vor, die dem Erhebungsprozess Transparenz verleiht.

Die Auswertung von Parlamentsdebatten soll mit Hilfe einer qualitativen Methode geschehen, die nicht auf die Überprüfung bestehender Hypothesen zielt, sondern im Rahmen eines offenen Vorgehens die Herausarbeitung des Spezifischen und Typischen eines sozialen Phänomens ermöglicht (vgl. Hitzler/Honer 1994: 389; Lamnek 1995: 199). Das beinhaltet „den Verzicht auf standardisierte Instrumente oder vorgegebene Kategorien und die Bereitschaft, vom Vorverständnis abzurücken und damit auch die Vorgehensweise im Laufe des Untersuchungsprozesses zu verändern" (Titscher et al. 1998: 25). Ein solches Vorgehen ist immer dann angemessen, „wenn der Forscher geneigt ist, sich von den ‚im Feld' geltenden statt von seinen professionellen Relevanzsystemen leiten zu lassen" (Hitzler/Honer 1997: 11).

Die qualitative Inhaltsanalyse ist ein Interpretationsverfahren, das der regelgeleiteten Analyse bereits erhobenen Materials dient (Lamnek 1995: 174; Mayring 1983: 10). Zwar können auch formale linguistische Aspekte Teil einer qualitativen Inhaltsanalyse sein, doch bleiben sie gegenüber den semantischen Aspekten deutlich im Hintergrund. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse handelt es sich um ein kodierendes Interpretationsverfahren, das sich im Verlauf der Analyse von der Gestalt des Textes löst und die Aussagen neu ordnet (Flick 1995: 196, 218). Damit unterscheidet es sich von sequentiellen Verfahren, für die der Ort einzelner Aussagen im gesamten Text bedeutend ist wie bspw. die Konversationsanalyse oder die objektive Hermeneutik. Mayring unterscheidet drei Grundformen des Interpretierens, von denen zwei (Zusammenfassung und Strukturierung) bei der Auswertung der Parlamentsdebatten zum Tragen kommen, während die dritte (Explikation) keine Rolle spielt. Die Zusammenfassung ist eine bei großen Textmengen (wie die hier zugrunde gelegten Parlamentsdebatten) übliche Interpretationsform. Ihr Ziel ist es, „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist" (Mayring 1983: 53). Dagegen geht die Explikation den umgekehrten Weg, indem sie einzelne Textstellen oder Begriffe durch Hinzuziehung zusätzlichen

Materials erläutert und erklären möchte. Die Strukturierung schließlich ist die „wohl zentralste inhaltsanalytische Technik" (1983: 75). Sie soll eine bestimmte Struktur aus dem Material herausfiltern, im vorliegenden Fall die Wirklichkeitskonstruktionen hinsichtlich des europäischen Außenpolitikregimes. Wie jeder Interpretationsvorgang geschieht die qualitative Inhaltsanalyse auf der Grundlage bereits vorhandener Vorverständnisse des Interpretierenden, denn qualitative Methoden zielen zwar darauf ab, die ‚im Feld' geltenden Kategoriensysteme zu erheben, gehen aber gleichzeitig davon aus, dass das zur Erhebung gesammelte Material nicht aus sich selbst heraus spricht, sondern sich im wiederholten Durchlaufen eines hermeneutischen Zirkels erschließt.[5] Die eingangs eingeführten Kategorien, die aus einer rationalistischen Perspektive gewonnen wurden, können hier als Ausgangspunkt dienen. Dies entspricht dem Vorgehen in diesem Beitrag, in einem ersten Schritt nach dem Erklärungspotenzial eines akteursgenerellen, rationalistischen Ansatzes und in einem zweiten Schritt nach den akteursspezifischen Wirklichkeitskonstruktionen zu fragen, die für die Abweichung deutscher und britischer Außenpolitik von der rationalistischen Erwartung verantwortlich sind.

Die aus der rationalistischen Perspektive gewonnenen Kategorien werden im Verlauf der qualitativen Inhaltsanalyse in weitere Unterkategorien unterteilt. Beispielsweise kann die Kategorie ‚Vorteile außenpolitischer Zusammenarbeit' schon aus rationalistischer Perspektive in die Unterkategorien ‚gewachsener internationaler Einfluss' und ‚Mitsprachemöglichkeiten bei anderen Mitgliedstaaten' untergliedert werden. Die Textbestandteile, die den jeweiligen Kategorien entsprechen, werden dann aus dem Material systematisch extrahiert. Die Kategorien und ihre Unterteilungen können dabei im Verlauf der Untersuchung modifiziert werden. Das entspricht der Offenheit qualitativer Forschung. Zum Beispiel hat sich bei der Analyse der Parlamentsdebatten herausgestellt, dass in beiden Parlamenten eine Reihe von Redebeiträgen vorliegen, die Vorteile der GASP benennen, sich aber weder unter die Unterkategorie ‚gewachsener internationaler Einfluss' noch unter die Unterkategorie ‚Mitsprachemöglichkeiten bei anderen Mitgliedstaaten' subsumieren lassen. In diesen Beiträgen wird auf die positiven Auswirkungen der außenpolitischen Zusammenarbeit für den innereuropäischen Interessenausgleich verwiesen, die die gegenwärtige Zusammenarbeit der EU-Staaten positiv von der Konkurrenz der Vorkriegszeit abhebt. Daher wurde im Verlauf der Auswertung eine dritte Unterkategorie ‚innereuropäischer Interessenausgleich' eingefügt.

Bei der Erhebung der sozialen Wirklichkeitskonstruktionen in Deutschland und Großbritannien muss das Ausmaß an Konsens bzw. Dissens berücksichtigt werden,

---

5 In der qualitativen Sozialforschung ist generell umstritten, inwieweit das individuelle Vorverständnis in die Analyse bzw. in das Aufstellen von Kategorien eingebracht werden soll. Während beispielsweise Anselm Strauss das Einbringen persönlicher Erfahrungen und bereits rezipierter Literatur ausdrücklich ermutigt, hält Barney Glaser jedes Hintergrundwissen für schädlich (vgl. Titscher et al. 1998: 100). Da es sich bei der qualitativen Inhaltsanalyse um ein hermeneutisches Verfahren handelt, sollte meines Erachtens allerdings die Einsicht der Hermeneutik zugrunde gelegt werden, dass Interpretationsvorgänge notwendigerweise auf Vorverständnisse aufbauen und auf diese angewiesen sind. Die ‚Wissenschaftlichkeit' des hermeneutischen Verfahrens beruht darauf, das notwendig vorhandene, unhintergehbare Vorverständnis zu reflektieren bzw. zu explizieren.

dem einzelne Bestandteile dieser Wirklichkeitskonstruktionen unterliegen. Denn das Ausmaß an Konsens bzw. Dissens zeigt an, welche Wirklichkeitskonstruktionen unumstritten und stabil sind und welche Wirklichkeitskonstruktionen umstritten sind und sich daher möglicherweise in einem Prozess der Veränderung befinden können. Aus konstruktivistischer Perspektive bestimmt das Ausmaß an Konsens damit auch die außenpolitischen Handlungsspielräume der Regierung, denn je breiter bestimmte Einschätzungen geteilt werden, desto unangemessener ist es für Regierungen, dagegen zu verstoßen. Die Bestimmung des Konsenses ist allerdings mit einer methodischen und einer forschungspraktischen Schwierigkeit konfrontiert. Die methodische Schwierigkeit besteht darin, dass gerade allgemein geteilte Wirklichkeitskonstruktionen häufig nicht eigens genannt werden. Gerade solche Auffassungen, die innerhalb einer Gruppe konsensual sind, werden häufig vorausgesetzt und nicht mehr eigens explizit thematisiert. Das forschungspraktische Problem besteht darin, dass selbst das umfangreiche Material an Parlamentsdebatten, das der Auswertung hier zugrunde gelegt wird, nicht umfangreich genug ist, um die Position aller im Parlament vertretenen Parteien in allen debattierten Punkten zu ermitteln. Dadurch wird eine exakte quantifizierte Skalierung unmöglich.[6]

Für die Bestimmung des Ausmaßes an Konsens wird den Abgeordneten unterstellt, dass ihre Redebeiträge in der Regel repräsentativ für die Partei sind, der sie angehören. Redebeiträge von Abgeordneten kleinerer Parteien fallen daher bei der Bestimmung des Ausmaßes an Konsens weniger ins Gewicht. Stimmen hingegen die jeweiligen Volksparteien (Conservative Party und Labour Party bzw. CDU/CSU und SPD) in einer Einschätzung überein, kann mit Recht von einem breiten Konsens gesprochen werden.

3 Deutsche und britische Debatten zur außenpolitischen Zusammenarbeit

Als Grundlage für die Inhaltsanalyse dienen die Debatten im Deutschen Bundestag bzw. im britischen Unterhaus, die während der Regierungskonferenzen und im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens stattfanden. In beiden Parlamenten wurden die Reformen der europäischen Verträge ausführlich debattiert. Im Bundestag betrug die Gesamtzeit der Debatten 32 Stunden, im britischen Unterhaus sogar 124 Stunden! Allerdings stand die Reform des europäischen Außenpolitikregimes nicht immer im

6 Der Versuch einer solchen quantifizierten Skalierung wurde im Rahmen des Tübinger DFG-Projekts zur deutschen Außenpolitik gemacht. Um das Ausmaß an Konsens ("Kommunalität") bestimmter wertegestützter Erwartungen angemessenen Verhaltens über verschiedene Fallstudien hinweg möglichst exakt zu ermitteln, wurde zunächst zwischen hoher Kommunalität (‚Allparteienkonsens'), mittlerer Kommunalität (‚Volksparteienkonsens') und ‚niedriger Kommunalität' unterschieden (vgl. insbesondere Boekle et al. 1999: 40-42). Diese Skalierung erwies sich im Verlauf des Projekts jedoch nicht als praktikabel. Weil verschiedene Punkte in den Bundestagsdebatten nicht von Rednern aller Parteien thematisiert wurden, ‚fehlten' in der Regel auch dann Äußerungen, die für einen hohe Kommunalitätsgrad (und eine daran geknüpfte Erwartung außenpolitischen Verhaltens) notwendig gewesen wären, wenn aufgrund anderer Indikatoren und Experten-Einschätzungen ein Allparteienkonsens vorlag. Im Laufe des Projektes wurde die ursprüngliche dreigliedrige Skalierung durch eine dichotomische ersetzt, die lediglich zwischen ‚ausreichender' und ‚nicht ausreichender' Kommunalität unterschied (vgl. insbesondere Boekle et al. 2001: 91-93).

Mittelpunkt der Auseinandersetzung. 1990-1992 bildete beispielsweise die Währungsunion den Schwerpunkt der Diskussionen. Dennoch finden sich in den Debatten ausreichend Beiträge zur GASP, um die deutschen bzw. britischen Wirklichkeitskonstruktionen erheben zu können. Bei institutionellen Fragen wie beispielsweise der Einführung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen oder der Rolle der supranationalen Organe wurde außerdem auf Beiträge zurückgegriffen, die sich nicht speziell mit der GASP, sondern ganz generell mit institutionellen Fragen beschäftigt haben.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse aus den Bundestagsdebatten und dann die Ergebnisse aus den Unterhausdebatten vorgestellt. Dabei werden jeweils erst die von den Abgeordneten vorgetragenen Vor- und Nachteile außenpolitischer Zusammenarbeit und dann die aus den Debattenbeiträgen erkennbaren ‚images' der supranationalen EU-Organe behandelt.

3.1 Die soziale Konstruktion von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit in den Debatten des Deutschen Bundestages

3.1.1 (Wahrgenommene) Funktionen des Außenpolitikregimes und Vorteile einer GASP-Mitgliedschaft

Am häufigsten wird in den Bundestagsdebatten die Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit als Funktion des Außenpolitikregimes genannt. Damit einher geht eine Perspektive, die der GASP die Funktion eines Instrumentes im Konkurrenzkampf mit anderen Akteuren der internationalen Politik zuschreibt. Beiden Funktionen liegt die Idee zugrunde, dass durch die außenpolitische Zusammenarbeit Skaleneffekte erzielt werden. Schließlich wird von zahlreichen Rednerinnen und Rednern der innereuropäische Interessenausgleich als bedeutendes Motiv für die außenpolitische Zusammenarbeit genannt.

Handlungsfähigkeit

Der am häufigsten genannte Grund für eine Stärkung des europäischen Außenpolitikregimes ist die damit verbundene Erwartung, die Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Dadurch könne Europa „seiner gewachsenen Verantwortung in der Welt besser gerecht werden und die europäischen Kräfte sinnvoll bündeln, um die Handlungsfähigkeit der Union zu stärken".[7] Entsprechende Äußerungen finden sich auch bei Rednern von CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. In aller Regel wird dabei nicht zwischen eigener (nationaler) und europäischer Handlungsfähigkeit differenziert bzw. wird die eigene (nationale) Handlungsfähigkeit mit derjenigen der Europäischen Union gleichgesetzt. Mit dieser Sichtweise korrespondiert die Auffassung, dass nationale und europäische Interessen sehr weit miteinander verschmolzen sind. Dafür wird angeführt, dass „kein europäischer Staat allein – auch wir nicht, die

[7] Klaus Kinkel (FDP) am 2.12.1992.

wir relativ stark sind – mehr in der Lage ist, die auf uns zukommenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen. Die Zeit der nationalen Politik ist vorbei."[8] Die Unterscheidung und Gegenüberstellung nationaler und europäischer Interessen führe daher in die Irre, denn „der Nationalstaat besteht so, wie das diese Leute glauben, seit langem nicht mehr".[9] Daher müsse die „Neuordnung Europas am Ende dieses Jahrhunderts [...] auf prinzipiell anderen Organisationsformen aufbauen als die der traditionellen Nationalstaaten".[10] Dieses Argument wird ausdrücklich auch auf die Außenpolitik bezogen: „Wir müssen unseren Bürgern bewusst machen, dass die Außenpolitik nicht mehr national zu machen ist."[11] Darüber hinaus sind aus der Perspektive zahlreicher Abgeordneter gerade die deutschen Interessen weitgehend mit den europäischen Interessen verschmolzen, denn „die Interessen aller unserer Partner, vor allem derjenigen, mit denen wir in der EG verbunden sind, [sind] schon heute nicht von den deutschen Interessen zu trennen."[12]

Die Notwendigkeit einer handlungsfähige(re)n GASP wird in den Redebeiträgen mit einer Reihe wiederkehrender Herausforderungen illustriert. Mit Abstand am häufigsten werden dabei die gewaltsamen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien angeführt. Dabei ist den Abgeordneten die Einschätzung gemein, dass die Europäische Gemeinschaft bislang keine konstruktive Rolle gespielt bzw. beim Krisenmanagement versagt habe.[13] Aus dem Versagen des zur Verfügung stehenden Instrumentariums im Jugoslawienkonflikt wird jedoch nicht auf die Unfähigkeit der GASP bzw. EU, sondern auf die Notwendigkeit einer Stärkung dieses Instrumentariums geschlossen.[14] Die EU wird gegen den Vorwurf, versagt zu haben, ausdrücklich in Schutz genommen. Mit Ausnahme der Abgeordneten der PDS wird das Argument, die GASP sei aufgrund der damit zu erzielenden Skaleneffekte notwendig und erwünscht, von Vertretern aller Fraktionen vorgebracht.[15]

---

8 Klaus Kinkel (FDP) am 2.12.1992.

9 Andreas Schockenhoff (CDU) am 8.10.1992.

10 Wieczorek-Zeul (SPD) am 5.12.1991.

11 Renate Hellwig (CDU) am 5.12.1991 sowie am 2.12.1992; Ulrich Irmer (FDP) am 5.12.1991.

12 Karl Lamers (CDU) am 25.9.1992; ähnlich auch Christian Schmidt (CSU) am 8.10.1992; Günther Verheugen (SPD) am 2.12.1992.

13 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) und Reinhard Freiherr von Schorlemer (CDU) am 17.10.1991; Karl-Heinz Hornhues (CDU) und Christian Schmidt (CSU) am 6.11.1991; Werner Schulz (Grüne) am 8.10.1992.

14 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), Peter Kittelmann (CDU), Reinhard Freiherr von Schorlemer (CDU), Cornelia von Teichmann (FDP) am 17.10.1991; Christian Schmidt (CSU) und Hans-Dietrich Genscher (FDP) am 6.11.1991; Ulrich Irmer (FDP) am 5.12.1991; Werner Schulz (Grüne) am 8.10.1992; Helmut Kohl (CDU) am 2.12.1992.

15 Auch von der PDS wird die Einschätzung geteilt, dass eine funktionierende GASP die Handlungsfähigkeit Europas erhöhen würde. Aufgrund fortbestehender unterschiedlicher nationaler Interessen gilt eine funktionierende GASP jedoch als unwahrscheinlich. Außerdem besitze dieses „Hindernis für die EG, eine größere Rolle als Weltmacht spielen zu können, aus unserer Sicht durchaus mehr Vorzug denn Nachteil." (Andrea Lederer (PDS/LL) am 6.11.1991).

Erhöhtes internationales Gleichgewicht der EU

Das eingangs referierte Argument, die GASP sei zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit nötig, positioniert die EU nicht in Konkurrenz zu anderen internationalen Akteuren. In einer Reihe von Redebeiträgen rückt jedoch gerade diese Konkurrenz in den Mittelpunkt. Die GASP hat aus dieser Perspektive auch den Zweck, das „Gewicht" der Gemeinschaft in der Welt zu erhöhen,[16] als „atlantisches Widerlager zu den USA"[17] zu dienen und zu erreichen, dass „Europa außenpolitisch ernst genommen"[18] werde. Diese Argumentationslinie, die die Erhöhung der eigenen Handlungsfähigkeit relativ zu anderen Akteuren in den internationalen Beziehungen betont, bleibt gegenüber derjenigen, die ‚nur' die absolute Erhöhung eigener Handlungsmöglichkeiten im Blick hat, im Hintergrund und findet sich bei PDS und Grünen überhaupt nicht.

Interessenausgleich

Neben einer Stärkung der (externen) Handlungsfähigkeit wird in den Bundestagsdebatten der interne Interessenausgleich als weiterer wichtiger Grund für eine Stärkung des europäischen Außenpolitikregimes genannt. Dieses Argument wird vor allem von der Bundesregierung eingebracht, unter anderem mit Blick auf den Jugoslawien-Konflikt: „Ohne die Bindung durch die Gemeinschaft hätte Europa in diesem Konflikt womöglich vor einer gefährlichen politischen Zerreißprobe gestanden."[19]

Die außenpolitische Zusammenarbeit wird dabei als Gegenmodell zur außenpolitischen Konkurrenz gesehen, wie sie bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts dominiert hat:

> „Wir haben in den letzten Jahren einen Rückfall in die außenpolitischen Denkmuster und Einflussstrategien der 20er und 30er Jahre erleben müssen. Die Brüchigkeit der EU ist gerade in der Außenpolitik beklemmend deutlich geworden. Aber gerade weil das so ist, möchte ich [...] erklären, dass wir den Integrationsprozess in Europa für dringend geboten halten."[20]

Diese Wahrnehmung der GASP als Instrument des außenpolitischen Interessenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten ist eingebettet in eine Perspektive, die Integration generell als Gegenmodell zu Nationalismus und die EU als Instrument zur Friedenssicherung zwischen den Mitgliedstaaten begreift. Die Auswertung der Bundestagsdebatten macht deutlich, dass diese Perspektive einen breiten Konsens unter den Abgeordneten darstellt.[21]

---

16 Björn Engholm (SPD) am 25.9.1992.

17 Christian Schmidt (CSU) am 11.12.1997; vgl. außerdem Helmut Haussmann (FDP) am 5.3.1998.

18 Rudolf Seiters (CDU) am 5.3.1998.

19 Klaus Kinkel (FDP) am 25.9.1992.

20 Kristin Heyne (Grüne) am 7.12.1995.

21 Vgl. Peter Kittelmann (CDU) und Theo Waigel am 8.10.1992; Klaus Kinkel (FDP) am 25.9.1992 und Günther Verheugen (SPD) am 2.12.1992.

Wie schon bei der Argumentation, die GASP diene der Erhöhung der eigenen Handlungsfähigkeit, stützt sich eine Perspektive, die betont, dass die außenpolitische Zusammenarbeit den Interessenausgleich unter den Mitgliedstaaten der EU fördere und damit dem Frieden in (West-) Europa diene, auf einen breiten, bis auf die PDS alle Fraktionen einschließenden Konsens.[22]

3.1.2 (Wahrgenommene) Nachteile und Kosten der GASP

Gegenüber der Vielzahl von Redebeiträgen, die eine Stärkung der GASP fordern und in den unternommenen Schritten zu einer Stärkung große Vorteile erblicken, erscheinen die kritischen Stimmen in einer deutlichen Minderheitenposition. In den Bundestagsdebatten sind Nachteile bzw. Kosten einer stärkeren GASP kaum thematisiert worden. So wird das – aus der Perspektive rationalistischer Ansätze an prominenter Stelle zu erwartende – Argument, durch eine Stärkung des Außenpolitikregimes werde die unilaterale Handlungsfreiheit in inakzeptabler Weise eingeschränkt, lediglich vom fraktionslosen [!] Abgeordneten Ortwin Lowack gemacht.[23] Episode bleibt auch die Kritik der eine GASP-Stärkung generell befürwortenden Heidemarie Wieczorek-Zeul an den finanziellen Belastungen für Deutschland, die aus der GASP entstehen können.[24]

Verbreiteter ist hingegen die Skepsis gegenüber der Erfolgsaussicht der GASP angesichts fortbestehender nationaler Interessen. So hätte man bereits zu Beginn der Jugoslawienkrise (das heißt vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages) zu einer gemeinsamen Außenpolitik finden können, wenn die einzelnen Mitgliedstaaten nicht an ihren nationalen Interessen festgehalten hätten.[25] Und „[a]ngesichts der unübersehbaren Tendenzen – bei uns wie anderswo – zur Renationalisierung [...] wird es auch vor dem Hintergrund der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien eher noch schwieriger werden, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben".[26] Auch in Zukunft „werde sich die EG-Außenpolitik auf Grund der unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitgliedsländer im Konkreten immer nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen können".[27]

Kritisch vermerkt wird schließlich, dass mit einer Stärkung der GASP „Kompetenzen von den Parlamenten auf die Exekutive [...] verlagert werden",[28] wodurch das Demokratiedefizit zunimmt. Wie weiter unten gezeigt werden wird, folgt aus dieser Sorge bei der großen Mehrheit der Abgeordneten allerdings eine Forderung nach Stärkung des Europäischen Parlaments. Nur für eine kleine Minderheit der

---

22 Vgl. über die bereits genannten Belege hinaus auch Norbert Wieczorek (SPD) am 2.12.1992; Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 11.12.1997; Otto Graf Lambsdorff (FDP) am 8.10.1992.

23 Ortwin Lowack (fraktionslos) am 25.9.1992.

24 Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 7.12.1995 und am 11.6.1997.

25 Ortwin Lowack (fraktionslos) am 2.12.1992.

26 Hartmut Soell (SPD) am 8.10.1992.

27 Andrea Lederer (PDS/LL) am 6.11.1991. Wie gesehen, besitzt für die PDS dieses „größte Hindernis für die EG, eine größere Weltmacht spielen zu können [...] mehr Vorzug denn Nachteil." (Angela Stachowa (PDS/LL) am 5.12.1991).

28 Gregor Gysi (PDS/LL) am 8.10.1992.

Abgeordneten bleibt das Demokratiedefizit letztlich ein unüberwindbares Hindernis.[29] Zusammengenommen bleibt die Thematisierung von Kosten bzw. Nachteilen einer stärkeren außenpolitischen Zusammenarbeit schon quantitativ deutlich hinter der Erwähnung von Vorteilen zurück. Wie stark die wahrgenommenen Vorteile die wahrgenommenen Nachteile überwiegen, wird darüber hinaus daran deutlich, dass die Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes in der Debatte keine nennenswerte Rolle spielt.

3.1.3 (Wahrgenommene) besondere Rolle Deutschlands

Wie bereits gezeigt, wird in den Redebeiträgen der Bundestagsabgeordneten kaum zwischen nationaler und europäischer Interessenbestimmung unterschieden. Dennoch finden sich eine Reihe von Redebeiträgen, die eine spezifisch deutsche Perspektive in den Vordergrund rücken.

Die Machtposition Deutschlands und ihre Veränderungen spielen in den Bundestagsdebatten nur eine untergeordnete Rolle. Sofern dieses Thema überhaupt angeschnitten wird, werden Vereinigung und Ende des Ost-West-Konflikts als Verbesserung der deutschen Machtposition interpretiert. Deutschland sei nun „die größte Mittelmacht in Europa".[30] In keinem einzigen Redebeitrag wird jedoch das gewachsene Gewicht Deutschlands und die Zunahme unilateraler Handlungsmöglichkeiten – die „Sirenentöne des nationalstaatlichen Alleingangs"[31] – begrüßt. Vielmehr sei „durch die Vereinigung [...] das Gewicht, aber auch die Last der Bundesrepublik gewachsen".[32] Denn ein „starkes, geeintes Deutschland kann leicht – die Geschichte lehrt es – eine Gefahr für sich selbst und für andere werden".[33]

In keinem der Redebeiträge werden Vereinigung und verbesserte Machtposition Deutschlands als Anreize zu einer Reduzierung außenpolitischer Zusammenarbeit verstanden. Im Gegenteil: Die große Mehrheit der Abgeordneten sieht im gewachsenen Gewicht Deutschlands vielmehr einen zusätzlichen Grund für die Verstärkung der europäischen Integration inklusive der außenpolitischen Zusammenarbeit. Denn eine Stärkung der (außenpolitischen) Zusammenarbeit ermögliche es der Bundesrepublik, das Vertrauen ihrer Nachbarn zu bewahren. Dass die Vereinigung Befürchtungen vor einem nationalistischen Deutschland wiederbelebt habe, wird von vielen Abgeordneten angenommen.[34] Die Verstärkung der (außenpolitischen) Zusammenarbeit gilt als geeignetes Mittel, um diese Befürchtungen zu entkräften.[35] Während die Sorgen über Deutschland bei einigen Abgeordneten zwar

---

29 Vgl. Peter Conradi (SPD) am 8.10.1992.

30 Renate Hellwig (CDU) am 8.10.1992; Vgl. auch Klaus Kinkel (FDP) und Rudolf Seiters (CDU) am 11.12.1997.

31 Werner Schulz (Grüne) am 8.10.1992.

32 Norbert Gansel (CDU) am 6.11.1991.

33 Günther Verheugen (SPD) am 2.12.1992.

34 Vgl. Cornelia von Teichmann (FDP) am 17.10.1991; Karl-Heinz Hornhues (CDU) am 6.11.1991; Björn Engholm (SPD) am 25.9.1992; Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 8.10.1992; Helmut Kohl (CDU) am 7.12.1995.

35 Vgl. Theo Waigel (CSU) am 2.12.1992.

anerkannt, aber letztlich als „unbegründet“[36] aufgefasst werden, teilen andere Abgeordnete die Sorgen der Nachbarn selbst:

> "Maastricht ist auch und gerade für die Rolle des vereinten Deutschlands unverzichtbar; denn Maastricht schafft die unwiderrufliche Einbindung unseres Landes in überstaatliche Strukturen. Dies ist das beste Mittel auch gegen übersteigerten Nationalismus.“[37]

Aus dem Motiv, die (außenpolitische) Integration als vertrauensbildendes Signal gegenüber den Nachbarstaaten zu verwenden, ergibt sich auch, dass „deutsche Einheit und die europäische Einigung [...] zwei Seiten derselben Medaille“ seien.[38]

Eine Minderheit unter den Abgeordneten hingegen kritisiert die Verstärkung der europäischen Integration, weil sie eine „Vorherrschaftsrolle Deutschlands in Europa" bzw. „die deutsche Hegemonie“ ermögliche bzw. festschreibe.[39] Gerade diese Kritik fügt sich jedoch in den Konsens darüber ein, dass das vereinigte Deutschland aufgrund seiner gewachsenen Machtposition sich eher mehr als weniger in ein integriertes Europa einfügen solle.

Dass die im Bundestag vorherrschende Wahrnehmung der deutschen Rolle in Europa im Kontrast zu anderen, machtpolitisch motivierten Möglichkeiten steht, ist den Abgeordneten durchaus bewusst, wie der folgende Beitrag von Rudolf Seiters zeigt:

> "Der frühere französische Ministerpräsident Rocard hat einmal die Frage gestellt, ob das vereinte Deutschland Europa noch brauche. Eine solche Frage übersieht die nationalen deutschen Erfahrungen und die daraus gelernte Lektion. Als Land in der Mitte unseres Kontinents mit den meisten Nachbarn und seinen spezifischen historischen Erfahrungen darf Deutschland seinen Weg nie wieder alleine gehen. Wir haben die außenpolitischen Koordinaten auch nach der Wiedervereinigung nicht geändert. Wir haben alle Zusagen eingehalten, dass das wiedervereinte Deutschland mit seiner neuen Größe verantwortungsbewusst, partnerschaftlich und europäisch umgeht. Das muss auch für die Zukunft gelten.“[40]

3.1.4 Institutionelles Design

Ein großer Teil der Redebeiträge widmet sich institutionellen Fragen. Um die sozialen Konstruktionen in dieser Hinsicht erheben zu können, wird nicht nur auf die Thematisierung der Institutionen im Bereich der GASP zurückgegriffen, sondern auch auf Redebeiträge, die die institutionelle Ordnung der EU im allgemeinen zum

---

36 So Cornelia von Teichmann (FDP) am 17.10.1991 und Björn Engholm (SPD) am 25.9.1992.

37 Ulrich Irmer (FDP) am 2.12.1992; vgl. auch Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 2.12.1992.

38 So die vielzitierte Formulierung von Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) (bspw. am 6.11.1991). Allerdings ist diese Perspektive keineswegs auf Kohl begrenzt, sondern stellt einen parteienübergreifenden Konsens dar (vgl. Peter Kittelmann (CDU) am 5.12.1991; Otto Graf Lambsdorff (FDP) am 8.10.1992; Gregor Gysi (PDS/LL) am 5.3.1998).

39 Gregor Gysi (PDS/LL) am 8.10.1992 und Ulrich Briefs (fraktionslos!) am 2.12.1992.

40 Rudolf Seiters (CDU) am 5.3.1998.

Gegenstand haben, denn institutionelle Fragen werden in den Debatten in der Regel ohne Bezug auf einzelne Politikbereiche diskutiert.

Verortung der GASP in der EU-Gesamtarchitektur

Die Frage, ob die außenpolitische Zusammenarbeit unter dem Dach der Europäischen Gemeinschaften oder im Rahmen eines eigenständigen ‚Pfeilers' außerhalb der Gemeinschaften stattfinden soll, wird in den Debatten nur vereinzelt thematisiert. Sofern dieser Punkt zur Sprache kommt, besteht unter den Abgeordneten aller Fraktionen mit Ausnahme der PDS indes ein Konsens darüber, die GASP in die Europäischen Gemeinschaften zu integrieren: Renate Hellwig fordert „eine vergemeinschaftete Außenpolitik" und Cornelia von Teichmann spricht sich für „eine einheitliche Vertragsstruktur" aus.[41] Auch Rudolf Scharping findet „die Vorstellung von einer nur verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Regierungen unzureichend [...] für das, was sich Europa an Herausforderungen und Aufgaben stellt".[42] Als Gründe werden größere Handlungsfähigkeit[43] und Bürgernähe[44] genannt. Wie im Folgenden gezeigt werden kann, korrespondiert diese Präferenz für supranationale Strukturen mit bestimmten ‚Images' der einzelnen EU-Organe.

Rat

Sofern der Rat von den Bundestagsabgeordneten thematisiert wird, wird er eher negativ porträtiert.[45] Zur Erzielung einer größeren Handlungsfähigkeit gilt er aufgrund seiner intergouvernementalen Struktur als ungeeignet. Für Heidemarie Wieczorek-Zeul

> "ist nicht der Ministerrat, die Vertretung der Regierungen, der eigentlich handlungsfähige Akteur in dieser Situation. Handlungsfähig dagegen wären EG-Kommission und Europaparlament, die sich weniger an nationalen Vorgaben orientieren. Die Reform der EG, die in Maastricht ansteht, muss daran gemessen werden, ob diese beiden Institutionen gegenüber dem Ministerrat gestärkt werden, der –Stichwort ‚Jugoslawien' – wenig Handlungsfähigkeit gezeigt hat".[46]

Der Rat gilt als bloße „Addition der ihren nationalen Parlamenten verantwortlichen Minister",[47] der deswegen auch nur die Interessen der Mitgliedstaaten wahrnehmen wird.[48]

---

41 Renate Hellwig (CDU) am 5.12.1991; Cornelia von Teichmann (FDP) am 17.10.1991. Vgl. auch Ulrich Klose (SPD) am 5.12.1991.

42 Rudolf Scharping (SPD) am 5.3.1998.

43 Vgl. Helmut Kohl (CDU) am 6.11.1991.

44 Vgl. Christian Sterzing (Grüne) am 11.6.1997.

45 Eine Ausnahme bildet Außenminister Klaus Kinkel (FDP) am 7.12.1995, nach dessen Auffassung eine Lösung für eine verbesserte Planung und Analyse „dort gefunden werden muss, wo die politische Verantwortung ist und bleiben muss, nämlich beim Europäischen Rat".

46 Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 5.12.1991.

47 Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 5.12.1991.

48 So Martin Mayer (CDU) am 8.10.1992.

Die Einführung bzw. Ausdehnung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit wird von Abgeordneten aller Fraktionen mit Ausnahme der PDS begrüßt.[49] Generell werden Einstimmigkeitsvorbehalte der Bundesregierung in verschiedenen Politikbereichen von der Opposition kritisiert.[50] Mehrheitsabstimmungen werden gerade im Bereich der außenpolitischen Zusammenarbeit als wichtiges Instrument gesehen, um „größere Handlungsfähigkeit und Wirksamkeit zu erreichen".[51] Die Möglichkeit, selbst überstimmt werden zu können, wird von den Abgeordneten gar nicht erwähnt. Nach Auffassung Seiters geht es „darum, eine Möglichkeit zum Handeln zu schaffen, wenn ein Mitgliedstaat in einer bestimmten Frage – das haben wir ja erlebt – einen sachlich gerechtfertigten und akzeptablen Kompromiss verweigert".[52]

Die Zuversichtlichkeit, bei einer Einführung qualifizierter Mehrheiten nicht selbst überstimmt zu werden, sondern vielmehr Außenseiterpositionen isolieren zu können, kann wiederum auf die bereits thematisierte enge Verschmelzung (wahrgenommener) nationaler und (wahrgenommener) europäischer Interessen zurückgeführt werden. Denn offensichtlich werden nur andere Staaten und nicht die Bundesrepublik selbst als mögliche Außenseiter in Erwägung gezogen. Die wahrgenommene Übereinstimmung eigener und europäischer Interessen macht es indessen unwahrscheinlich, selbst in eine Außenseiterposition zu geraten. Diese Konstruktion politischer Wirklichkeit ist nicht zuletzt auch deshalb bemerkenswert, weil die Bundesrepublik während der Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag in der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens durchaus eine prominente Außenseiterposition vertreten hat und angesichts der geografischen Lage der Bundesrepublik eine generelle Interessenkonvergenz hinsichtlich der mittel- und osteuropäischen Staaten keineswegs selbstverständlich erschien.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften und Europäischer Gerichtshof

In den Überlegungen zur institutionellen Gestaltung der GASP taucht der Europäische Gerichtshof überhaupt nicht auf. Auch die Kommission besitzt eine lediglich untergeordnete Bedeutung. In die GASP soll sie allerdings miteinbezogen werden, denn zusammen mit dem Europäischen Parlament gilt sie als handlungsfähig und daher dem Rat vorzuziehen.[53] Von Gregor Gysi wird die Kommission jedoch in demokratischer Hinsicht dem Rat gleichgesetzt, da beider Stärkung gleichermaßen zu einer Übermacht der Exekutive führe.[54]

---

49 Vgl. Karl Lamers (CDU) am 2.12.1992; Rudolf Seiters (CDU) am 7.12.1995; Helmut Hausmann (FDP) am 7.12.1995; Gero Pfennig (CDU) am 11.6.1997 sowie die Belege in der folgenden Fußnote.

50 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) und Christian Sterzing (Grüne) am 11.12.1997.

51 Rudolf Seiters (CDU) am 7.12.1995. Vgl. auch Helmut Kohl (CDU) am 6.11.1991; Renate Hellwig (CDU) und Hans-Dietrich Genscher (FDP) am 5.12.1991; Klaus Kinkel (FDP) am 7.12.1995.

52 Rudolf Seiters (CDU) am 11.6.1997.

53 Vgl. Helmut Kohl (CDU) am 6.11.1991; Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 5.12.1991; Rudolf Scharping (SPD) am 5.3.1998.

54 Gregor Gysi (PDS/LL) am 25.9.1992.

Europäisches Parlament

Die im Bundestag mit Abstand am häufigsten thematisierte institutionelle Frage betrifft die Rolle des Europäischen Parlaments. Generell wird von Rednern aller Fraktionen einschließlich der PDS für das Europäische Parlament eine Stärkung gefordert.[55] Nur bei einer gleichzeitigen Stärkung des Europäischen Parlaments erscheinen Souveränitätsübertragungen an die europäische Ebene akzeptabel.[56] Anderenfalls handele es sich um eine undemokratische „Verlagerung von der Legislative zur Exekutive".[57] Die generelle Stärkung des Europäischen Parlaments findet sich in den Ziel- und Forderungskatalogen der Redner häufig an erster Stelle. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam sowie die Politik der Bundesregierung bei den Regierungskonferenzen werden in besonderer Weise daran gemessen, ob sie zu einer Stärkung des Europäischen Parlaments geführt haben.[58] Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) und Werner Schulz (Grüne) beziehen ihre Forderung nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments in expliziter Weise auch auf die GASP.[59] Die in Art. J.7 EUV-M vorgesehenen Konsultationsrechte des Europäischen Parlaments werden als unzureichend angesehen, weil sie „faktisch [...] das Europäische Parlament zu einem Beratungsorgan der Exekutive" machen und somit eine „völlige Verkehrung des demokratischen Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive" darstellen.[60]

Nationales und Europäisches Parlament werden nicht als miteinander konkurrierende Organe verstanden. Wichtig sei vielmehr, sich „auf allen Ebenen für das demokratische Europa ein[zu]setzen".[61] Tatsächlich findet sich häufig die Forderung, das Europäische Parlament *und* die europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages zu stärken.[62] Dagegen wird von keinem Redner die Stärkung des einen Parlaments anstelle des anderen gefordert.

Mit einer Stärkung des Europäischen Parlaments verknüpfen die Abgeordneten mehrere Erwartungen: Zum einen wird eine bessere Wahrnehmung europäischer Interessen erwartet, denn „[d]er Europäische Rat wird nämlich von seinem Selbstverständnis her mehr die Interessen der Mitgliedstaaten wahrnehmen, während sich

---

55 Vgl. unter anderem Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 17.10.1991 und am 5.12.1991; Peter Kittelmann (CDU) am 17.10.1991; Hans Modrow (PDS/LL) am 17.10.1991; Cornelia von Teichmann (FDP) am 17.10.1991; Michael Stübgen (CDU) am 17.10.1991; Karl-Heinz Hornhues (CDU) am 6.11.1991; Helmut Haussmann (FDP) am 6.11.1991; Ulrich Irmer (FDP) am 5.12.1991; Renate Hellwig (CDU) am 5.12.1991; Angela Stachowa (PDS/LL) am 5.12.1991; Gerd Poppe (Grüne) am 5.12.1991; Jürgen Meyer (SPD) am 5.12.1991; Hans Ulrich Klose am 5.12.1991; Björn Engholm (SPD) am 25.9.1992; Theo Waigel (CSU) am 8.10.1992; Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) am 11.12.1997.

56 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 17.10.1991; Helmut Haussmann (FDP) am 6.11.1991; Ulrich Klose (SPD) am 5.12.1991.

57 Gregor Gysi (PDS/LL) am 25.9.1992.

58 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 17.10.1991, am 6.11.1991, am 5.12.1991 und am 2.12.1992.

59 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), 5.12.1991, 5436 B, Werner Schulz (Grüne) am 8.10.1992.

60 Gregor Gysi (PDS/LL) am 8.10.1992. Vgl. auch Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) am 17.10.1991.

61 Rita Süssmuth (CDU) am 8.10.1992.

62 Vgl. Jürgen Meyer (SPD) am 5.12.1991; Helmut Haussmann (FDP) am 25.9.1992 und am 7.12.1995; Otto Graf Lambsdorff (FDP) am 8.10.1992.

das Europäische Parlament von seiner Tendenz her mehr für Gesamteuropa verantwortlich zeigt".[63] Darüber hinaus gehe es gerade in Zeiten abnehmender Europabegeisterung darum, „den Bürgern in Europa zu sagen: Das ist euer Europa mit einem Parlament, das ihr wählt, das eure Interessen wahrnimmt".[64]

Vereinzelt finden sich jedoch auch skeptischere Stimmen zur vorherrschenden Forderung nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments. Für Gerd Müller (CSU) setzt die Verringerung des Demokratiedefizits, das durch Mehrheitsentscheidungen entsteht, „die Proportionalität der Sitzverteilung voraus".[65] Andrea Lederer (PDS/LL) favorisiert „ein ganz anderes Modell der Demokratisierung [...] von unten"[66], das sich stärker an den nationalen Parlamenten orientiert. Nach Hartmut Soell (SPD) „muss [es] ein Senat sein, in dem die nationalen Parlamente mit vertreten sind und sich prioritär dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik widmen".[67]

3.1.5 Zusammenfassung

In allen bedeutenden Fragen der GASP, das heißt der Wahrnehmung von Vor- und Nachteilen sowie der Einschätzung der verschiedenen Institutionen, lässt sich ein breiter Konsens unter den Bundestagsabgeordneten feststellen, der zumeist alle Fraktionen mit Ausnahme der PDS erfasst. Die außenpolitische Zusammenarbeit in der EU wird in den Bundestagsdebatten als äußerst vorteilhaft angesehen: Den verschiedenen Funktionen und Vorteilen außenpolitischer Zusammenarbeit, die in den Redebeiträgen hervorgehoben werden, stehen kaum wahrgenommene Nachteile gegenüber. Während die genannten Vorteile den aus einer rationalistischen Perspektive zu erwartenden Funktionen weitgehend entsprechen, muss die fehlende Thematisierung von Souveränitätsbeschränkungen aus rationalistischer Perspektive überraschen.

Die anhand der Bundestagsdebatten erhobenen sozialen Konstruktionen bestätigen vorhandene Untersuchungen zur kollektiven Identität und zu den vorherrschenden Leitbildern in Deutschland. Die Europäisierung der deutschen Identität (vgl. dazu v.a. Risse et al. 1999) ist in den Bundestagsdebatten an mehreren Stellen deutlich geworden: Zunächst wird kaum zwischen eigener (nationaler) und europäischer Handlungsfähigkeit unterschieden. Außenpolitische Interessen werden nicht in Abgrenzung zu denen anderer (EU-)Staaten definiert, sondern als untrennbar von europäischen Interessen verstanden. Diese Europäisierung der deutschen Identität schafft die Voraussetzung dafür, dass Einschränkungen der nationalstaatlichen Handlungsfreiheit in Deutschland nicht als ‚Kosten' wahrgenommen werden. Die Europäisierung der deutschen Identität bildet auch die Voraussetzung für die positive Einstellung zur Einführung bzw. Ausweitung qualifizierter Mehrheits-

63 Martin Mayer (CDU) am 8.10.1992.
64 Peter Kittelmann (CDU) am 5.12.1991.
65 Gerd Müller (CSU) am 11.6.1997.
66 Andrea Lederer (PDS/LL) am 6.11.1991.
67 Hartmut Soell (SPD) am 8.10.1992.

abstimmungen. Wenn nämlich die eigenen außenpolitischen Interessen nicht in Abgrenzung zu denen anderer EU-Staaten bzw. zu denen der EU definiert werden, erscheinen Mehrheitsabstimmungen vor allem als Instrument zur Beschleunigung des Abstimmungsprozesses. Weil bereits die Interessendefinition ‚europäisiert' ist, erscheint die Möglichkeit, überstimmt zu werden nicht als ernst zu nehmende Gefahr.

Die in den Bundestagsdebatten deutlich gewordenen Wahrnehmungen und Beurteilungen der verschiedenen Institutionen entsprechen weitgehend dem Leitbild des Bundesstaates, das der Mannheimer Forschungsgruppe um Markus Jachtenfuchs zufolge die deutsche Debatte dominiert (Jachtenfuchs et al. 1998: 431). Die Auswertung der Debatten bestätigt den Befund, dass auch die Außenpolitik keinen grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich darstellt und dass im Interesse von effizientem gemeinsamem Handeln ein Zuwachs an Kompetenzen und qualifizierte Mehrheitsabstimmungen befürwortet werden. Dem Bundesstaats-Leitbild entspricht auch die Betonung von Partizipationsrechten für die Legitimierung europäischen Regierens, wie sie in den Rollenzuschreibungen an das Europäische Parlament zum Ausdruck kommt.

3.2 Die soziale Konstruktion von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit in den Debatten des britischen Unterhauses

Die Bandbreite vertretener Ansichten zur europäischen Integration allgemein sowie zur außenpolitischen Zusammenarbeit im Besonderen ist in den Unterhausdebatten wesentlich größer als in den Bundestagsdebatten. Anders als bei den Bundestagsdebatten kann häufig kein Konsens in den Beiträgen der Abgeordneten wahrgenommen werden. Stärker als bei der Auswertung der Bundestagsdebatten wird daher zwischen konsensfähigen und strittigen Positionen und zwischen Mehrheits- und Minderheitenauffassungen zu unterscheiden sein.

3.2.1 (Wahrgenommene) Funktionen des Außenpolitikregimes und Vorteile einer GASP-Mitgliedschaft

Die Erhöhung des eigenen internationalen Einflusses ist ein von Abgeordneten beider großer Parteien genannter Vorzug der außenpolitischen Zusammenarbeit. Dagegen werden die Mitsprachemöglichkeiten bei den anderen EU-Staaten generell kaum thematisiert, was auf eine geringe Bedeutung dieser Funktion schließen lässt. Allerdings spielt die Möglichkeit einer Einbindung Deutschlands eine prominente Rolle in den Debatten. Vor allem von Seiten der Regierung wird außerdem auf die friedensfördernde Wirkung institutionalisierter Kooperation verwiesen.

Erhöhung der eigenen Handlungsfähigkeit und des eigenen Einflusses

Die Skaleneffekte gemeinsamen Handelns werden auch im Unterhaus von Vertretern beider großer Parteien als Anreiz zur außenpolitischen Zusammenarbeit genannt. Großbritanniens Fähigkeit zu unilateralem Handeln wird aus dieser Perspektive als begrenzt wahrgenommen.[68] Dem wird die Europäische Union als (potenzielle) Supermacht gegenüber gestellt.[69] Die Europäische Union kann daher als Instrument zur Einflussausübung genutzt werden.[70]Gerade für eine „nation aspiring to influence and leadership in the world – as Britain does and, I hope, always will – a position outside the European Union would prove untenable".[71]Besonders gering werden die Erfolgsaussichten unilateraler Außenpolitik angesehen, wenn sie im Gegensatz zu den Politiken anderer Staaten stehen: „There is no sensible prospect of British influence for good in Yugoslavia if that influence is in rivalry or contradiction with the influence of other European powers."[72] Die außenpolitische Zusammenarbeit wird allerdings deutlich als Instrument zur Erhöhung des eigenen, das heißt britischen Einflusses verstanden: „For a medium-sized power such as Britain, the best way to maximise our influence is to pool sovereignty by combining with others."[73]

Häufig wird die konkrete außenpolitische Zusammenarbeit jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass die EU-Staaten von vorneherein gleichgerichtete außenpolitische Interessen besitzen müssen.[74] Das Ausmaß konvergierender oder gar gemeinsamer Interessen ist in den Debatten allerdings umstritten. Als Beispiele für gemeinsame außenpolitische Interessen der EU-Staaten, auf deren Grundlage außenpolitische Kooperation Vorteile verspricht, werden die jugoslawischen Nachfolgekriege, der Nahostkonflikt, die Politik gegenüber der Sowjetunion sowie gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten genannt.[75] Vereinzelt wird insofern von einem ‚europäischen Interesse' ausgegangen, als eine Entwicklung des internationalen Systems von der Bipolarität des Kalten Krieges zu einer tripolaren Struktur beobachtet wird, in der Europa neben Nordamerika und Südostasien zu den „emerging super power blocs" gezählt wird.[76]

Verbesserte Mitsprache bei den Partnerstaaten, vor allem bei Deutschland

Auf den Vorteil, mittels der außenpolitischen Zusammenarbeit die Politiken anderer EU-Staaten beeinflussen zu können, wird lediglich vereinzelt hingewiesen.[77] Mit-

68 Vgl. Quentin Davies (CP) am 19.12.1991.
69 Vgl. Stuart Randall (Labour) am 21.3.1996; Quentin Davies (CP) am 19.12.1991.
70 Vgl. Malcolm Rifkind (CP) am 21.3.1996 und am 12.12.1996 sowie John Major (CP) am 20.11.1991.
71 Tim Rathbone (CP) am 21.3.1996. Vgl. auch George Robertson (Labour) am 20.11.1991.
72 Douglas Hurd (CP) am 19.12.1991.
73 Giles Radice (Labour) am 21.11.1991. Vgl. auch Giles Radice (Labour) am 21.5.1992.
74 Vgl. John Major (CP) am 9.6.1997. Vgl. auch Douglas Hurd (CP) am 21.11.1991.
75 Vgl. Douglas Hurd (CP) am 26.6.91 und am 21.11.1991; Nicholas Soames (CP) am 18.12.1991; Russell Johnston (LD) am 20.5.1993.
76 Vgl. Tim Devlin (CP) am 20.11.1991; Ray Whitney (CP) am 20.11.1991.
77 Vgl. Douglas Hurd (CP) am 21.11.1991.

sprachemöglichkeiten werden dabei als Mobilisierungsmöglichkeiten angesehen, die der britischen Außenpolitik zugute kommen:

> "The British Government have a voice in world affairs, but clearly that is because their voice is used to influence countries which are in union with us so that when we go to the UN or try to seek solutions to crises we can do so as an effective, combined force. The objectives of the British Government can be better secured by encouraging other people to back us within the Community. That is the definition of a common foreign policy."[78]

Ausführlicher werden Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten hingegen mit besonderem Blick auf die Bundesrepublik thematisiert. Insgesamt gesehen gibt es widersprüchliche Einschätzungen der Absichten Deutschlands und der zu erwartenden deutschen Außen- und Europapolitik. Die Unterschiede in den Einschätzungen korrespondieren zum Teil, aber keineswegs vollständig mit den Parteizugehörigkeiten der Redner. Generell wird die Machtfülle Deutschlands sowie der Machtzuwachs durch die Vereinigung als hoch eingeschätzt. Dieser machtpolitische Diskurs wird vor allem von Vertretern der konservativen Partei eingebracht.[79] Nach weit geteilter Auffassung beruht die deutsche Machtposition vor allem auf wirtschaftlicher Stärke. Hinzu tritt vereinzelt die Erwartung, dass sich verschiedene kleinere und weniger wohlhabende EU-Staaten aufgrund ihrer finanziellen Abhängigkeit in ihrem Abstimmungsverhalten an Deutschland anlehnen werden.[80]

Umstrittener als diese weitgehend geteilte Auffassung über ein mächtiges Deutschland sind die Absichten, die Deutschland unterstellt werden, und die daran geknüpften Erwartungen über die künftige deutsche Außen- und Europapolitik. Die Auffassung des Labour-Abgeordneten Skinner, der das vereinte Deutschland mit militärischer Aggression assoziiert, bleibt allerdings die Ausnahme[81] und steht außerhalb des akzeptierten Meinungsspektrums, wie die außergewöhnlich scharfe Reaktion Edward Heaths zeigt.[82] Verbreiteter ist die Einschätzung, dass auch das vereinigte Deutschland ein Interesse an vertiefter europäischer Integration als einem Mittel der Selbstbindung und Vertrauensbildung besitzt[83] und weiterhin eine positive Rolle in der EU spielen wird.[84] Angesichts dieser wahrgenommenen deutschen Absichten wird von zahlreichen Abgeordneten aller großen Parteien die integrationsfreundliche deutsche Politik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als Chance wahrgenommen und eine Einbindungspolitik auch für Großbritannien befürwortet.[85]

---

78 Ian Taylor (CP) am 20.11.1991.

79 Vgl. William Cash (CP) am 6.12.1990, der von einer „enormous engine of power" spricht. Vgl. auch Peter Hordern (CP) am 20.5.1992 sowie Nicholas Soames (CP) am 18.12.1991, demzufolge Deutschland die Sowjetunion als „dominant power within Europe" ablösen wird.

80 David Mitchell (CP) am 18.12.1991. Julian Amery (CP) zählt die 10 Millionen Österreicher sogar zur deutschen Bevölkerung (21.11.1991).

81 "The Germans [...] are now setting up a super-force to trample all over Europe, and to use their power in a way they have already used it when annexing East Germany" (Dennis Skinner (Labour) am 21.5.1992).

82 Vgl. Edward Heath (CP) am 21.5.1992. Vgl. auch Giles Radice (Labour) am 11.12.1996.

83 Vgl. David Howell (CP) am 26.6.1991; George Robertson (Labour) am 20.11.1991.

84 Vgl. Gerald Kaufman (Labour) und John Butterfill (CP) am 21.5.1992.

85 Vgl. Paddy Ashdown (LD) am 18.12.1991; Geoffrey Howe (CP) am 19.12.1991; Ian Taylor (CP); George Robertson (Labour) am 20.11.1991; Gerald Kaufman (Labour) am 21.5.1992.

Gerade die außen- und sicherheitspolitische Kooperation wird dabei als mögliche Absicherung gegen einen erneuten deutschen Militarismus verstanden.[86]

Etwas weniger oft vertreten, allerdings ebenfalls von Rednern beider großer Parteien in die Debatten eingebracht, findet sich eine misstrauischere Einschätzung, der zu Folge die zu erwartenden machtpolitischen Ambitionen Deutschlands durch eine Einbindungspolitik nicht verhindert werden können: „The French are wrong in seeking to embroil Europe in preventing Germany from reasserting its economic and military power. [...] History has shown that Germany has been constrained not by Europe, but by external powers – notably the United States".[87] Das Vorhaben einer Einbindung Deutschlands wird aus dieser Perspektive als französisches bzw. deutsches Ziel wahrgenommen, das nicht den britischen Interessen entspreche.[88] Die einbindungsskeptischen Stimmen bleiben in beiden Parteien gegenüber denen, die in der Einbindung Deutschlands Vorteile für Großbritannien erblicken, allerdings in der Minderheit.

Friedensförderlicher innereuropäischer Interessenausgleich

Ein weiterer Anreiz zur (außenpolitischen) Kooperation wird von zahlreichen Abgeordneten beider großen Parteien darin gesehen, dass damit den Gefahren nationalistischer Konkurrenz begegnet werden kann. Der Prozess der europäischen Integration habe dazu geführt, dass „[w]ar between its members, who have so often fought one another in the past, is now absolutely unthinkable".[89] Von Paddy Ashdown wird diese Einschätzung zum so genannten ‚Fahrrad-Argument' weitergeführt, wonach ein Fortschreiten des Integrationsprozesses notwendig sei, um einen Rückfall in nationalstaatliche Konkurrenz zu verhindern.[90] Douglas Hurd schreibt in diesem Zusammenhang der außenpolitischen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu.[91]

Mit dieser Auffassung, dass die europäische Integration zur friedlichen Konfliktregelung zwischen den Mitgliedstaaten beitrage, geht häufig die Einschätzung einher, dass der Nationalismus zwar in Mittel- und Osteuropa eine Renaissance erlebe, aber in Westeuropa glücklicherweise überwunden sei. Nur von einer Minderheit wird daraus die entgegengesetzte ‚geschichtliche Lehre' gezogen, dass „we cannot impose unions, federations or more centralisation unless it is done democratically, peacefully and in a way that is acceptable to the people of the countries concerned"[92] und dass „the House should not think that enforced centralisation produces peace".[93] Stattdessen müsse die Nation vor supranationalen, zentralistischen Kräften in Schutz genommen werden.[94] Gegenüber denjenigen, die in der

86 Vgl. Douglas Hurd (CP) am 21.5.1992.

87 Bruce George (Labour) am 19.12.1991. Vgl. auch Peter Shore (Labour) am 6.12.1990; Roger Knapman (CP) am 20.5.1992; Wyn Roberts (CP) am 11.12.1996.

88 Cranley Onslow (CP) am 20.11.1991.

89 Denis Healey (Labour) am 26.6.1991. Vgl. auch Tim Devlin (CP) am 4.11.1992; Douglas Hurd (CP) am 26.6.1991; Geoffrey Howe (CP) am 20.11.1991; Barry Sheerman (Labour) am 21.3.1996.

90 Paddy Ashdown (LD) am 18.12.1991.

91 Douglas Hurd (CP) am 19.12.1991 und am 21.5.1992.

92 Richard Luce (CP) am 18.12.1991.

93 Tony Benn (Labour) am 20.5.1992.

94 Christopher Gill (CP) am 20.5.1992.

europäischen Integration ein Instrument der erfolgreichen Konfliktregelung sehen, bleiben diese kritischen Stimmen jedoch deutlich in der Minderzahl. In den Unterhausdebatten überwiegt somit die Auffassung, dass die Zusammenarbeit unter den EU-Staaten im Allgemeinen und die außenpolitische Zusammenarbeit im Besonderen ein wichtiger Beitrag zum Frieden in Europa sei.

3.2.2 (Wahrgenommene) Nachteile und Kosten der GASP

Einschränkung der unilateralen Handlungsfreiheit

Die Wahrnehmung, dass die außenpolitische Zusammenarbeit die unilaterale Handlungsfreiheit einschränke, ist in den Unterhausdebatten äußerst präsent. Eine wesentliche Konfliktlinie in den Debatten verläuft zwischen den Kritikern, die in der GASP eine unzumutbare Einschränkung des Handlungsspielraumes sehen einerseits, und den Verteidigern der eingegangenen Verpflichtungen (darunter nicht zuletzt die jeweilige Regierung) andererseits, die einen ausreichenden unilateralen Handlungsspielraum gewahrt sehen. Von beiden Seiten wird damit die Auffassung geteilt, dass es sich bei der Einschränkung der unilateralen Handlungsfreiheit um signifikante, begründungspflichtige Kosten handle. Aus der Perspektive der Kritiker verhindern schon die Konsultationsverpflichtungen, dass die britische Regierung schnell und entschieden auf internationale Entwicklungen reagieren kann.[95] Die Verteidiger der GASP betonen hingegen, dass Großbritannien nicht die Freiheit verliere, stets von neuem zwischen unilateraler und multilateraler Politik zu wählen, und dass die eigene Handlungsfreiheit somit gewahrt bleibe: „[T]here is no weakening of our power of national decision-taking in foreign policy."[96] Pessimistisch betrachten die Kritiker auch die Aussicht auf gemeinsames Handeln. Ihnen zufolge wäre die GASP im zweiten Golfkrieg und im Falkland-Krieg nur eine Behinderung gewesen.[97]

In den Unterhausdebatten findet sich häufig die Auffassung, dass die aus der GASP resultierende Einschränkung des unilateralen Handlungsspielraumes insbesondere für Großbritannien hohe Kosten darstelle: „Countries with a history and a tradition such as Britain's cannot allow their hands to be tied on defence and on foreign policy."[98] Zur Begründung wird auf eine Reihe von Besonderheiten Großbritanniens verwiesen, die eine Einschränkung ihres Handlungsspielraumes besonders inakzeptabel erscheinen lassen. Zum einen wird Großbritannien eine Reihe besonderer Interessen zugeschrieben, die sich von denen der Kontinentaleuropäer unterscheidet:

> „The whole tradition and manner of government in the UK, and our history throughout much of this century, are almost the polar opposite of those of continental Europe. Our

95 Vgl. David Owen (LD) am 20.11.1991.

96 John Major (CP) am 20.5.1992.

97 Vgl. Peter Shore (Labour) am 20.11.1991; Toby Jessel (CP) am 18.12.1991; Ian Paisley am 19.12.1991.

98 Margaret Thatcher (CP) am 20.11.1991.

traditions and instincts are different. What is commonplace for those in Europe is not remotely what has been seen traditionally to be in our interests.'"[99]

Zum anderen sehen Kritiker durch die GASP das Privileg Großbritanniens gefährdet, über einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verfügen. Befürchtet wird, dass Großbritannien im Sicherheitsrat zu einem Sprecher der Europäischen Union degradiert und dass letzten Endes die EU-Präsidentschaft anstelle Großbritanniens den ständigen Sicherheitsratssitz einnehmen werde.[100] An den Versuchen der Regierung, die mit dem ständigen Sicherheitsratssitz verbundenen Einflussmöglichkeiten als nicht gefährdet darzustellen, zeigt sich wiederum, dass auch die GASP-Verteidiger die grundsätzliche Wahrnehmung gefährdeter britischer Privilegien teilen.[101]

3.2.3 Institutionelles Design

Verortung der GASP in der EU-Gesamtarchitektur

Die Frage, ob das europäische Außenpolitikregime in die Europäischen Gemeinschaften überführt werden oder als eigenständiger ‚Pfeiler' außerhalb der EG fortbestehen sollte, wurde vor allem im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag debattiert. Die Regierungen Thatcher und Major hatten die institutionelle Trennung der GASP (sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz) von der EG zu einem zentralen Verhandlungsziel erhoben und stellten dementsprechend die in Maastricht beschlossene ‚Tempelstruktur' als einen großen Verhandlungserfolg dar.[102]

Die Auffassung der Regierung, dass GASP und EG zu trennen seien, wird nicht nur von der Conservative Party, sondern auch von weiten Teilen der Labour Party geteilt.[103] Für Peter Shore ist an der von der Regierung Major ausgehandelten Tempelstruktur vor allem kritisierenswert "that the distinction is not too strong"[104] und „that those pillars will merge into the trunk at the very next intergovernmental conference in 1996".[105] Kritik an der Trennung von GASP und EG kommt vor allem von den Liberal Democrats.[106] Die Trennung der GASP von der EG wird vor allem

---

99 John Major (CP) am 9.6.1997.

100 Vgl. David Owen (LD) am 20.11.1991; Gerald Howarth (CP) am 19.12.1991; Peter Shore (Labour) am 26.6.91; Norman Tebbit (CP) am 18.12.1991.

101 Vgl. Tristan Garel-Jones (CP) am 18.12.1991 sowie Douglas Hurd (CP) am 19.12.1991 und am 21.5.1992.

102 Vgl. Douglas Hurd (CP) am 26.6.91; Margaret Thatcher (CP) und Ian Taylor (CP) am 20.11.1991; John Major (CP) und Norman Tebbitt (CP) am 18.12.1991; Peter Blaker (CP) am 19.12.1991; Roger Evans (CP) am 20.5.1992; Malcolm Rifkind (CP) am 21.3.1996.

103 Vgl. John Cunningham (Labour) am 20.5.1993; Alistair Darling (Labour) am 18.12.1991.

104 Peter Shore (Labour) am 18.12.1991.

105 Peter Shore (Labour) am 4.11.1992.

106 Vgl. Russell Johnston (LD) am 21.5.1992; Paddy Ashdown (LD) am 20.5.1992. Zu den Kritikern zählen aber auch Edward Heath (CP) am 20.5.1993; Quentin Davies (CP) am 20.5.1992; Harry Barnes (Labour) am 18.12.1991; Ieuan Wyn Jones (Plaid Cymru) am 12.11.1997.

deshalb befürwortet, weil sie „outside the competence of the Commission"[107] und ohne „jurisdiction in these matters for the European Court"[108] bleibe und „no weakening of our power of national decision-taking in foreign policy"[109] bedeute. Insgesamt gehört die Einschätzung, dass die außenpolitische Zusammenarbeit intergouvernemental sein solle, zu den von beiden großen Parteien geteilten Auffassungen.

Rat und Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit

Sieht man vom Thema ‚Abstimmungsverfahren' einmal ab, wird die Rolle des Rates in den Unterhausdebatten kaum thematisiert. Generell soll er das Entscheidungszentrum der EU sein und deshalb gestärkt werden.[110]

Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sind der mit Abstand am ausführlichsten diskutierte institutionelle Aspekt sowohl mit Blick auf die Europäische Union in ihrer Gesamtheit als auch hinsichtlich der außenpolitischen Zusammenarbeit. In den Debatten lassen sich zunächst zwei Argumentationsebenen unterscheiden. Auf einer abstrakteren Ebene steht zur Debatte, ob Mehrheitsabstimmungen überhaupt zulässig sein sollen. Auf einer konkreteren Ebene wird diskutiert, welche Auswirkungen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit auf die (außenpolitischen) Politikinhalte erwarten lassen und wie wahrscheinlich es ist, dass Großbritannien sich bei Abstimmungen in einer Minderheitsposition befinden wird.

Der insbesondere bei konservativen Abgeordneten verbreitetste Einwand gegen jegliche Mehrheitsabstimmung lautet „that we can be forced to accept policies even when they are against Britain's interests".[111] Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen bedeuteten damit eine Verletzung der britischen Souveränität bzw. der parlamentarischen Souveränität.[112]

Auf einer konkreteren Ebene werden Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit differenzierter beurteilt. Dabei wird, insbesondere von Labour-Abgeordneten, die Ambivalenz des einzelstaatlichen Vetos betont: „When we talk about our veto, we sometimes forget that our veto is also somebody else's veto and that other countries can veto British policy."[113] Qualifizierte Mehrheitsabstimmungen (QMV) erscheinen nach dieser Argumentation immer dann als erstrebenswert, wenn eine europäische Regelung erwünscht ist und wenn von anderen Staaten eine Blockadehaltung erwartet wird. Während zahlreiche Abgeordnete in diesem Sinne die Einführung von qualifizierten Mehrheiten für den Bereich der Betrugsbekämpfung für gerechtfertigt halten,[114] wird von verschiedenen Labour-Abgeordneten die Einfüh-

107 John Major (CP) am 20.5.1992.
108 Douglas Hurd (CP) am 4.11.1992.
109 John Major (CP) am 20.5.1992.
110 Vgl. John Major (CP) am 20.11.1991; Julian Amery (CP) am 21.11.1991; Roger Evans (CP) am 20.5.1992.
111 Michael Howard (CP) am 12.11.1997.
112 Vgl. John Major (CP) am 9.6.1997; Angela Browning (CP) am 12.11.1997.
113 Giles Radice (Labour) am 9.6.1997.
114 Vgl. Bill Rammel (Labour) am 12.11.1997; David Heath (LD) am 15.1.1998; Doug Henderson (Labour) am 15.1.1998.

rung von qualifizierten Mehrheiten für die Sozial- und Umweltpolitik gefordert.[115] Der Bereich der Außenpolitik wird allerdings mehrheitlich und parteiübergreifend zu den Politikfeldern gezählt, in denen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit unangemessen seien und gemeinsames Handeln nur auf der Basis eines Konsenses möglich sei.[116] Mehrheitsabstimmungen würden dann ein „mechanical or forced agreement"[117] hervorbringen, was nicht zu einer Stärkung, sondern, ganz im Gegenteil, zu einer Schwächung der gemeinsamen Außenpolitik führen müsse.[118] Auch die in Maastricht und Amsterdam getroffenen Unterscheidungen zwischen einstimmigen Grundsatz- und mehrheitlich zu treffenden Durchführungsentscheidungen bzw. zwischen einstimmigen Gemeinsamen Strategien und Gemeinsamen Aktionen (unter QMV) können die ablehnende Haltung der Abgeordneten nicht ändern, weil die Abgrenzung unklar sei.[119]

Von den Befürwortern des Maastrichter bzw. Amsterdamer Vertrags wird daher stets auf die weiter bestehende Möglichkeit eines einzelstaatlichen Vetos verwiesen und die Einführung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen heruntergespielt: „We have, in fact, preserved unanimity for all decisions where we decide that we need it."[120]

Mit Blick auf eine generelle Ausweitung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen gehen einige Abgeordnete jedoch davon aus, dass Großbritannien häufiger zur Gruppe der überstimmten als zur Gruppe der überstimmenden Mitgliedstaaten gehören werde, denn „the small nations do not tend to block progress, because their interests tend to demand it. But [....] the interests of the UK often do demand it".[121] Dazu kommt, dass eine qualifizierte Mehrheit „yields disproportionate influence to the smaller states".[122] In der gesamten Diskussion werden Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit so aufgefasst, dass sie der jeweiligen Mehrheit die Durchsetzung ihrer Interessen gegen diejenigen der Minderheit ermöglichen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Bei der Auswertung der Unterhausdebatten zeigt sich insgesamt ein breiter Konsens darüber, die Kommission so wenig wie möglich an der GASP zu beteiligen. Die skeptische bis negative Haltung gegenüber der Kommission ergibt sich zunächst aus der Auffassung, dass nicht supranationale Institutionen, sondern die Mitgliedstaaten die zentrale Entscheidungsbefugnis innehaben sollten. Im Zusammenhang mit der Kommission wird häufig darauf hingewiesen, dass die Kommissare nicht direkt

115 Vgl. Kate Hoey (Labour) am 6.12.1990; Peter Hain (Labour) am 20.5.1992.

116 Vgl. Giles Radice (Labour) am 9.6.1997; Peter Shore (Labour) am 20.11.1991; David Owen (LD) am 20.11.1991; Norman Lamont (CP) am 21.11.1991; John Major (CP) am 11.12.1991; Robin Cook (Labour); Bill Rammel (Labour); Tim Collins (CP) am 12.11.1997.

117 Douglas Hurd (CP) am 26.6.91. Vgl. auch Norman Lamont (CP) am 21.11.1991.

118 Vgl. Neil Kinnock (Labour) am 20.11.1991; Malcolm Rifkind (CP) am. 12.12.1996.

119 Vgl. Peter Shore (Labour) und David Owen (LD) am 20.11.1991; Douglas Hurd (CP) am 21.11.1991; Malcolm Rifkind (CP) am 12.12.1996.

120 John Major (CP) am 11.12.1991. Für die Bewertung der Regelungen im Amsterdamer Vertrag vgl. Malcolm Rifkind (CP) am 12.12.1996; Robin Cook (Labour) am 12.11.1997.

121 John Major (CP) am 9.6.1997.

122 Trevor Skeet (CP) am 20.5.1992.

gewählt seien und die Kommission deshalb eine undemokratische Institution sei.[123] Dieses undemokratische Image wird ergänzt durch die Wahrnehmung, die Kommission habe „an insatiable appetite for expanding its power"[124] und verfolge das Ziel „to force the Community step by step into a centralised federal straightjacket"[125] bzw. „to drive towards the creation of a nation state".[126] Dabei halte sie sich nicht an die ihr von den Verträgen vorgegebenen Grenzen, zum Beispiel indem sie versuche, „to circumvent the unanimity requirements by bringing forward proposals under other articles of the treaty where qualified majority voting is the rule".[127] Ihr bisheriges Verhalten rechtfertige daher besonderes Mißtrauen gegenüber der Kommission: „[T]his country has frequently been misled, as often deliberately as accidentally, by the Commission."[128]

Europäisches Parlament

Bei der Analyse der Unterhausdebatten wird deutlich, dass die Rolle des Europäischen Parlaments wesentlich stärker umstritten ist als etwa die Rolle der Kommission. Dabei wird die Rolle des Europäischen Parlaments kaum im Zusammenhang mit der GASP diskutiert, sondern vielmehr mit Blick auf die Gesamtarchitektur der EU. Die generell vorgebrachten Argumente lassen sich aber auf die außenpolitische Zusammenarbeit beziehen. Darüber hinaus zeigt sich, dass Verteidiger und Kritiker einer größeren Rolle für das Europäische Parlament keine nennenswerten Gemeinsamkeiten haben.

In der Argumentation der Kritiker einer Stärkung des EP lassen sich zwei eng miteinander verwandte Hauptargumente unterscheiden: Erstens beruhe das politische System Großbritanniens auf dem Prinzip der Parlamentssouveränität, das neben dem britischen Parlament keine weiteren Parlamente vorsehe bzw. erlaube. Zweitens fehlten dem Europäischen Parlament die sozialen Voraussetzungen, um zu einer Legitimation europäischer Politik beizutragen. Für viele Unterhausabgeordnete ist das britische „system of democratic parliamentary self-governance [...] incompatible with the Brussels machine".[129] Verbreitet ist auch die Auffassung, die Legitimität europäischer Politik könne nur indirekt über die dem nationalen Parlament verantwortlichen Minister im Rat hergestellt werden.[130] Durch die Einrichtung eines weiteren Parlaments sehen viele Abgeordnete das britische System in Frage gestellt. Die Übertragung von Souveränität in Richtung eines anderen Parlaments bedeute „the greatest danger, which we have seen in recent years, that the peoples of Europe have begun to feel increasingly estranged from the politicians who are meant to represent them".[131]

---

123 Vgl. Neil Kinnock (Labour) am 20.11.1991; Ron Leighton (Labour) am 18.12.1991; John Hayes (CP) am 15.1.1998.

124 Peter Blaker (CP) am 19.12.1991.

125 George Gardiner (CP) am 20.5.1992.

126 Oliver Letwin (CP) am 15.1.1998.

127 Margaret Thatcher (CP) am 20.11.1991.

128 John Bercow (CP) am 19.1.1998.

129 Ron Leighton (Labour) am 18.12.1991.

130 Vgl. John Major (CP) am 20.11.1991.

131 Graham Brady (CP) am 15.1.1998.

Mit der oben genannten Argumentation einher geht die Auffassung, dass das Europäische Parlament die Funktion eines Parlamentes nicht erfüllen könne. Zunächst könne das Europäische Parlament kein europäisches Volk repräsentieren, weil dieses nicht vorhanden sei.[132] Außerdem sei es „inconceivable that it is possible to create what we would understand as a representative parliamentary democracy, with constituencies of half a million or more individuals".[133] Das Europäische Parlament „will never be the focus of the hopes, aspirations and loyalties of our people", denn es hat „no roots in this country".[134] Als Beleg für die fehlende Verankerung des Europäischen Parlaments in der britischen Bevölkerung wird die niedrige Wahlbeteiligung bei Europawahlen angeführt.[135]

Von den Befürwortern einer Stärkung des Europäischen Parlaments[136] werden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments nicht in Konkurrenz zu denen des Unterhauses gesehen. Entscheidend sei vielmehr die Kompetenzverteilung zwischen exekutiven und legislativen, demokratisch gewählten Institutionen:

> „To present the choice as being between Westminster and Brussels is to misinterpret or misunderstand the distribution of power in modern Europe. The issue is not surrendering more power from the British people to European institutions of one kind or another - that was surrendered long ago - but whether power should be discharged by freewheeling appointees and Ministers or directly elected representatives."[137]

Für die Befürworter einer Stärkung des Europäischen Parlaments geht es also darum, „to introduce an additional element of democracy, without subtracting from the role of this House but by complementing it".[138] Nur vereinzelt wird das Europäische Parlament allerdings als Sprachrohr einer europäischen Bürgerschaft verstanden.[139]

Europäischer Gerichtshof

Ähnlich wie die Kommission wird auch der EuGH häufig nicht als Institution unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten, sondern als „political court and engine of federalism, standing above Parliament"[140] wahrgenommen, der auf die Schaffung eines

---

132 Vgl. Desmond Swayne (CP) am 15.1.1998.

133 Roger Evans (CP) am 20.5.1992.

134 Ron Leighton (Labour) am 18.12.1991 und am 6.12.1990.

135 Vgl. Nicholas Winterton (CP); Tim Collins (CP) am 15.1.1998.

136 Befürworter einer Stärkung des Europäischen Parlaments finden sich vor allem in der Labour Party und bei den Liberal Democrats, aber auch bei der Conservative Party. Vgl. Gerald Kaufmann (Labour) am 6.12.1990; Neil Kinnock (Labour) und Peter Hardy (Labour) am 20.11.1991; Brian Sedgemore (Labour) am 21.11.1991; Harry Barnes (Labour) am 18.12.1991 und am 20.5.1992; Calum MacDonald (Labour) am 20.5.1992; George Stevenson (Labour) am 20.5.1992; Tony Banks (Labour) am 12.12.1996; Russell Johnston (LD) am 26.6.91; David Heath (LD) am 15.1.1998; David Curry (CP) am 12.11.1997; Geoffrey Howe (CP) am 20.11.1991; Douglas Hurd (CP) am 21.5.1992.

137 Peter Hain (Labour) am 20.5.1992.

138 Geoffrey Howe (CP) am 20.11.1991. Vgl. ebenso Douglas Hurd (CP) am 21.5.1992.

139 Vgl. Peter Hain (Labour) am 20.5.1992.

140 Ron Leighton (Labour) am 18.12.1991.

zentralisierten und föderalen Europas abziele.[141] Die fehlende Kontrolle wird darauf zurückgeführt, dass der EuGH sein Mandat in einer Weise wahrnehme, die nicht derjenigen britischer Gerichte entspreche[142]: Der EuGH sei „political because it takes a view on the political intentions of treaties and their amendments. It will always let one phrase ride when there is doubt: ever closer union between the peoples of Europe. It will always read things in that direction".[143] Diese teleologische Art der Rechtsauslegung steht im Mittelpunkt der Kritik verschiedener Redner.[144] Darüber hinaus weisen verschiedene Redner auf die Inkompatibilität der dem britischen Recht übergeordneten Rechtsprechung des EuGH mit der Souveränität des britischen Parlaments hin.[145]

3.2.4 Zusammenfassung

Insgesamt gesehen verläuft der Prozess der sozialen Wirklichkeitskonstruktion im Unterhaus äußerst vielstimmig. Der Bestand an gemeinsam geteilten Annahmen ist deutlich geringer als in den Bundestagsdebatten. In einigen Fällen, beispielsweise bei der Einschätzung des vereinigten Deutschlands, verlaufen unterschiedliche Einschätzungen quer zu den parteipolitischen Auseinandersetzungen, was die Bestimmung einer dominanten Konstruktion politischer Wirklichkeit erschwert. Vor- und Nachteile der außenpolitischen Zusammenarbeit bzw. ihrer Stärkung sind in den Unterhausdebatten ausgiebig und kontrovers diskutiert worden. Die angeführten Vor- und Nachteile lassen sich dabei weitgehend jenen Kategorien zuordnen, die der rationalistischen Perspektive entlehnt sind. Bei der Diskussion von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit lassen sich kaum parteipolitische Unterschiede ausmachen. Auffällig ist lediglich, dass in der Conservative Party die Machtposition des vereinigten Deutschlands eine größere Rolle spielt. Der bedeutendste Vorzug wird von Rednern aller großen Parteien in den Skaleneffekten außenpolitischen Handelns gesehen. Die Mitsprachemöglichkeiten bei den anderen Mitgliedstaaten spielen demgegenüber eine deutlich untergeordnete Rolle. Eine friedensförderliche Überwindung nationalstaatlicher Konkurrenz schließlich wird vor allem von Seiten der Regierung in die Debatte eingebracht. Die hohe Sensibilität für Einschränkungen der unilateralen Handlungsfreiheit findet sich ebenfalls bei Rednern aller großen Parteien und entspricht ebenfalls den aus einer rationalistischen Analyse gewonnenen Erwartungen. Zusammengenommen handelt es sich bei den britischen Debatten um eine sorgfältige Abwägung von Vor- und Nachteilen einer außenpolitischen Zusammenarbeit. Das Ende des Ost-West-Konflikts und die deutsche Vereinigung besitzen bei der Abwägung der Vor- und Nachteile jedoch nur einen geringen Stellenwert. Gerade die deutsche Vereinigung wird zwar als ein

141 Vgl. Peter Shore (Labour) am 21.3.1996; Denzil Davies (Labour) am 21.3.1996.
142 Margaret Thatcher (CP) am 20.11.1991.
143 Iain Duncan Smith (CP) am 21.3.1996.
144 Vgl. Iain Duncan Smith (CP); Robin Cook (Labour) am 21.3.1996.
145 Vgl. John Redwood (CP); Denzil Davies (Labour) am 21.3.1996.

Machtzuwachs Deutschlands interpretiert, führt jedoch nicht zu einer Neubewertung der Vor- und Nachteile außenpolitischer Zusammenarbeit.

Ausgangspunkt der Abwägung von Vor- und Nachteilen außenpolitischer Zusammenarbeit bleibt im überwiegenden Teil der Redebeiträge ein britisches Interesse, das sich wiederholt auch in Abgrenzung zu den Interessen ‚Europas' bzw. des Kontinents definiert. Diese vorherrschende soziale Konstruktion der eigenen Interessen steht im Einklang mit den Befunden von Risse et al., dass sich die britische Identität in Abgrenzung zu ‚Europa' definiert und weitaus weniger europäisiert ist als die deutsche.

In den Unterhausdebatten dominiert bei Rednern beider Volksparteien eine negative Einschätzung der supranationalen Institutionen, wobei die nicht-gewählten Organe Kommission und Europäischer Gerichtshof deutlich schlechter abschneiden als das direkt gewählte Europäische Parlament. Diese negative Sichtweise auf die supranationalen Organe lässt sich in mehrfacher Hinsicht zu den bestehenden Untersuchungen über nationale Identität, Diskurse und Leitbilder in Bezug setzen. Zunächst entspricht die Ablehnung einer supranationalen europäischen Außenpolitik und die Favorisierung einer zwischenstaatlichen außenpolitischen Zusammenarbeit außerhalb der supranationalen Gemeinschaft sowohl dem Leitbild der Staatenzusammenarbeit, nach dem das Regieren in Europa generell intergouvernemental zu gestalten ist, als auch dem Leitbild der Wirtschaftsgemeinschaft, nach dem die politischen Bereiche einer supranationalen Verregelung unzugänglich sind (vgl. Diez 1999: 160-189). Auch mit den Forschungen der Florentiner Forschungsgruppe um Thomas Risse zu nationalen Identitäten sind die Befunde kompatibel: Angesichts der fehlenden Europäisierung der britischen Identität erscheint es nicht verwunderlich, dass die Identifikation mit den supranationalen Organen in den Unterhausdebatten gering ist. Die zahlreichen Verweise auf das ‚Unbritische' der EuGH-Rechtsprechung verweisen ebenfalls auf die Bedeutung der nationalen Identität. Schließlich können die Befunde zu den institutionellen Fragen als Beleg für die Bedeutung der Parlamentssouveränität verstanden werden (vgl. Larsen 1998: 39). Für die große Bedeutung der Parlamentssouveränität spricht zunächst schlicht die Häufigkeit ihrer expliziten Erwähnung in den Debatten. Mittelbar wird sie außerdem dadurch deutlich, dass die Delegation von Kompetenzen an supranationale Organe in den Augen zahlreicher Abgeordneter als Bedeutungsverlust des nationalen Parlaments interpretiert wird. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass in den Unterhausdebatten verschiedene Interpretationen von Parlamentssouveränität miteinander konkurrieren: Von zahlreichen Rednern verschiedener Parteien wird die Parlamentssouveränität als Mythos[146] dargestellt und einem ‚moderneren' Verständnis gegenübergestellt:

> „Sovereignty is not an undivided thing [...] It is not a zero sum game, or some kind of single-entry book-keeping exercise, related to ‚graph-paper economics'. Sovereignty is

[146] Vgl. Brian Sedgemore (Labour) am 21.5.1992 und Gerald Kaufman (Labour), der am 21.1.1.1991 von „paper sovereignty" spricht.

an asset to be used, deployed, exploited, committed and joined in partnership with that of others.“[147]

Die Bedeutung der traditionellen Interpretation von Parlamentssouveränität zeigt sich allerdings insofern auch noch in dieser konkurrierenden Auffassung, als jede Einschränkung begründungspflichtig ist.

Verglichen mit der Einschätzung der supranationalen Organe zeigt sich die Debatte über die Einführung bzw. Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen weitaus sachlicher in dem Sinne, als nicht nur prinzipielle Argumente angeführt werden, sondern gleichzeitig die konkret zu erwartenden Auswirkungen zur Diskussion stehen. Obwohl auch Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit die unilaterale Handlungsfreiheit beeinträchtigen, erscheint das Zusammenlegen (*Pooling*) von Souveränität in den Unterhausdebatten unproblematischer als ihre Übertragung (*Delegation*). Die Bedeutung von britischer Identität, Parlamentssouveränität und Leitbildern zeigt sich gleichwohl auch hier. So dient die Betonung der Parlamentssouveränität als Argument derer, die qualifizierte Mehrheitsabstimmungen aus prinzipiellen Erwägungen heraus ablehnen. Kennzeichnend für das auf Parlamentssouveränität und Mehrheitswahlrecht aufbauende britische Regierungssystem ist darüber hinaus auch die Auffassung, dass bei (qualifizierten) Mehrheitsabstimmungen Minderheitenpositionen schlichtweg überstimmt werden. Denn gerade für das britische Regierungssystem ist es kennzeichnend, dass die Parlamentsmehrheit von ihrer uneingeschränkten Macht Gebrauch macht und nicht selten die Politik ihrer Vorgängerin revidiert, ohne auf weitere politische Organe Rücksicht nehmen zu müssen (vgl. Abromeit 1993: 72). Als Teil der politischen Kultur Großbritanniens, das in der Parlamentssouveränität seinen institutionellen Ausdruck findet, prägt diese soziale Praxis auch die Wahrnehmung entsprechender Reformoptionen auf europäischer Ebene.

Die spezifische Konstruktion britischer Identität in Abgrenzung zu ‚Europa' wiederum macht verständlich, weshalb bei zahlreichen Abgeordneten die Befürchtung dominiert, eher zur überstimmten Minderheit als zur überstimmenden Mehrheit zu gehören. Schließlich kann die Ablehnung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen auch als Beleg für den Einfluss der Leitbilder der Staatenzusammenarbeit und der Wirtschaftsgemeinschaft gesehen werden. Während bei den Befürwortern einer prinzipiellen Ablehnung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen eher auf das Leitbild der Staatenzusammenarbeit geschlossen werden kann, spricht die politikfeldspezifische Argumentation bei anderen Abgeordneten für den Einfluss des Leitbildes der Wirtschaftsgemeinschaft.

---

147 Geoffrey Howe (CP) am 20.11.1991. Vgl. auch George Robertson (Labour) am 20.11.1991; Giles Radice (Labour) am 21.11.1991; John Home Robertson (Labour) am 18.12.1991; Derek Enright (Labour) und Peter Hain (Labour) am 20.5.1992; Peter Temple-Morris (CP) am 21.5.1992; Edward Heath (CP) und Stephen Timms (Labour) am 11.12.1996; Robert Wareing (Labour) am 9.6.1997.

4 Das Verfallsdatum sozialer Wirklichkeitskonstruktionen

Die deutsche und britische Politik hinsichtlich der Reform außenpolitischer Zusammenarbeit während der Regierungskonferenzen von Maastricht und Amsterdam entsprach nicht den Erwartungen einer rationalistischen Perspektive, derzufolge die Interessen der Mitgliedstaaten ihre unilateralen außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten widerspiegeln. Weil die akteursgenerelle, rationalistische Perspektive zur Erklärung deutscher und britischer Politik nicht beitragen konnte, wurde ein akteursspezifischer, konstruktivistischer Ansatz gewählt, der für die Rekonstruktion der spezifisch deutschen und britischen sozialen Konstruktionen der Vor- und Nachteile außenpolitischer Zusammenarbeit geeignet ist. Die qualitative Inhaltsanalyse deutscher und britischer Parlamentsdebatten hat in der Tat deutlich gemacht, dass die Abwägung der Vor- und Nachteile außenpolitischer Zusammenarbeit in beiden Ländern unterschiedlich verläuft: Der markanteste Unterschied betrifft die Bedeutung der ‚Souveränitätskosten', die im Bundestag als gering, im Unterhaus als hoch eingestuft werden. Diese Einschätzungen korrespondieren nicht, wie aus einer rationalistischen Perspektive zu erwarten gewesen wäre, mit den unilateralen Handlungsmöglichkeiten beider Staaten. Sie verdeutlichen daher die Eigenständigkeit sozialer Konstruktionen.

Auffällig ist, dass die außenpolitischen Interessen in den beiden Parlamenten mit unterschiedlichen Akzenten definiert werden: Während im Bundestag kaum zwischen ‚deutschen' und ‚europäischen' Interessen unterschieden wird, gehen die britischen Abgeordneten in aller Regel von einem feststehenden, vom europäischen unterscheidbaren britischen Interesse aus, zu dessen erfolgreicher Verwirklichung außenpolitische Zusammenarbeit von Nutzen sein kann. Die britische Konstruktion politischer Wirklichkeit für den Bereich der GASP ist damit von einem instrumentelleren Verhältnis zu internationalen Institutionen geprägt als die deutsche.

Deutliche Unterschiede machen sich auch in der Einschätzung der EU-Organe bemerkbar. Während im Unterhaus nur der Rat durchweg positiv beurteilt wird, werden im Bundestag die supranationalen Organe, allen voran das Europäische Parlament, wesentlich vorteilhafter wahrgenommen. Die Bedeutung sozialer Konstruktionen zeigt sich etwa mit Blick auf den Rat, dessen Rolle mit Hilfe derselben Argumente, aber unter umgekehrten Vorzeichen, bestimmt wird: Als Vertretung der Mitgliedstaaten gilt er im Unterhaus als Organ mit der höchsten Legitimität, während er im Bundestag deswegen als ein der nationalen Perspektive verhaftetes, unzureichend ‚europäisches' Organ betrachtet wird.

Die Diskussionen über qualifizierte Mehrheitsabstimmungen verdeutlichen ein weiteres Mal die Bedeutung sozialer Konstruktionen. Beide Staaten verfügen zwar bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat über dieselbe Stimmenzahl und damit über die formal gleiche Chance, überstimmt zu werden. Darüber hinaus gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Bundesrepublik nach der Vereinigung nicht auch besondere (und damit ‚überstimmbare') Präferenzen haben sollte. Dennoch spielen Befürchtungen, in außenpolitischen Fragen überstimmt zu werden, in Deutschland überhaupt keine Rolle, während sie in Großbritannien die Debatte dominieren. Die in Deutschland stärkere Präferenz für die Einführung bzw. Ausdeh-

nung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen kann sicherlich auch als Funktion der positiveren Gesamteinschätzung außenpolitischer Zusammenarbeit gesehen werden. Sie spiegelt allerdings auch die unterschiedlichen Identitäten, Leitbilder bzw. politischen Kulturen in beiden Staaten wider. Erneut trägt die europäisierte Identität in Deutschland dazu bei, dass die Möglichkeit, zu einer Minderheitsfraktion zu gehören, kaum relevant erscheint. Darüber hinaus scheint der für die politische Kultur Deutschlands typische, auf Konsens ausgerichtete, kooperative Politikstil zu einem anderen Bild von Mehrheitsabstimmungen zu führen. Schließlich entsprechen die unterschiedlichen Haltungen zur Frage qualifizierter Mehrheitsabstimmungen den unterschiedlichen europapolitischen Leitbildern, die in den beiden Staaten dominieren.

Auffällig ist allerdings auch, dass die spezifischen deutschen und britischen Auffassungen außenpolitischer Zusammenarbeit jenen Erwartungen entsprechen, die aus rationalistischer Perspektive für die Zeit bis zum Ende des Ost-West-Konflikts Gültigkeit besaßen (vgl. Abschnitt 1): Die im Bundestag fehlende Sensibilisierung für ‚Souveränitätskosten' entspricht weitgehend den außenpolitischen Handlungsspielräumen, wie sie aus rationalistischer Perspektive der ‚Bonner Republik' zugeschrieben wurden. Gleichzeitig entspricht die hohe Sensibilität für Souveränitätskosten im britischen Unterhaus den aus rationalistischer Perspektive unterstellten britischen Handlungsspielräumen zur Zeit des Ost-West-Konflikts. Angesichts dieser Zusammenhänge drängt sich die Vermutung auf, dass die sozialen Konstruktionen politischer Wirklichkeit im Bereich der GASP in den 1990er Jahren ihre Ursprünge in den Erfahrungen aus der Zeit des Ost-West-Konflikts haben.

Diese Interpretation des Verhältnisses von sozialen Wirklichkeitskonstruktionen und rationalistisch verstandenen Interessen kann insbesondere an Forschungen zur deutschen Außenpolitik anknüpfen. Verschiedenen Beobachtern zufolge war Deutschlands Orientierung an multilateralen Institutionen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst „an instrumental choice among painfully few alternatives" (Anderson/Goodman 1993: 60; vgl. auch Hellmann 2000: 17f.). Erst im Verlauf der Zeit wurden diese Orientierungen Teil der außenpolitischen Zieldefinition selbst: „I[I]t is plausible to argue that the European option, which in the 1950s had been a clear instrumental calculation of Chancellor Adenauer and the business elite in the 1950s, became for Chancellor Kohl, Adenauer's ‚grandson', and the German business elite in the 1980s an unquestioned assumption of policy" (Katzenstein 1997: 14f.).

Aus dieser Perspektive besitzen die spezifisch deutschen und britischen Wirklichkeitskonstruktionen zwar ein bestimmtes Maß an Eigenständigkeit in dem Sinne, dass sie die deutsche und britische Politik in den 1990er Jahren unabhängig von veränderten unilateralen Handlungsspielräumen geprägt haben. Gleichzeitig erscheint diese Eigenständigkeit zeitlich begrenzt, weil sich soziale Wirklichkeitskonstruktionen in Abhängigkeit von unilateralen Handlungsspielräumen herausgebildet haben und, so ist zu vermuten, sich nicht gänzlich unabhängig von diesen weiterentwickeln werden. Die spezifisch deutschen und britischen Wirklichkeitskonstruktionen wären somit mit einem ‚Verfallsdatum' versehen. Für die Zukunft wäre daher eine Annäherung der sozialen Wirklichkeitskonstruktionen in Deutsch-

land und Großbritannien an die veränderten unilateralen Handlungsspielräume beider Staaten zu erwarten.

5 Literatur

Abromeit, Heidrun 1993: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen.

Anderson, Jeffrey/Goodman, John 1993: Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe, in: Keohane, Robert/Nye, Joseph/Hoffmann, Stanley (Hrsg.): After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991, Cambridge, MA, 23-62.

Berger, Thomas U. 1998: Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan, Baltimore, MD.

Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1999: Normen und Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung 34), Tübingen.

Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11: 1, 71-103.

DeLaSerre, Françoise 1989: Das Ausmaß nationaler Anpassung an die EPZ, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die EPZ in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn, 237-256.

Diez, Thomas 1999: Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte, Opladen.

Duffield, John S. 1998: World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification, Stanford, CA.

Engelmann, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus/Risse, Thomas 1997: Identität und Europäische Union: Die Diskussion um den Euro in Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt a.M., 79-95.

Flick, Uwe 1995: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, Reinbek bei Hamburg.

George, Alexander 1994: Two Cultures of Academia and Policy-Making. Bridging the Gap, in: Political Psychology 15: 1, 143-171.

Gordon, Philip H. 1997: Europe's Uncommon Foreign Policy, in: International Security 22: 3, 74-100.

Hellmann, Gunther 2000: Rekonstruktion der "Hegemonie des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen"? Zwischenbilanzen nach zehn Jahren neuer deutscher Außenpolitik (Beitrag zum 21. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Halle/Saale, 1. bis 5. Oktober 2000).

Hill, Christopher 1996: United Kingdom: sharpening contradictions, in: Hill, Christopher (Hrsg.): The Actors in Europe's Foreign Policy, London, 68-89.

Hitzler, Ronald/Honer, Anne 1994: Qualitative Methoden, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden (Lexikon der Politik 2), München, 189-395.

Hitzler, Ronald/Honer, Anne 1997: Hermeneutik in der deutsprachigen Soziologie heute, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, 7-27.

Hollis, Martin/Smith, Steve 1990: Explaining and Understanding International Relations, Oxford.

Jachtenfuchs, Markus 1999: Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU (Habilitationsschrift, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Mannheim).

Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine 1998: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order, in: European Journal of International Relations 4: 4, 409-445.

Katzenstein, Peter J. 1997: United Germany in an Integrating Europe, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): Tamed Power. Germany in Europe, Ithaca, NY, 1-48.

Lamnek, Siegfried 1995: Methoden und Techniken (Qualitative Sozialforschung 2), Weinheim.

Larsen, Henrik 1998: Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe, London.

Mayring, Philipp 1983: Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim.

Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergouvernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31: 4, 473-524.

Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.

Moravcsik, Andrew/Nicolaïdes, Kalypso 1999: Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, in: Journal of Common Market Studies 37: 1, 59-85.

Nuttall, Simon 2000: European Foreign Policy, Oxford.

Regelsberger, Elfriede 1993: EPZ und GASP - attraktiver Verbund mit Schlupflöchern, in: Regelsberger, Elfriede (Hrsg.): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen, Bonn, 179-192.

Regelsberger, Elfriede/de Schoutheete de Tervarent, Philippe/Wessels, Wolfgang 1997: From EPC to CFSP: Does Maastricht Push the EU Toward a Role as a Global Player?, in: Regelsberger, Elfriede/de Schoutheete de Tervarent, Phillippe/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and beyond, Boulder, CO, 1-15.

Risse, Thomas/Engelmann-Martin, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus 1999: To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union, in: European Journal of International Relations 5: 2, 147-187.

Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang 1983: Federal Republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints, in: Hill, Christopher (Hrsg.): National Foreign Policies and European Political Cooperation, London, 34-55.

Titscher, Stefan/Wodak, Ruth/Mayer, Michael/Vetter, Eva 1998: Methoden der Textanalyse, Opladen.

Wagner, Wolfgang 2002: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Verleich. Frankfurt a.M.

Der Wandel des deutschen Multilateralismus

Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren

Rainer Baumann

1 Einleitung: Multilateralismus und die Frage von Kontinuität und Wandel in der deutschen Außenpolitik

Wenn die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland charakterisiert wird, fehlt nur selten der Begriff des Multilateralismus.[1] Das Bestreben, außenpolitische Ziele nach Möglichkeit in einem multilateralen Rahmen zu verfolgen, gilt als eines der zentralen Merkmale deutscher Außenpolitik, gemeinsam mit der Westbindung, der Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Mittel und einer handelsstaatlichen Orientierung. Die in den letzten Jahren erschienenen Studien zur deutschen Außenpolitik haben klar gezeigt, dass auch das vereinte Deutschland, entgegen den Erwartungen vieler Vertreter des Realismus (vgl. Mearsheimer 1990: 6; Waltz 1993), in einem hohen Maße an diesem Multilateralismus festgehalten hat. Dies gilt in Bezug auf seine Bereitschaft zur Einbindung in die NATO und andere europäische Sicherheitsinstitutionen[2], in Bezug auf die deutsche Europapolitik[3], aber auch in Bezug auf Deutschlands Außenpolitik auf globaler Ebene.[4]

Bei der Analyse dieses deutschen Festhaltens am Multilateralismus haben sich vom Konstruktivismus beeinflusste Analysen, die auf Deutschlands europäisierte Identität oder auf seine in fünf Jahrzehnten bundesrepublikanischer Außenpolitik gewachsene politische Kultur verweisen, als besonders fruchtbar erwiesen.[5] Dies

---

1 Ich danke Iris d'Orville für wissenschaftliche Hilfsdienste und Federica Bicchi, Heike Brabandt, Horst Hegmann, Gunther Hellmann, Anna Holzscheiter, Beate Kohler-Koch, Cornelia Ulbert, Katja Weber und Christoph Weller für konstruktive Kritik an früheren Versionen dieses Beitrages. Eine leicht gekürzte und veränderte Fassung in englischer Sprache erschien in der Zeitschrift „German Politics and Society" (Baumann 2002).

2 Hier sticht die Studie von John Duffield (1998; vgl. auch Duffield 1994; 1999) hervor. Vgl. ferner Baumann (2001); Berger (1996; 1998); Giessmann (1999); Harnisch (2001); Hellmann (1997); Hyde-Price (1998); Sauder (1995).

3 Die Europapolitik ist der Bereich deutscher Außenpolitik, für den zumindest einige Autoren/innen noch am ehesten Tendenzen eines deutschen Strebens nach unilateralem Handlungsspielraum feststellen (Deubner 1995; Frenkler 2001; Janning 1996). Dennoch herrscht auch hier die Einschätzung vor, dass das vereinte Deutschland an seiner starken Bereitschaft festgehalten hat, sich in die multilateralen Strukturen der EU einzubinden (Anderson 1999; Bulmer et al. 1998; Katzenstein 1997; Kohler-Koch 1998; Paterson 1996; Wagner 2001).

4 Vgl. Knapp (1999).

5 Vgl. Banchoff (1999a; 1999b); Berger (1996; 1998); Duffield (1998; 1999); Goetz (1996); Hampton (1999); Katzenstein (1997); Risse (1999). Ein mit nationaler Identität verwandtes Konzept ist das der sozialen Rolle. Hanns Maull und seine Trierer Kolleg(inn)en haben in diesem Zusammenhang Deutschlands Außenpolitik als die einer Zivilmacht charakterisiert (vgl. Harnisch 2001; Harnisch/Maull 2001; Kirste 1998; Kirste/Maull 1998; Maull 1990; 1992).

will ich in der vorliegenden Untersuchung nicht in Frage stellen. Allerdings vertrete ich die These, dass die bisherigen Studien insofern zu kurz greifen, als sie eine wesentliche Dimension der Entwicklung des außenpolitischen Multilateralismus Deutschlands nach der Vereinigung übersehen. Deutschland hat zwar an seiner Präferenz für die Einbindung in multilaterale Institutionen festgehalten, der deutsche Multilateralismus selbst ist dabei jedoch in manchen Aspekten ein anderer geworden.

Ich möchte in diesem Beitrag einen Ausschnitt des deutschen Elitendiskurses über multilaterale Außenpolitik mit Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse untersuchen und dabei zwei Dinge zeigen. Erstens: Der deutsche Multilateralismus hat sich im Laufe des letzten Jahrzehnts spürbar verändert. Deutschlands Einbindung in multilaterale Institutionen wird im außenpolitischen Diskurs verstärkt mit den Einflussmöglichkeiten begründet, die sich für Deutschland dabei ergeben. Andere Begründungsmuster, wie der Verweis auf universelle Normen und Werte, auf internationale Interdependenz und auf die Notwendigkeit von Vertrauensbildung angesichts der deutschen Geschichte sind weiterhin präsent, verlieren demgegenüber aber relativ an Bedeutung. Zweitens möchte ich zeigen, dass diese Diskursverschiebung unter dem Deckmantel der Kontinuitätsrhetorik stattfindet. An den Begriffen des (Eigen-) Interesses und der Verantwortung, die beide von zentraler Bedeutung im Multilateralismus-Diskurs im vereinten Deutschland sind, werde ich illustrieren, wie eingeführte Begriffe mit neuer Bedeutung gefüllt und wie sprachliche „Innovationen" anschlussfähig an den bisherigen Diskurs gehalten werden.

Ein diskursanalytischer Fokus ist sehr gut geeignet, um Veränderungen wie diese aufzuspüren und verständlich zu machen. Ich werde argumentieren, dass in solchen Diskursverschiebungen keineswegs nur die Veränderung bloßer Rhetorik zu sehen ist. Vielmehr werden in Diskursen Selbst- und Weltbilder, also Identitäten reproduziert und dabei möglicherweise auch verändert. Diese Identitäten wiederum prägen wesentlich das außenpolitische Handeln auch über die rhetorische Ebene hinaus. Obwohl Diskurse also den Möglichkeitsraum des Handelns beeinflussen und einschränken, ist es schwierig und hier auch nicht beabsichtigt, Erklärungsmodelle und Verhaltensprognosen auf der Basis einer Diskursanalyse zu formulieren.

Der Beitrag beruht auf der Auswertung von außenpolitischen Reden von Vertretern der Bundesregierung. Dazu habe ich Reden, die im vom Bundespresseamt herausgegebenen Bulletin veröffentlicht wurden, auf Aussagen über außenpolitischen Multilateralismus im Allgemeinen und Deutschlands Einbindung in multilaterale Institutionen im Besonderen hin untersucht. Ich vergleiche Reden der Jahre 1988 und 1989 mit Reden der beiden Jahre eine Dekade später (1998 und 1999), um innerhalb des hier gegebenen Rahmens einen Vergleich des Diskurses vor der Vereinigung mit dem Diskurs nach der Vereinigung zu ermöglichen.

Bevor wir zur Auswertung dieser Reden kommen, sind zunächst einige konzeptionelle Vorbemerkungen notwendig. Im folgenden Kapitel 2 werde ich deshalb zunächst auf den Begriff des Multilateralismus und auf den Forschungsstand zum Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik eingehen. Darauf werde ich erläutern, warum und in welcher Weise Diskursanalyse hilfreich ist, um ideellen Wandel wie im Falle des deutschen Multilateralismus zu entdecken und zu verstehen. Am

Ende von Kapitel 2 stelle ich die von mir verwendete Methode der qualitativen Inhaltsanalyse vor. Kapitel 3 bildet dann mit der Auswertung der Reden den Schwerpunkt des Beitrages. Am Ende fasse ich die Ergebnisse zusammen und formuliere Schlussfolgerungen, die sich daraus für die deutsche Außenpolitik und für die konstruktivistische Außenpolitikanalyse ergeben.

2 Theoretischer und methodischer Rahmen der Untersuchung

2.1 Der Begriff des Multilateralismus und der Forschungsstand zur deutschen Außenpolitik

Der Begriff des Multilateralismus wird in der Literatur entweder verwendet, um eine Form der Beziehung zwischen den Staaten in den internationalen Beziehungen oder, um wie in diesem Beitrag ein Charakteristikum einzelstaatlicher Außenpolitik zu bezeichnen. Unabhängig von dieser Unterscheidung gibt es verschiedene Begriffsverständnisse. Robert Keohane definiert Multilateralismus als „the practice of coordinating national policies in groups of three or more states" (Keohane 1990: 731). Damit wird der Multilateralismus implizit sowohl vom Bilateralismus (als einer Praxis der Koordination von Politik jeweils in der Beziehung zwischen zwei Staaten) als auch vom Unilateralismus (als einer Praxis, die auf explizite Koordination von Außenpolitik mit anderen Staaten bewusst verzichtet) abgegrenzt. John Ruggie hält hingegen nicht die Zahl der beteiligten Parteien, sondern die Art der Beziehungen zwischen ihnen für das Entscheidende (vgl. dazu Diebold 1988). Multilateralismus basiert für ihn auf allgemeinen Verhaltensprinzipien, die verhindern sollen, dass der stärkere Partner den oder die schwächeren ausnutzt, so wie dies beim Bilateralismus häufig der Fall sei (Ruggie 1993b: 6-11; ähnlich Brenner 1995: 9 und Czempiel 1999: 238f).

Ruggies Einwurf ist eine wichtige Ergänzung des rein quantitativen Zugriffs auf Uni-, Bi- und Multilateralismus. Er ist jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass damit schon die Motive der multilateral interagierenden Staaten im Sinne prinzipienorientierten Handelns vorweggenommen würden. Vielmehr bezieht sich Ruggie auf die Art der Interaktion. Es wird also eine Aussage darüber getroffen, wie die Staaten sich verhalten, nicht jedoch, warum sie dies tun. Dies wird bereits in dem von Ruggie herausgegebenen Band über Multilateralismus (Ruggie 1993a) deutlich, da dort unter anderem ein rationalistischer Erklärungsansatz für Multilateralismus formuliert (Martin 1993) oder zumindest das individualistische Paradigma, das von nutzenorientiertem Handeln ausgeht, als ein möglicher analytischer Zugriff bei der Untersuchung von Multilateralismus bezeichnet wird (Caporaso 1993). Wenn man also die Überlegung akzeptiert, dass der Begriff des Multilateralismus sich nicht nur auf die Zahl der beteiligten Parteien bezieht, sondern auch auf die Art ihrer Beziehung, so sind damit die Beweggründe dieser Parteien noch keineswegs bestimmt. Für die vorliegende Studie ist diese Feststellung grundlegend. Mir geht es darum, ob und wie sich der deutsche Multilateralismus verändert hat. Dabei kann ein

instrumentelles Verständnis der Einbindung in internationale Institutionen nicht von vornherein per definitionem aus der Betrachtung ausgeschlossen werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass jede Beziehung zwischen mehreren Akteuren in den internationalen Beziehungen als multilateral bezeichnet werden könnte. James Caporaso verweist darauf, dass damit stets eine Form von Kooperation impliziert wird. So würde zum Beispiel niemand den Hobbesschen Zustand des Krieges aller gegen alle als multilateral ansehen (Caporaso 1993: 53f). Außerdem trifft Caporaso die hilfreiche semantische Unterscheidung zwischen „multilateral" als Eigenschaft einer Tätigkeit, einer Interaktion oder einer „Organisation" und „Multilateralismus" als einem ideellen Konzept, das dem Verhalten oder der Interaktion zugrunde liegt (Caporaso 1993: 53f). Mit multilateraler (deutscher) Außenpolitik ist daher im Folgenden eine außenpolitische Kooperation (Deutschlands) mit anderen Partnern innerhalb eines institutionellen Rahmens gemeint. Dies schließt auch bilaterale Kooperation mit ein, sofern sie in einen institutionalisierten multilateralen Rahmen eingebettet ist (z.B. deutsch-französische Initiativen innerhalb der EU). „Multilateralismus" und „multilateralistisch" sollen verwendet werden, wenn von einer Konzeption oder Absicht, die mit multilateraler Außenpolitik verfolgt wird, die Rede ist. Welcher Art diese Konzeption oder Absicht im einzelnen ist, ist damit nicht ausgesagt.

In der Literatur wird der deutsche Multilateralismus mit unterschiedlichen Absichten verbunden. Am häufigsten wird die multilaterale Außenpolitik Deutschlands mit Konzepten wie der nationalen Identität, der politischen Kultur oder der sozialen Rolle erklärt, die im Rahmen konstruktivistischer Theoriebildung in den Internationalen Beziehungen auch in der Außenpolitikanalyse immer mehr Verbreitung gefunden haben. Diese Konzepte ähneln sich, da es sich jeweils um Eigenschaften von Kollektiven handelt, die auf einer breiten gesellschaftlichen Grundlage stehen und durch Sozialisationsprozesse reproduziert und stabilisiert werden (vgl. Boekle et al. 2001: 86f). So verweisen einige Autor(inn)en auf die allmählich gewachsene europäisierte Identität Deutschlands, mit der eine Abkehr von der Politik der Einbindung in die europäischen und euro-atlantischen Institutionen kaum in Einklang zu bringen wäre.[6] John Duffield und Thomas Berger betonen, dass sich nach dem Desaster der Nazi-Herrschaft in Deutschland eine politische Kultur des Antimilitarismus gebildet habe, die für eine tiefe Aversion gegen unilaterales Handeln sorgt (Berger 1998: 186-188; Duffield 1998; 1999).[7] Hanns Maull und seine Trierer Kolleg(inn)en schließlich betonen, dass Deutschland gemäß seiner Rolle als Zivilmacht die multilaterale Verregelung von Außenpolitik bevorzuge.[8]

Andere Erklärungen oder Interpretationen des deutschen Multilateralismus sind demgegenüber weniger prominent geblieben. Die rationalistische Institutionen-

---

6 Vgl. Banchoff (1999a; 1999b); Goetz (1996); Hampton (1999); Katzenstein (1997); Risse (1999).

7 Duffield zitiert in diesem Zusammenhang Aussagen von Josef Joffe, wonach der außenpolitische Multilateralismus in Deutschland zu so etwas wie einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz geworden sei (Süddeutsche Zeitung, 28. März 1992: 4, zit. Duffield 1998: 65, Fußn. 66) und von Wolfgang Schlör, der von einem instinktiven Multilateralismus der Deutschen spricht (Schlör 1993: 6f).

8 Vgl. Harnisch (2001); Harnisch/Maull (2001); Kirste (1998); Kirste/Maull (1998); Maull (1990; 1992).

theorie, die darauf verweisen könnte, dass Deutschland als Exportnation mit vielen Außengrenzen stark von internationaler Interdependenz betroffen ist und deshalb von multilateraler Kooperation besonders profitiert, ist bislang kaum systematisch für die Analyse der Außenpolitik des vereinten Deutschland fruchtbar gemacht worden. Sowohl aus politökonomischer (vgl. Berndt 1997) als auch aus neorealistischer Sicht (vgl. Baumann et al. 1999) wird darauf verwiesen, dass Deutschland durch die multilaterale Kooperation mit seinen Partnern seine nationalen Interessen gegenüber diesen Partnern – die zugleich auch ökonomische Konkurrenten sind – besser vertreten könne und sich zudem Einfluss in multilateralen Foren sichern könne. Andrei Markovits und Simon Reich (1997) haben schließlich noch auf ein spezifisch deutsches Eigeninteresse am Multilateralismus verwiesen: Da Deutschland auch heute, lange nach den beiden Weltkriegen, noch immer einem zumindest latenten Misstrauen seiner Freunde und Partner begegne, sei die außenpolitische Selbstbindung so etwas wie eine vertrauensbildende Maßnahme, die deutschen Handlungsspielraum nicht verringere, sondern vergrößere.[9]

Wir können in der Literatur also unterschiedliche Interpretationen des deutschen Multilateralismus ausmachen, die man in verkürzter Form wie folgt bezeichnen könnte: Multilateralismus als kulturell bedingter und kaum hinterfragter Habit, Multilateralismus als Strategie der Einflussicherung und Multilateralismus als vertrauensbildende Maßnahme. Diese Interpretationen bergen drei unterschiedliche Arten der Begründung multilateraler Einbindung Deutschlands in sich und sollen im Folgenden als Ausgangspunkt für die empirische Analyse der Regierungsreden dienen. Dabei geht es nicht darum, drei konkurrierende Theorien zu testen. Die drei Begründungsmuster mögen zwar auf konkurrierenden theoretischen Überlegungen basieren, in der politischen Praxis bestehen sie aber nebeneinander und sind dabei aus Sicht der Redner miteinander kompatibel.

2.2 Elitendiskurse und der Wandel von Ideen

In der vom Konstruktivismus geprägten Forschung wird überzeugend argumentiert, dass die deutsche Außenpolitik wesentlich von einem ideellen Bezugsrahmen geprägt ist, der sowohl in der gewachsenen politischen Kultur als auch in Deutschlands europäisierter nationaler Identität zu finden ist. Die hier vertretene These lautet jedoch, dass konstruktivistische Erklärungsmuster dabei die Kontinuität dieses Bezugsrahmens überschätzen und infolgedessen auch Veränderungen in der deutschen Außenpolitik übersehen. Die konstruktivistische Perspektive bietet sich jedoch dazu an, inkrementalen Wandel aufzuspüren und zu analysieren. Bei Kultur oder Identität handelt es sich um immaterielle, ideelle Strukturen, die einerseits Akteurshandeln prägen, andererseits aber auch stets durch Akteurshandeln reprodu-

---

9 Dieses Argument wird auch von anderen Autor(inn)en an einzelnen Stellen genannt (Davis 1998: 88; Duffield 1998: 65; Müller 1992: 132; Peters 1992: 54-57), ohne jedoch systematischer entwickelt zu werden. Es weist deutliche Berührungspunkte mit konstruktivistischen Argumentationslinien auf. Zwar wird dabei mit dem Begriff des Interesses operiert, der Begriff wird dabei aber eher konstruktivistisch als rationalistisch konzeptualisiert.

ziert werden. Dabei können sie über Zeit verändert werden. Diese Reproduktion verläuft zu einem erheblichen Teil über Kommunikation, vollzieht sich also in diskursiven Prozessen. Ich werde im folgenden Abschnitt zunächst erläutern, was ich unter einem Diskurs verstehe, um danach den Zusammenhang von Diskurs und Außenpolitik zu diskutieren. Dabei wird deutlich werden, welchen Nutzen die Analyse von Elitendiskursen für das Verständnis ideellen Wandels verspricht.

Diskursanalyse hat in den letzten Jahren in den Internationalen Beziehungen viel Aufmerksamkeit erfahren. Der Begriff des Diskurses ist dabei allerdings vielschichtig und häufig unklar geblieben. Dies ist freilich kein Spezifikum der Internationalen Beziehungen. Elisa Vass fand in einer Untersuchung von Bedeutungen des Begriffes in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen acht unterschiedliche Bedeutungen (zit. Titscher et al. 1998: 44). Diese umfassen eher anspruchslose Bedeutungen wie „Rede, Gespräch, Erörterung" und „Reihe von Aussagen oder Äußerungen". Sie umfassen „Sprache als etwas Praktiziertes, gesprochene Sprache" oder gar „Sprache als Totalphänomen, das Sprachuniversum". Sie umfassen aber auch anspruchsvollere philosophische Begriffsverständnisse wie bei Habermas oder Foucault. Für Jürgen Habermas ist mit Diskurs das Infragestellen von Gültigkeitskriterien in der Diskussion gemeint. Ziel des Diskurses ist es, unter den Teilnehmer(inne)n der Diskussion Konsens herzustellen. Im Sinne von Michel Foucault schließlich, der die Diskursanalyse in vielen Disziplinen wesentlich beeinflusst hat[10], ist Diskurs eine „regelgeleitete Praxis, die eine Kette oder ein zusammenhängendes System von Aussagen (= Wissensformen) hervorbringt" (zit. Titscher et al. 1998: 44). Bei Analysen im Foucaultschen Diskursverständnis spielt das Ziel eine große Rolle, unterdrückte Diskurse, die vom herrschenden Diskurs ausgegrenzt und deren Geltungsansprüche unterminiert werden, ausfindig zu machen.

In diesem Beitrag soll mit dem Diskursbegriff gearbeitet werden, der im Feld der soziolinguistischen Diskursanalyse Verwendung findet (vgl. van Dijk 1997a). Grundsätzlich wird Diskurs dabei verstanden als Text im Kontext.[11] Der deutsche Multilateralismus-Diskurs wird dann zunächst nur definiert als die Menge der Äußerungen von Deutschen, die sich auf multilaterale Kooperation oder auf die deutsche Einbindung in multilaterale Institutionen bezieht. Dabei mag es hegemoniale und unterdrückte Positionen geben, doch dies ist keine notwendige Bedingung oder Implikation, wenn von Diskurs die Rede ist. Wichtig sind im Rahmen dieses Diskursverständnisses zwei Punkte:

Erstens ist wesentlich, dass in Diskursen durch Verwendung und Verknüpfung bestimmter Begriffe Bedeutung produziert wird. Die Analyse von Diskursen ist daher nicht die Untersuchung bloßer Rede, der eine (viel wichtigere) Untersuchung tatsächlichen Handelns gegenüberzustellen wäre. Da Handlungen in einem sozialen Kontext stattfinden und Kommunikation, insbesondere sprachliche Kommunikation, umfassen, ist die kategoriale Unterscheidung von Rede und Handlung irreführend. Auch Diskurs ist Handlung. Dies schließt nicht aus, dass es nicht auch Formen außenpolitischen Verhaltens gibt, das über die sprachliche Ebene hinaus führt. Sehr viele außenpolitische Handlungen bestehen jedoch teilweise oder gar überwiegend

---

10 Vgl. für die Außenpolitikanalyse Larsen (1997); Bach (1999); Diez (1999).

11 Oft wird auch von „talk and text in context" (van Dijk 1997b: 3) gesprochen.

aus Sprechakten. Im Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen ist die Sprechakttheorie (vgl. Austin 1962; Searle 1969) vor allem von Nicholas Onuf und Friedrich Kratochwil aufgenommen worden (Kratochwil 1989; Onuf 1989; 1998). Onuf bringt die Perspektive von Sprechen als Handlung klar auf den Punkt, wenn er schreibt: „[...] saying ist doing. Talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is" (Onuf 1998: 59).

Der zweite Punkt, den ich betonen möchte, schließt sich daran an. Danach muss bei einer diskursanalytischen Betrachtung immer der Kontext der analysierten Texte berücksichtigt werden. Die Produktion von Bedeutung im Diskurs ist gerade deshalb wichtig, weil sie über die analysierten Texte hinaus Wirkung entfalten kann. In diesem Sinne ist Diskurs Text im Kontext. Dies bedeutet in meinem Fall, dass die analysierten außenpolitischen Reden nicht als isoliert von der Entwicklung deutscher Außenpolitik zu betrachten sind, die wiederum eingebettet ist in internationale Kontexte. Die Reden stellen vielmehr einen Teil dieser Entwicklung dar, mit beiderseitigen Wechselwirkungen. Man könnte dies den Makrokontext des Diskurses nennen. Daneben ist jedoch auch stets der Mikrokontext jeder Rede zu berücksichtigen, also die Stellung und Funktion des Redners, der Rahmen, in dem die Rede erfolgt und das Publikum, an das sie sich primär wendet. Dies muss bei der Interpretation der Aussagen mitbedacht werden. Wenn beispielsweise der Bundesverteidigungsminister vor dem Nordatlantikrat die Bedeutung der Atlantischen Allianz für die deutsche Außenpolitik hervorhebt und die deutsche Einbindung in die EU nur an nachgeordneter Stelle erwähnt, so ist dies ein schwächeres Indiz für eine deutsche Bevorzugung transatlantischer gegenüber europäischer Einbindung als wenn der Bundeskanzler oder der Bundesaußenminister dies in einer außenpolitischen Grundsatzrede vor dem Bundestag betont.

Wie hängen nun Diskurs und Außenpolitik zusammen? Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass außenpolitischer Diskurs und außenpolitisches Verhalten nicht immer klar zu trennen sind. Wenn außenpolitischer Diskurs ein Teil von Außenpolitik sein kann, wäre es problematisch, ihn als unabhängige Variable anzusehen, mit der die Merkmalsausprägungen einer abhängigen Variablen „Außenpolitik" erklärt werden sollen. Es ist aber auch nicht das Ziel dieser Abhandlung, eine solche Erklärung zu formulieren. Vielmehr geht es darum, Veränderungen der deutschen Außenpolitik, die sich auf der Ebene des Diskurses ausfindig machen lassen, aufzuzeigen und zu beschreiben. Damit verbindet sich dennoch der Anspruch, auch über die Diskursebene hinaus wichtige Aussagen über die deutsche Außenpolitik zu treffen.

Aus konstruktivistischer Sicht vollzieht sich in diskursiven oder kommunikativen Prozessen die Reproduktion, aber auch die Veränderung sowohl von Weltbildern als auch von Selbstbildern, d.h. Identitäten. Solche Identitäten wiederum sind wesentlich bei der Formulierung außenpolitischer Interessen und der Wahrnehmung sowohl der Welt als auch der eigenen Rolle in ihr. Insofern prägt der außenpolitische Diskurs letztlich das außenpolitische Verhalten auch über die diskursive Ebene hinaus. Neue Begründungsmuster oder die Verschiebung der Gewichtung verschiedener Begründungsmuster in einem Diskurs bedeuten daher zwar nicht, dass sich nun sofort ein radikaler Wandel der Politik vollziehen wird. Sie

bedeuten aber, dass unter Umständen ein neuer Möglichkeitsraum des Handelns geschaffen wird, beispielsweise, indem Handlungsoptionen, die vielleicht „objektiv" schon immer bestanden, nun als solche wahrgenommen und bezeichnet werden. Die Analyse der Entwicklung außenpolitischer Diskurse bietet ein Sensorium dafür, wie sich dieser Möglichkeitsraum außenpolitischen Handelns entwickelt. Sie ist deshalb sehr gut geeignet, Veränderungstendenzen aufzuspüren, die sich der Beobachterin oder dem Beobachter sonst nicht einfach erschließen.

Dabei muss bedacht werden, dass wie erwähnt zwischen außenpolitischem Diskurs und außenpolitischem Verhalten keine einfachen und klaren Ursache-Wirkungsbeziehungen skizziert werden können. Dies gilt auch über die Tatsache hinaus, dass sich im Diskurs bereits eine Form von Verhalten widerspiegelt. Selbst wenn man, wofür ich plädiere, die postmoderne Radikalisierung ablehnt, wonach es letztlich kein Sein, keine Realität außerhalb des Textes beziehungsweise des Diskurses gibt, kann Verhalten im Diskurs und Verhalten jenseits des Diskurses nicht einfach in Ursache und Wirkung aufgeteilt werden. Sinnvoller ist es, von einer Wechselwirkung auszugehen: Der Diskurs prägt Identitäten und beeinflusst damit auch das Verhalten jenseits der Diskursebene. Zugleich wirkt dieses Verhalten und die Interaktion mit anderen Akteuren aber wieder auf den Diskurs (und auf die Identitäten) zurück. Diskursanalyse mag daher von begrenztem Wert sein, wenn es darum geht, klar strukturierte Erklärungsmodelle zu formulieren. Im Bestreben, Anzeichen für einen Prozess des politischen Wandels aufzuzeigen und diesen besser verständlich zu machen allerdings, ist ein diskursanalytischer Fokus von großem Nutzen.

2.3 Qualitative Inhaltsanalyse und die Auswahl der Texte

Im Rahmen dieser diskursanalytischen Untersuchung bediene ich mich der qualitativen Inhaltsanalyse.[12] Diese Methode ist insbesondere dann angebracht, wenn ein Korpus von Texten auf eine möglichst systematische, dem Bedeutungsgehalt des jeweiligen Textes jedoch gerecht werdende Weise analysiert und interpretiert werden soll. Diese Vorgehensweise ist zwischen quantitativen Methoden der Inhaltsanalyse einerseits und idiographisch-hermeneutischen Methoden des Verstehens andererseits einzuordnen. Dies gilt sowohl für die Suche nach Regelmäßigkeiten als auch für die dabei verwendeten Kategoriensysteme.

Bei Verfahren der quantitativen Inhaltsanalyse (vgl. Früh 1991; Merten 1996) werden Texte nach einem bestimmten Schema kodiert, mit dem Ziel, in den Texten bestimmte Regelmäßigkeiten zu finden. Die Kodierung ist syntaktischer Art: es werden bestimmte Zeichenfolgen im Text (z.B. bestimmte Wörter) gesucht. Bei einem quantitativen Verfahren wie der Frequenzanalyse wird dann eine aus Zahlen bestehende Matrix erstellt, die die Häufigkeiten des Vorkommens dieser Zeichenfolgen (Variablen) in den einzelnen Texten (Fällen) beinhaltet. Auf der Basis dieser

[12] Den Begriff „qualitative Inhaltsanalyse" übernehme ich von Philip Mayring (2000). Wesentliche Grundlagen des qualitativ-inhaltsanalytischen Forschens wurden jedoch bereits in der Grounded Theory von Anselm Strauss gelegt (vgl. Strauss 1987).

Zahlenmatrix können dann mit statistischen Verfahren Verteilungen und Zusammenhänge ermittelt und überprüft werden, während die Ursprungstexte nicht mehr verwendet werden. Die Untersuchung ist vorstrukturiert, d.h. es muss festgelegt sein, wie die Texte kodiert werden sollen, bevor die Matrix erstellt wird.

Bei hermeneutisch-idiographischen Verfahren der Inhaltsanalyse (vgl. Hitzler/Honer 1997) ist das Ziel nicht das Auffinden von Regelmäßigkeiten, sondern das Verstehen des Einzelfalles. Zentral ist dabei das Verstehen aus dem Sinnzusammenhang heraus. Es wird als ein spiralförmiger Prozess verstanden, der aus dem Wechselspiel des Vorverständnisses des Rezipienten mit dem sich bei der Rezeption des Textes bildenden Sachverständnis entsteht (Coreth 1969). Das eigene Vorwissen wird also bewusst herangezogen; zugleich ist die Herangehensweise bei der Interpretation des Textes eher offen.

Bei der qualitativen Inhaltsanalyse wird insofern hermeneutisch gearbeitet, als die Bildung und Zuschreibung von Codes als hermeneutischer Vorgang angesehen wird, mit dem „Wirklichkeit" geordnet und mit Bedeutung versehen wird. Es geht jedoch nicht um das Verstehen des Einzelfalles, sondern wie bei quantitativen Methoden darum, Zusammenhänge und Regelmäßigkeiten zu suchen. Dafür werden Kodierungen vorgenommen, die Kodierung ist jedoch nicht syntaktischer, sondern semantischer Art. Textsegmenten, die eine Sinneinheit ergeben, werden Codes zugeordnet. Im weiteren Verlauf kann mit diesen Codes gearbeitet werden, es kann und sollte aber immer auch auf die Originaltexte zurückgegriffen werden, zum Beispiel, um den Zusammenhang, in dem eine Aussage steht, zu überprüfen und zu berücksichtigen. Da es als unmöglich angesehen wird, ohne Hintergrundwissen an das zu analysierende Material heranzutreten, sollte dieses expliziert werden. So ist es sinnvoll, auf Basis der Vorkenntnisse möglichst klar zu spezifizieren, wonach man sucht; zugleich ist es aber immer möglich, im Verlauf der Untersuchung das eigene Kategoriensystem im Lichte der Texte zu ergänzen oder zu verändern. Ein solches Vorgehen mag problematisch sein, wenn es darum geht, ausformulierte Theorien empirisch zu überprüfen, aber es ist angemessen, wenn man versucht, bisher vernachlässigte Phänomene aufzuzeigen.

Philip Mayring, von dem eines der Standardwerke der qualitativen Inhaltsanalyse stammt, unterscheidet drei Grundformen des Interpretierens von Texten: Strukturierung, Zusammenfassung und Explikation (Mayring 2000: 56-99). Während die Zusammenfassung (Verdichtung des Materials auf das Wesentliche, um es überschaubarer zu machen) und die Explikation (Erläuterung von Textstellen mit Hilfe weiteren Materials) für die Zwecke meiner Untersuchung weniger bedeutsam sind, kommt der Strukturierung ein wichtiger Stellenwert zu. Dabei werden mit Hilfe von Abstraktionen und der Einordnung des Materials in Kategorien und Kategoriensysteme die Strukturen und Regelmäßigkeiten im Textmaterial heraus gearbeitet. Es handelt sich um die systematische Anwendung eines Verfahrens, das nicht nur in der Wissenschaft eine große Rolle spielt. Alfred Schütz hält die Bildung von Typen und die Einordnung der auf uns einströmenden Informationen in solche Typologien für eine Basistechnik, um sich im Alltag zurechtzufinden (Schütz 1981: 199f).

Im Rahmen dieser Untersuchung arbeite ich mit einem sehr einfachen Kategoriensystem. Ich unterscheide die drei Begründungsmuster für Deutschlands multilaterale Einbindung in internationale Institutionen, die aus dem Stand der Forschung gewonnen werden konnten: Habit, Einflusssicherung, Vertrauensbildung. Durch die Kodierung von Textpassagen aus den ausgewählten Reden mit Hilfe dieses einfachen Kategoriensystems kann untersucht werden, wie häufig bestimmte Begründungen geäußert werden, welche Begründungen zu bestimmten Zeitpunkten neu in den Diskurs eingeführt werden und welche im Untersuchungszeitraum an Bedeutung gewinnen oder verlieren.

Im Laufe der Einordnung von Textpassagen anhand dieses Kategoriensystems wird auch deutlich, welche Begriffe wiederholt verwendet werden und für das jeweils transportierte Verständnis von Multilateralismus zentral sind. Solche Begriffe können als Schlüsselbegriffe bezeichnet werden. Im deutschen Multilateralismus-Diskurs sind dies, wie wir sehen werden, vor allem der Begriff der Verantwortung und der des Interesses. Da die Art der Verwendung solcher Schlüsselbegriffe die Entwicklung des Diskurses wesentlich prägt, wird ihnen in der Analyse besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Bevor wir zur empirischen Auswertung kommen, sei noch kurz die Textauswahl erläutert. Mit der Analyse der außenpolitischen Reden von Vertretern der Bundesregierung, die im Bulletin abgedruckt werden, wird so etwas wie ein „Regierungsdiskurs" untersucht. Gegenüber einer anderen Textauswahl (etwa Parlamentsdebatten, Zeitungskommentaren, Parteiprogrammen oder dem politikwissenschaftlichen Schrifttum selbst) hat dies den Vorteil, dass von einer sehr engen Verknüpfung von Diskurs und Außenpolitik ausgegangen werden kann. Für das Erkenntnisinteresse, Tendenzen des außenpolitischen Wandels aufzuzeigen und nicht, einen bereits festgestellten Wandel mit Hilfe des außenpolitischen Diskurses zu erklären, ist dies kein Nach-, sondern ein Vorteil. Außerdem liegt mit dem Bulletin eine zuverlässige und leicht zugängliche Datenquelle vor, die alle von der Bundesregierung selbst als wichtig erachteten Reden enthält. Die hier abgedruckten Reden können daher als autoritativ gelten. Dem Vorwurf einer beliebigen Textauswahl, die möglicherweise die Hypothesen des Autors begünstigt, kann ich durch dieses Vorgehen entgehen.[13]

Die Auswahl der Reden erfolgte in einem mehrstufigen Prozess. Um einen Vergleich der „alten Bundesrepublik" mit dem vereinten Deutschland zu ermöglichen und die Datenmenge im Rahmen dieses Aufsatzes zugleich überschaubar zu halten, habe ich zunächst jeweils zwei Jahrgänge ausgewählt: die beiden Jahrgänge vor der Vereinigung, 1988 und 1989, und die beiden Jahrgänge eine Dekade später, 1998 und 1999. Damit finden sich in der Periode nach der Vereinigung sowohl Reden von Vertretern der Regierung Kohl als auch von denen der Regierung Schröder. Anschließend wurden alle Reden ausgewählt, bei denen ein außenpolitischer Bezug vermutet werden konnte. Es fanden sich letztlich 25 Reden aus den Jahren vor und 22 Reden aus den Jahren nach der Vereinigung mit Textpassagen, die sich mit multilateraler Kooperation befassen oder eine wertende Aussage

[13] Für eine umfassende methodische Kritik an der Art der Anwendung in den Internationalen Beziehungen, vgl. Milliken (1999).

über internationale Institutionen enthalten. Diese Reden bilden den Datensatz der Untersuchung; ihre einschlägigen Textpassagen wurden markiert, kodiert und verglichen.

3 Ergebnisse der empirischen Auswertung

3.1 Begründungsmuster für Multilateralismus im außenpolitischen Diskurs

Die erste These, die ich zu Beginn dieses Beitrages formuliert habe, lautet, dass die Einbindung Deutschlands in multilaterale Institutionen im vereinten Deutschland zunehmend anders begründet wird, als dies zu Zeiten der „alten" Bundesrepublik der Fall war. Bevor wir uns solchen Veränderungen zuwenden, muss zunächst gezeigt werden, wie sich die genannten Begründungsmuster in den Reden wieder finden.

Zunächst sei hervorgehoben, dass Deutschlands multilaterale Einbettung von keinem der Redner negativ bewertet wird. Die Begriffe „multilateral" und „Multilateralismus" werden dabei häufig gar nicht verwendet. Wiederholt finden sich Passagen, die die Ablehnung außenpolitischer Alleingänge oder Sonderwege ausdrücken. Um nur zwei typische Beispiele zu nennen: „[...] dass Sonderwege nicht in eine europäische Zukunft, sondern wirklich und buchstäblich in die Irre führen" (Schröder, Bulletin 83/1999: 786). „Die Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zur Gemeinschaft der europäischen Demokratien ist die Absage an nationale Alleingänge" (Genscher, Bulletin 124/1988: 1133). Ein implizites Bekenntnis zum Multilateralismus wird auch deutlich, wenn „Kooperation, Integration, Dialog und Vertrauensbildung" als außen- und sicherheitspolitische Leitlinien bezeichnet werden (Kohl, Bulletin 15/1998: 170); oder wenn, wie in einer Rede Klaus Kinkels anlässlich der 25-jährigen VN-Mitgliedschaft der Bundesrepublik, die deutsche Außenpolitik als eine „Politik der Vernetzung und des fairen Ausgleichs der Interessen" bezeichnet wird (Kinkel, Bulletin 62/1998: 797).

Wie wird die multilaterale Einbindung in den Reden begründet? Die aus der Literatur gewonnene Unterscheidung der drei Begründungsmuster ist bei der Analyse hilfreich, wenngleich sie, wie noch zu sehen sein wird, auch an ihre Grenzen stößt. Die erste Gruppe bilden Aussagen mit Begründungen, die auf Normen und Prinzipien rekurrieren oder die Selbstevidenz der Richtigkeit multilateral orientierten Außenpolitik behaupten (Multilateralismus als Habit). Dem stehen Aussagen gegenüber, die die multilaterale Einbindung mit Verweis auf spezifisch deutsche Eigeninteressen begründen, vor allem verbunden mit einem Anspruch auf oder der Erwartung von Mitsprache (Multilateralismus als Einflusssicherung). Die dritte Gruppe schließlich bilden Aussagen, die die multilaterale Einbindung als eine für Deutschland vorteilhafte oder gar notwendige vertrauensbildende Maßnahme charakterisieren (Multilateralismus als Vertrauensbildung). Ein Großteil der Aussagen lässt sich gut in dieses einfache Kategoriensystem einordnen.

3.1.1 Multilateralismus als Habit

An vielen Stellen wird multilateral orientierte Außenpolitik als prinzipienorientiertes oder internalisiertes Verhalten ausgewiesen:

> Unsere Außenpolitik wendet die Prinzipien des demokratischen Zusammenlebens auf das Verhältnis der Staaten zueinander an - sie bedeutet den Abschied von der Machtpolitik der Vergangenheit. (Genscher, Bulletin 83/1988: 787; ähnlich auch: Genscher, Bulletin 124/1988: 1135).

> [...] es ist offenkundig, dass wir Deutschen bei der Überwindung der Trennung unseres Kontinents eine besondere Aufgabe und Verantwortung haben. Wir Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland haben durch unsere Mitgliedschaft in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien und der Europäischen Gemeinschaft und dem Westlichen Bündnis verantwortlichen Gebrauch gemacht von der am 8. Mai 1945 wiedergewonnenen Freiheit (Genscher, Bulletin 83/1988: 787).

> Die Außenpolitik des vereinten Deutschland ist aus tiefer Überzeugung und historischer Verantwortung eine Politik der Vernetzung und des fairen Ausgleichs der Interessen (Kinkel, Bulletin 62/1998: 797).

> Unser Land bekennt sich heute aus tiefster Überzeugung und aus historischer Verantwortung zum friedlichen Interessenausgleich und zum Multilateralismus (Fischer, Bulletin 57/1999: 595; ähnlich auch Schröder, Bulletin 83/1999: 788).

In Aussagen dieser Art wird multilateral orientierte deutsche Außenpolitik als eine Verpflichtung angesehen: entweder unter Hinweis auf allgemeine Normen, Werte und Prinzipien (Demokratie, Frieden, Gerechtigkeit) oder unter Hinweis auf eine besondere Verantwortung Deutschlands mit Blick auf seine Vergangenheit. Aussagen, die Multilateralismus und Westbindung als unveränderbaren Kern deutscher Politik oder gar deutscher Identität bezeichnen, werden gerne mit den oben genannten Begründungen verknüpft. Auch hier seien zwei Beispiele genannt:

> Nach all unseren historischen Erfahrungen sind die Westbindung und die atlantische Orientierung der Bundesrepublik unveränderliche Bestandteile unserer politischen Existenz (Scholz, Bulletin 103/1988: 945).

> Die europäische Integration hat Deutschland stärker geprägt, als wir uns dessen bewusst waren. Heute ist ein souveränes Deutschland mit Europa verwoben, nicht nur politisch und wirtschaftlich, sondern auch in seiner Identität (Schröder, Bulletin 66/1999: 662).

Ihren stärksten Ausdruck findet diese Position paradoxer Weise an den Stellen, an denen auf die Begründung verzichtet und selbstreferentielle Aussagen an ihre Stelle gesetzt werden. Dies zeigt sich in der folgenden Textpassage:

> Unser Eintreten für tragfähige multilaterale Strukturen in der EU, der NATO, der OSZE und den Vereinten Nationen gründet auf der Erkenntnis, dass solche Strukturen die beste

> Rückversicherung gegen Unilateralismus und hegemoniale Bestrebungen sind (Schröder, Bulletin 83/1999: 786).

Diese Aussage Gerhard Schröders besagt für sich genommen nur, er sei für Multilateralismus, weil dieser das Gegenteil von Unilateralismus ist. Die Internalisierung von Multilateralismus als Wert an sich zeigt sich darin, dass er es nicht mehr für notwendig hält, zu begründen, warum Unilateralismus und hegemoniale Bestrebungen grundsätzlich von Übel seien. Die Aussage macht im Grunde nur für ein Publikum Sinn, das diese Werthaltung selbstverständlich teilt.

3.1.2 Multilateralismus als Einflusssicherung

Neben solchen Aussagen finden sich jedoch auch viele, die die multilaterale Orientierung der deutschen Außenpolitik ganz anders begründen, nämlich damit, dass Deutschland damit Mitsprache und Einfluss in der internationalen Politik gewinne. Typische Beispiele hierfür sind:

> Es geht also auch um eine Neubalancierung der Gewichte in der Allianz. Lasten und Risiken im Bündnisbereich, aber auch außerhalb davon müssen entsprechend der Kraft der Bündnispartner in der Intensität ihrer Interessen getragen werden. Wir Europäer legen Wert darauf, dass gemeinsame Verantwortung für die Entscheidungen des Bündnisses auch Mitsprache bei der Entscheidungsfindung bedeutet (Schäfer, Bulletin 81/1988: 775).

> Die Bundesrepublik Deutschland leistet mit der Bundeswehr zur gemeinsamen westlichen Sicherheit einen wichtigen Beitrag. Zur konventionellen Verteidigung leistet sie den mit Abstand bedeutsamsten. Darauf gründet sich unser Gewicht in der Allianz und unser Anspruch, ihre Politik maßgeblich mitzugestalten (Genscher, Bulletin 31/1989: 274).

> Glaubhafte und wirkungsvolle Interessenvertretung nach außen ist vor diesem Hintergrund [dem der Globalisierung - RB] ebenfalls nur auf europäischer Basis möglich. Die Bundesregierung wird deshalb auch in Zukunft treibende Kraft der Einigung sein (Schröder, Bulletin 85/1999: 805).

Obwohl die hier zitierten Aussagen nicht im Widerspruch zu den weiter oben aufgeführten stehen, ist dennoch die Argumentation für multilaterale Außenpolitik eine andere, weil hier entweder direkt der individuelle Nutzen für Deutschland angesprochen oder ein Anspruch auf Einfluss abgeleitet wird. Diese Klasse von Aussagen steht in engem Zusammenhang mit solchen, in denen mit dem Begriff des Interesses, des Eigeninteresses oder des nationalen Interesses operiert wird. Sehr gut wird dies in der folgenden Textpassage aus einer Rede Gerhard Schröders vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin deutlich:

> Dieser Bundesregierung ist gelegentlich vorgeworfen worden, sie würde viel zu viel Wert auf „deutsche Interessen" legen. Ich kann das nicht als Vorwurf verstehen. Außenpolitik ist auch Interessenpolitik. [...] Wie alle unsere Nachbarn haben auch die

> Deutschen vernünftig verstandene nationale Interessen. Der entscheidende Punkt ist nur der, wie man diese Interessen definiert und wie man sie verfolgt. Letzteres ist besonders wichtig, weil im Zeitalter der Globalisierung niemand Erfolg haben kann und wird, wenn er nur eine strikt nationalstaatliche Politik verfolgt. [...] Deutsche Außenpolitik sollte deshalb eine Politik des „aufgeklärten Eigeninteresses" sein (Schröder, Bulletin 55/1999: 575).

In der Wendung „vernünftig verstandene nationale Interessen" zeigt sich, dass Gerhard Schröder den Gebrauch des Begriffs der nationalen Interessen nicht für so selbstverständlich und akzeptiert hält, dass er ihn problemlos verwenden könnte. Implizit distanziert er sich damit von unvernünftig verstandenen nationalen Interessen, ohne diese freilich zu explizieren, und er verweist darauf, dass Deutschland sich damit genauso verhält wie seine Nachbarn. Dennoch muss betont werden, dass hier der Begriff des Eigeninteresses verwendet wird und die Ablehnung einer strikt nationalstaatlichen Politik unter Verweis auf eigenen Nutzen anstatt auf allgemeine Prinzipien formuliert wird.

3.1.3 Multilateralismus als Vertrauensbildung

Aussagen, die in die dritte Kategorie fallen, die also die multilaterale Einbindung als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber den Nachbarn und Partnern charakterisieren, ließen sich in den Dokumenten seltener finden. Dies liegt sicher nicht zuletzt auch daran, dass dieses dritte Begründungsmuster weniger weit gefasst ist als die beiden ersten. Helmut Kohl hat beispielsweise 1988 in mehreren Reden betont, dass nur die Einbindung in die westlichen Institutionen der Bundesrepublik das Vertrauen und den Spielraum für eine aktive Ostpolitik schaffe:

> Erreichen wir 1992 den Binnenmarkt, ist der Einigungsprozess in Europa unumkehrbar. Dazu wollen wir jetzt einen entscheidenden Beitrag leisten. Wir wollen damit auch das Vertrauen, das unsere Partner in unsere Präsidentschaft setzen, rechtfertigen. Wir verbessern damit zugleich alle Voraussetzungen für eine aktive Ostpolitik. Sie befreit unsere Bündnispartner nicht nur von der möglichen Sorge über einen deutschen Sonderweg, sondern wir gewinnen auch ihre Unterstützung (Kohl, Bulletin 5/1988: 30; ähnlich auch Kohl, Bulletin 24/1988: 1999 und Kohl, Bulletin, 29/1988: 245).

Im Zeitraum 1998 bis 1999 finden sich ebenfalls drei Textpassagen, die unter diese Kategorie gefasst werden können. Zwei davon entstammen Reden Gerhard Schröders (Schröder, Bulletin 59/1999: 605; Schröder, Bulletin 66/1999: 663). Am deutlichsten zeigt sich dieses Argumentationsmuster jedoch in einer Rede von Bundesverteidigungsminister Volker Rühe, als dieser in einer Rede auf das wesentlich von ihm initiierte Projekt eines dänisch-deutsch-polnischen Militärverbandes zu sprechen kommt:

> Militärische Integration ist Ausdruck besonderen Vertrauens zwischen Verbündeten, die Freunde geworden sind. Was wir im Westen an Integration geleistet haben - etwa mit dem Eurokorps in Straßburg und dem Deutsch-Niederländischen Korps in Münster -,

> das wollen wir künftig auch im Osten aufbauen. Unser Schwerpunkt ist zunächst Polen. Mit Polen und Dänemark bilden wir ein gemeinsames Korps aus einer dänischen, einer polnischen und einer deutschen Division (Rühe, Bulletin 33/1998: 399).

3.1.4 Grenzen der Kategorisierung

Eine Reihe von Äußerungen lassen sich nicht eindeutig einer der drei Kategorien von Begründungen zuschreiben. Beispielsweise mischen sich mitunter Hinweise auf Eigeninteressen mit solchen auf Prinzipien oder Fremderwartungen, wie im folgenden Beispiel, das einer Rede Rudolf Scharpings entstammt:

> Deutschland leistet im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme seinen Beitrag entsprechend seinem internationalen Gewicht. Es entspricht unseren nationalen Interessen und den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft, dass dies auch so bleibt (Scharping, Bulletin 56/1999: 583).

Scharping bedient sich einerseits des Begriffs „Gewicht", eines von vielen Rednern benutzten und nur mäßig camouflierten Synonyms für Macht oder Einfluss, und er verweist explizit auf nationale Interessen. Zugleich hält er es aber offensichtlich auch für selbstverständlich, dass die Bundesrepublik den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft entsprechen soll. Es ist allerdings weder verwunderlich noch problematisch, dass solche gewissermaßen hybriden Textstellen auftauchen. Erstens besteht zwischen prinzipien- und interessenorientierter Argumentation grundsätzlich überhaupt kein Widerspruch. Die beiden können sich sogar sehr gut ergänzen. Wenn eine Norm oder ein Wert internalisiert worden sind, sorgen sie dafür, dass sich die Interessendefinition des Akteurs entsprechend anpasst. Zweitens ist diese Unterscheidung zwar sicherlich für akademische Zwecke heuristisch sinnvoll, aber es handelt sich dennoch um eine „akademische" Unterscheidung, der politische Praktiker(innen) oft nicht die gleiche Bedeutung beimessen werden wie politikwissenschaftliche Theoretiker(innen). Gleichwohl halte ich es für eine wichtige Beobachtung, dass sich sehr unterschiedliche Begründungen für außenpolitischen Multilateralismus nicht nur bei einzelnen Rednern, nicht nur in einzelnen Reden, sondern auch in einzelnen Redepassagen mischen und ergänzen. Dies zeigt, dass die Frage nach den Begründungsmustern im außenpolitischen Multilateralismus-Diskurs im Stile eines „entweder-oder" nicht angemessen beantwortet werden kann. Es bedeutet jedoch nicht, dass nicht etwaigen Verschiebungen in diesen Begründungsmustern nachgegangen werden kann. Dies soll im folgenden Abschnitt geschehen.

3.2 Verschiebungen bei den Begründungsmustern

Stellt man die Textpassagen, die Argumente und Begründungen für die multilaterale Orientierung von Deutschlands Außenpolitik enthalten, der Jahre 1988 und 1989 denen der Jahre 1998 und 1999 gegenüber, so wird vor allem eines deutlich: in den beiden untersuchten Jahren nach der Vereinigung haben Aussagen, die auf deutsches

Eigeninteresse, verbunden mit dem Verweis auf Einfluss, verweisen, gegenüber den beiden früheren Jahren deutlich zugenommen. Bei den beiden anderen Kategorien blieb die absolute Zahl der jeweils gefundenen Textstellen hingegen weitgehend gleich. Der Wert von Quantifizierungen darf hierbei nicht überschätzt werden, sie können aber doch helfen, diese Aussage zu veranschaulichen. In die Kategorie „Multilateralismus als Vertrauensbildung" fielen in beiden Zeiträumen jeweils drei Textpassagen, und in der Kategorie „Multilateralismus als Habit" blieb die Zahl mit 14 (1998-99) gegenüber 13 (1988-89) Textstellen ebenfalls praktisch gleich. Eindeutig in die Kategorie „Multilateralismus als Einflusssicherung" fielen in den beiden Jahren vor der Vereinigung hingegen nur vier Äußerungen (ergänzt durch drei weitere, die sowohl solche als auch prinzipien- und werteorientierte Elemente enthielten). In den beiden Jahren eine Dekade später liegt die Zahl hier jedoch bei 20 Äußerungen, die auf ein spezifisches deutsches Eigeninteresse verweisen und in denen mit Begriffen wie nationalem Interesse oder deutschem Einfluss operiert wird, bilden hier also die absolute Mehrzahl aller einschlägigen Äußerungen, während sie in den beiden Jahren vor der Vereinigung nur im Ausnahmefall zu finden waren.

Die Rede von der wirkungsvollen Interessenvertretung, von der Einflussnahme und vom gewachsenen deutschen Gewicht findet sich bei Vertretern beider Bundesregierungen – sowohl der christlich-liberalen Regierung Kohl/Kinkel als auch der rot-grünen Regierung Schröder/Fischer. Am häufigsten sind derartige Passagen aber in Reden Gerhard Schröders und Rudolf Scharpings, die wiederholt den deutschen Wunsch nach oder gar Anspruch auf politische Gestaltung in der internationalen Politik äußern, und die betonen, dass Deutschland dafür auch einen entsprechenden Beitrag liefern müsse:

> Zur Wahrung internationaler Handlungsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Einflussnahme reicht es auf Dauer nicht aus, eine außenpolitisch gestaltende Rolle für Frieden, Freiheit und Menschenrechte zu beanspruchen. Man muss auch bereit sein, die dafür notwendigen Mittel bereitzustellen (Scharping, Bulletin 56/1999: 588).

Da aus dem Kontext dieser Äußerung klar hervorgeht, dass Scharping unter „Mittel" militärische Mittel versteht, bedeutet dies, dass er eine Stärkung der deutschen Militärkapazitäten mit dem expliziten Ziel fordert, damit mehr internationalen Einfluss zu gewinnen.

Verstärkt findet sich auch der Topos, dass der Gewinn von Einfluss oder Handlungsfähigkeit zwar gefordert, doch zugleich auf die Europäische Union übertragen wird. In solchen Textpassagen wird dann eine Stärkung der EU gefordert, damit diese deutsche und europäische Interessen weltweit wirkungsvoller vertreten kann:

> Gerade der Kosovo-Konflikt hat gezeigt: In europäischen Krisen muss Europa politisch und militärisch handlungsfähiger werden, um gleichberechtigt Einfluss nehmen zu können. (Scharping, Bulletin 56/1999: 584).

> Nur Europa verfügt über die „kritische Masse", um die globalen Entwicklungen spürbar beeinflussen zu können. Nur in und mit Europa können wir Deutschen unsere Interessen zur Geltung bringen. Allen Europa-Skeptikern sage ich deshalb: In der multipolaren Welt brauchen wir nicht weniger, sondern mehr Europa (Kinkel, Bulletin 51/1998: 659).

Klaus Kinkel bedient sich in der eben zitierten Passage interessanterweise auch des realistischen Konzepts der Polarität. Da Deutschland allein kein wichtiger Machtpol werden könne, so könnte man seine Aussage paraphrasieren, müsse es sich eben verstärkt mit den EU-Partnern zusammentun.

Gleichzeitig mit der Zunahme derartiger Begründungen bleiben jedoch andere, etwa auf Werte und Prinzipien rekurrierende Begründungen weiterhin präsent. Es lässt sich also festhalten, dass sich hier eine graduelle und dennoch bemerkenswerte Verschiebung der Gewichtung vollzieht. Eine eingehendere Analyse des *Prozesses* dieser Verschiebung kann im Rahmen dieses Beitrages nicht geleistet werden, ganz abgesehen von einer umfassenderen Erklärung der Verschiebung. Ein wichtiges Element dieses Verschiebungs-Prozesses lässt sich jedoch in der Verwendung bestimmter Begriffe im Diskurs finden, die ich als Schlüsselbegriffe bezeichnen möchte. Im folgenden Abschnitt möchte ich mich einigen solcher Schlüsselbegriffe widmen.

3.3 Schlüsselbegriffe im Diskurs: Interesse und Verantwortung

Die zweite zentrale These, der in diesem Beitrag nachgegangen wird, lautet, dass die oben dargestellten Diskursverschiebungen eingewoben sind in eine Kontinuitätsrhetorik, die es dem Betrachter mitunter schwer macht, die Veränderungen sofort als solche zu erkennen. Veränderungen in der diskursiven Verwendung zentraler Begrifflichkeiten können hierbei als ausschlaggebend für die beobachtete Verschiebung im Diskurs gesehen werden. Dies betrifft sowohl das Auftauchen neuer, bislang nicht oder kaum verwendeter Begriffe als auch die Verwendung etablierter Begriffe mit einem veränderten Bedeutungsgehalt. In beiden Fällen geht es, zumindest im deutschen Multilateralismus-Diskurs, jedoch nicht um einen abrupten Wechsel im Sprachgebrauch. Die sprachlichen „Innovationen", die die Diskursverschiebung kennzeichnen, sind in aller Regel anschlussfähig an den bisherigen Diskurs. Ich möchte dies an zwei Beispielen aus dem deutschen Multilateralismus-Diskurs illustrieren: dem Begriff des Eigeninteresses, der 1988/1989 vollständig fehlt und zehn Jahre später wiederholt verwendet wird, um die multilaterale Einbindung Deutschlands zu begründen; und dem Begriff der Verantwortung – unter den Rednern ein sehr populäres Schlagwort im Zusammenhang mit den Leitlinien der deutschen Außenpolitik – der freilich 1998/1999 meist mit deutlich anderer Bedeutung benutzt wird als ein Jahrzehnt zuvor.

In den Reden der beiden früheren Bulletin-Jahrgänge taucht der Begriff des Eigeninteresses überhaupt nicht und selbst der des Interesses nur in Ausnahmefällen auf: einmal in einer etwas tautologischen Aussage Genschers über die Europäische Politische Zusammenarbeit und einmal in einer Aussage Kohls über Deutschland und Frankreich als dem Kern einer Europäischen Union:

> In der EPZ, dem Kernstück der heranwachsenden gemeinsamen europäischen Außenpolitik, geht es um die Festigung der EPZ als zentralem Instrument außenpolitischer Interessenwahrnehmung, es geht um die außenpolitische Identität Europas (Genscher, Bulletin 9/1988: 65).

> Deutsche und Franzosen müssen gemeinsam den Kern einer Europäischen Union bilden - einer Union, die sich nicht einfach als gemeinsamer Markt begreift, sondern als Gemeinschaft von Werten einer freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie. Wir müssen fähig sein, unsere Interessen in immer stärkerem Maße zu bündeln und als Gemeinschaft des Handelns aufzutreten (Kohl, Bulletin 11/1988: 81).

Hier wird deutlich, dass selbst in den Redepassagen, in denen der Begriff des Interesses Verwendung findet, keineswegs auf die Durchsetzung deutscher Interessen gegenüber anderen Staaten abgehoben wird. Eine Dekade später jedoch wird an vielen Stellen sehr dezidiert mit dem Begriff des Interesses hantiert, wie etwa in den folgenden Beispielen:

> Unser Engagement [bei der Integration der östlichen Nachbarn in die NATO - RB] beruht auch auf einem wohlverstandenen deutschen Eigeninteresse (Rühe, Bulletin 33/1998: 399).

> Nur in und mit Europa können wir Deutschen unsere Interessen zur Geltung bringen (Kinkel, Bulletin 51/1998: 659).

> Deutsche Außenpolitik war und ist, genauso wie die Politik unserer Partner, eine in der EU und dem Nordatlantischen Bündnis eingebettete, gleichsam „aufgeklärte" Interessenpolitik (Schröder, Bulletin 83/1999: 782).

Der Unterschied liegt nicht darin, dass die deutsche Außenpolitik 1988/1989 keine Interessen verfolgt hätte oder dass Kohl und Genscher gar bewusst deutschen Interessen zuwider gehandelt hätten. Ein Rekurs auf den Egoismus, der mit der Verwendung des Begriffs „Eigeninteresse" impliziert wird, vertrug sich aber offenbar nicht mit dem Selbstbild einer prinzipien- und werteorientierten bundesdeutschen Außenpolitik – einer Außenpolitik, die die Verantwortung vor der eigenen Geschichte betonte. Es ist auch wichtig zu betonen, dass es den Rednern 1998/1999 gelungen ist, zwischen dem Begriff des Eigeninteresses und diesem ja noch immer vorhandenen Selbstbild eine Brücke zu schlagen. Am deutlichsten wird dies in einer Passage aus Gerhard Schröders DGAP-Rede, die sich an die bereits weiter oben zitierte Passage anschließt:

> Ich verstehe deshalb deutsche Außenpolitik heute als eine Politik in und mit Europa. Das ist auch ein Auftrag aus der deutschen Geschichte, aber nicht nur das: Es ist auch eine Verpflichtung der Gegenwart und der Zukunft. Die Zeit des deutschen „Sonderweges" und seiner verhängnisvollen Folgen ist nicht nur wegen der Integration Deutschlands in Europa, sondern auch wegen fortgeschrittener Erkenntnis bei den Deutschen und bei den Nachbarn ein für alle Mal vorbei.

> Deutsche Außenpolitik sollte deshalb eine Politik des „aufgeklärten Eigeninteresses" sein. [...] Da die deutsche Souveränität jahrzehntelang eingeschränkt war, hat die Bundesrepublik diese Politik eines „aufgeklärten Eigeninteresses" vielleicht besser als manch anderes Land gelernt, ja, lernen müssen (Schröder, Bulletin 55/1999: 575-576).

Schröder verwendet hier Topoi, die gut aus einer Rede Genschers stammen könnten, wie den Auftrag aus der Geschichte, die daraus erwachsende Verpflichtung und die Absage an Sonderwege. Er verbindet diese allerdings mit seinem Begriff des aufgeklärten Eigeninteresses, zu dem er in der Rede auch ausführt: „Man soll seine eigenen Interessen nicht leugnen, und man soll sie auch zu Gehör bringen" (ebd.: 575).[14] Dies unterscheidet sich wesentlich von Genschers oder auch Kohls Vorgehensweise, die Interessen gerade nicht explizit formulierten und schon gar nicht lauthals zu Gehör brachten. Schröder kritisiert hier die Strategie Genschers, Interessen zu verfolgen, ohne sie je klar zu explizieren. Gleichzeitig behauptet er, die Bundesrepublik hätte seit jeher eine Politik des aufgeklärten Eigeninteresses betrieben. Er propagiert also einen neuen Stil der Formulierung und Vertretung eigener Interessen und schafft es zugleich, diesen Stil als Kontinuität bundesdeutscher Außenpolitik zu präsentieren.

Ein zweites wichtiges Beispiel, wie Ideenwandel im Diskurs bei scheinbarer weitgehender sprachlicher Kontinuität vollzogen wird, ist die Bedeutungsverschiebung des Begriffes der Verantwortung. In den Reden aus den 1980er Jahren ist Verantwortung einer der Lieblingsbegriffe der Redner, vor allem Hans-Dietrich Genschers. Der Begriff kam vor allem dann zum Tragen, wenn von einer deutschen Verantwortung entweder vor der deutschen Geschichte, für die Überwindung der Teilung Europas oder ganz allgemein für Frieden und Freiheit die Rede war. Hier seien nur einige Beispiele genannt:

> Der gemeinsamen Verantwortung für den Frieden stellen sich die Deutschen in beiden deutschen Staaten. [...] Von deutschem Boden darf nie wieder Krieg, sondern soll nur mehr Frieden ausgehen. Diese Verantwortungsgemeinschaft aller Deutschen dient allen Europäern (Genscher, Bulletin 75/1988: 723).

> Wir wollen als Mitglied der Gemeinschaft der Europäischen Demokratie und des Westlichen Bündnisses auch gegenüber unseren östlichen Nachbarvölkern der Verantwortung gerecht werden, die sich auch unserer Geschichte ergibt (Genscher, Bulletin 83/1988: 787).

> Deutsches Schicksal war immer auch europäisches Schicksal. Hier wird der Kern unserer europäischen Bestimmung deutlich, und damit auch das Ausmaß unserer Verantwortung. Ich sage *Verantwortung* – nicht Macht (Genscher, Bulletin 124/1988: 1132; Hervorh. im Original).

Daneben existierte bereits eine zweite Bedeutung des Begriffes, die auf eine gewachsene deutsche (Mit-) Verantwortung in der internationalen Politik hinwies. In

---

[14] An anderer Stelle wird Schröder noch deutlicher: „Nun glauben wir tatsächlich nicht, dass die erfolgreichsten Töne die leisesten sind. Uns geht es um die ehrlichen Töne." (Schröder, Bulletin 66/1999: 663)

dieser Form wurde der Begriff aber nur an wenigen Stellen und nur von den Bundesverteidigungsministern Scholz und Stoltenberg verwendet, blieb also vergleichsweise marginal:

> Die Bundesrepublik Deutschland besitzt großes internationales Gewicht, und das hat zu Recht eine große internationale Mitverantwortung zur Folge (Scholz, Bulletin 103/1988: 945).

> Unsere Sicherheitspolitik ist immer auch Weltpolitik. Die Veränderungen im Ost-West-Verhältnis lassen die zunehmende globale Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland in den Vordergrund rücken (Stoltenberg, Bulletin 93/1989: 813).

Ein Jahrzehnt später hat sich die Gewichtung umgekehrt. Die Forderung, Deutschland müsse mehr Verantwortung übernehmen und stehe aufgrund seines größeren Gewichts in globaler Verantwortung, ist nun dominant. „Verantwortung übernehmen" bedeutet nun meist einen deutschen Zuwachs an politischem Einfluss oder einen Zuwachs an deutschen Militärkapazitäten sowie die Bereitschaft zu deren Einsatz:

> [...] sollte allerdings der Kreis der Ständigen Mitglieder [des VN-Sicherheitsrates - RB] vergrößert werden, dann stünde Deutschland auch bereit, im Sicherheitsrat Verantwortung zu übernehmen (Schröder, Bulletin 55/1999: 577).

> Wenn Deutschland seine Verantwortung innerhalb der Staatengemeinschaft wahrnehmen will, wird die Bundeswehr in der Zukunft einen wesentlichen und hochwertigen Beitrag zu Friedensmissionen leisten müssen (Scharping, Bulletin 56/1999: 584).

Diese Bedeutung von „Verantwortung" steht in mancher Hinsicht diametral derjenigen gegenüber, die aus den außenpolitischen Reden Genschers zumeist herausgelesen werden kann. Genscher kontrastierte Verantwortungspolitik mit der Machtpolitik alten Stils, die Deutschland und Europa nur ins Verderben gestürzt hatte. Die Machtpolitik ist hier die wenig verantwortliche, von der sich die Außenpolitik der Regierung Kohl/Genscher abhebt. Mit der Forderung, das vereinte Deutschland müsse mehr Verantwortung übernehmen, wird hingegen ein anderer Kontrast geschaffen. Hier ist die Zurückhaltung, die die alte Bundesrepublik übte, etwa unter der Regierung Kohl/Genscher, die vergleichsweise wenig verantwortliche Politik, von der deutsche Außenpolitik sich nun abheben müsse, indem die Bundesrepublik mehr internationale Verantwortung übernimmt.[15] Damit wird der Gegensatz von Verantwortung und Macht aufgegeben, den Genscher stets so hervorgehoben hatte. „Verantwortung übernehmen" wird gleichbedeutend verwendet mit „Einfluss ausüben", oder „an militärischen Einsätzen teilnehmen" und kommt damit in seiner Bedeutung der Forderung, Deutschland solle „Macht ausüben" nahe (vgl. dazu auch Baumann/Hellmann 2001: 71f).

---

15 Wolfram Wette hat gezeigt, dass es beim Begriff des Sonderweges ähnliche Ansätze einer Umdeutung gegeben hat (vgl. Wette 1996).

In diesem Bedeutungswandel des Begriffes „Verantwortung" spiegeln sich im Kern die Verschiebungen innerhalb des Multilateralismus-Diskurses wider. Zugleich spricht viel dafür, dass ein derartiger Bedeutungswandel von Schlüsselbegriffen auch ganz wesentlich ist, um Diskursverschiebungen wie die hier analysierten herbeizuführen. Dies gilt in besonderem Maße in Fällen wie dem hier vorliegenden, in denen an der Oberfläche und sicher auch zu einem wesentlichen Teil in der Substanz Kontinuität herrscht und auch vermittelt werden soll. Veränderungen und Neubewertungen müssen argumentativ anschlussfähig an den bisherigen Diskurs sein. Die schrittweise Umdeutung wichtiger Begriffe, bei der die bisher dominante Bedeutung durchaus parallel bestehen bleiben kann, ist ein wichtiges Element, um dem Neuen – im Gewande des Alten – Legitimität zu verleihen.

4 Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurde mithilfe qualitativer inhaltsanalytischer Methoden ein Ausschnitt des bundesdeutschen Regierungsdiskurses über den außenpolitischen Multilateralismus Deutschlands untersucht. Die Untersuchung zeigt zunächst, dass Deutschlands Einbindung in multilaterale Institutionen von allen Regierungsvertretern sowohl vor als auch nach der Vereinigung positiv bewertet wurde. Dies entspricht den Beobachtungen der Forschungsarbeiten der letzten Jahre, die im Multilateralismus der deutschen Außenpolitik eine Kontinuitätslinie über die deutsche Vereinigung hinweg sehen.

Die Analyse der Regierungsreden belegt aber vor allem, dass es im deutschen Regierungsdiskurs über den außenpolitischen Multilateralismus Verschiebungen gegeben hat, die in den meisten Forschungsarbeiten über Deutschlands (neue) Außenpolitik unberücksichtigt oder gar unbemerkt geblieben sind. Zwar finden sich in den Reden beider Zeitperioden unterschiedliche Muster von Begründungen für die multilaterale Orientierung der bundesdeutschen Außenpolitik. Sie lassen sich in drei Gruppen einteilen: Multilateralismus als kulturell bedingter und kaum hinterfragter Habit, der vor allem auf Normen und Werte rekurriert; Multilateralismus als Strategie der Einflusssicherung, bei der nationale Interessen betont werden; und Multilateralismus als vertrauensbildende Maßnahme, die historisch bedingtes Misstrauen abbauen und deutsche Handlungsspielräume dadurch erweitern soll. Während Textaussagen, die sich der ersten oder der dritten Gruppe (Habit oder Vertrauensbildung) zuordnen lassen, jedoch in beiden Untersuchungszeiträumen in gleichbleibender Frequenz in den Reden auftreten, hat die Begründung des deutschen Multilateralismus mit den Möglichkeiten zur Einflusssicherung und Wahrung nationaler Interessen, die eine multilaterale Orientierung der Außenpolitik bietet, im Zeitraum nach der Vereinigung dramatisch zugenommen. Dieses Begründungsmuster ist im Zeitraum 1998 bis 1999 das am häufigsten in den Reden erscheinende, während es zehn Jahre vorher nur in sehr wenigen Textpassagen der untersuchten Reden durchschien.

Bei der hier identifizierten Diskursverschiebung spielen bestimmte Begriffe, die man als Schlüsselbegriffe bezeichnen kann, eine wichtige Rolle. Im Zuge des

Zuwachses einflussbasierter Begründungen erhalten zum einen Begriffe Bedeutung, die zuvor im Diskurs nicht oder allenfalls am Rande auftraten. Der Begriff des nationalen Interesses ist ein Beispiel für einen solchen Begriff. Zum anderen aber werden auch etablierte, seit jeher im Diskurs geläufige Begriffe mit einem anderen Bedeutungsinhalt versehen. Dies ermöglicht es den Rednern, auf den Traditionsbestand deutscher Außenpolitik zu verweisen und die Übereinstimmung ihrer Argumentation mit dieser politischen Tradition zu reklamieren, zugleich aber auch in ihrem eigenen Sinne umzudeuten. Am Begriff der Verantwortung spiegelt sich dies am besten wider: Verantwortungspolitik in dem vor allem von Hans-Dietrich Genscher gebrauchten Sinne bezog sich darauf, dass Deutschland fest eingebettet in multilaterale Institutionen mit seinen Partnern kooperieren und somit der alten Machtpolitik den Rücken kehren sollte. Nach der Vereinigung wurde hingegen von vielen Rednern betont, Deutschland müsse nun mehr Verantwortung übernehmen und damit vermehrt Einfluss ausüben und militärische Mittel in der Außenpolitik einsetzen.

Abschließend möchte ich betonen, dass ich Veränderungen im Diskurs wie die hier festgestellten sowohl in empirischer als auch in theoretischer Hinsicht für bedeutsam halte. Zum einen geben sie möglicherweise einen Hinweis darauf, wie stabil der deutsche Multilateralismus in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sein wird. Vereinfacht gesagt ist ein internalisierter, gar nicht mehr hinterfragter und im wesentlich auf allgemeine Prinzipien rekurrierender Multilateralismus wahrscheinlich stabiler als ein Multilateralismus, der auf dem Verweis auf nationale Interessen und die Sicherung nationalen Einflusses aufbaut. Von der These „Wir treten für Deutschlands multilaterale Einbindung ein, weil dies unseren nationalen Interessen dient", ist es nur ein Schritt zu der Aussage „Wir treten für Deutschlands multilaterale Einbindung ein, *wenn* dies unseren nationalen Interessen dient". Ein nur noch selektiver, stärker bargaining-orientierter Multilateralismus ist damit zwar nicht zwangsläufig vorgezeichnet, ihm wird aber diskursiv zumindest der Boden bereitet – selbst dann, wenn dies gar nicht die Absicht der Redner sein sollte.

In theoretischer Hinsicht geben die Tendenzergebnisse dieses Beitrages einen Hinweis darauf, dass die konstruktivistisch geprägte IB – und hier vor allem die Außenpolitikforschung – sich stärker Prozessen der Reproduktion und Veränderung von Identitäten zuwenden sollte. Identitätswandel wurde bisher vor allem als eine Folge einmaliger, einschneidender Veränderungen gedacht: im Falle Deutschlands (oder auch Japans; vgl. Berger 1996; 1998) etwa, als mit dem Verlust des Zweiten Weltkriegs Militarismus und Weltmachtstreben ihren völligen Bankrott erklären mussten. Nimmt man jedoch die Annahme ernst, dass Identität ein ideelles und in diskursiven Prozessen entstehendes Konstrukt ist, dann sollte gerade die gewissermaßen alltägliche Fortentwicklung von Identitäten und ihre dabei mögliche graduelle Veränderung die Aufmerksamkeit von Konstruktivist(innen) auf sich ziehen. Der außenpolitische Multilateralismus Deutschlands, der gemeinhin als ein Exempel für die kontinuitätsstiftende Wirkung nationaler Identität oder politischer Kultur gilt, ist dafür ein vielversprechender Untersuchungsgegenstand.

5 Literatur

Zitierte Reden[16]

(Fischer, Bulletin 57/1999: 591-595): Rede des Bundesaußenministers, Joschka Fischer, vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999 in New York.

(Genscher, Bulletin 9/1988: 61-67): Programm der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg zum Programm der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 am 20. Januar.

(Genscher, Bulletin 75/1988: 721-725): Rede des Bundesaußenministers Hans-Dietrich Genscher vor der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen am 6. Juni 1988 in New York.

(Genscher, Bulletin 83/1988: 785-791): Neue Perspektiven der West-Ost-Sicherheitsproblematik. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, am 11. Juni aus Anlass der Tagung des Institute for East-West-Security Studies (IEWSS) in Potsdam.

(Genscher, Bulletin 124/1988: 1131-1136): Europäsiche Friedensverantwortung der Deutschen. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher aus Anlass der „Gerold-von-Braunmühl-Memorial-Lecture" in der School of Advanced international Studies - The Johns Hopkins University, Bologna, am 3. Oktober 1988 in Bologna.

(Genscher, Bulletin 31/1989: 274-275): Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, am 3. April 1989 zum 40. Gründungstag der NATO.

(Kinkel, Bulletin 51/1998: 658-662): Deutsche Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel anlässlich der Vortragsreihe der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) zum Thema „Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik" am 1. Juli 1998 in Berlin.

(Kinkel, Bulletin 62/1998: 796-799): 25 Jahre Mitgliedschaft Deutschlands in den Vereinten Nationen. Rede von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel bei dem Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) am 14. September 1998 im Haus der Geschichte in Bonn.

(Kohl, Bulletin 5/1988: 29-32): Stand und Perspektiven der Politik der Bundesregierung. Erklärung des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 11. Januar 1988.

(Kohl, Bulletin 11/1988: 77-81): Ansprache des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl bei dem Festakt zum 25. Jahrestag des Deutsch-Französischer Vertrages am 22. Januar 1988 in Paris im Elysée-Palast.

(Kohl, Bulletin 24/1988: 197-202): Grundsätze und Kernprobleme der Sicherheit in Europa. Rede des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl auf der 25. Internationalen Wehrkundetagung in München am 6. Februar 1988.

(Kohl, Bulletin 15/1998: 169-173): Sicherheit für die Zukunft. Rede des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl bei der 34. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 7. Februar 1998 in München.

---

16 Bei den hier angeführten Reden handelt es sich nicht um alle 47 Reden, die in dem in Abschnitt 3 beschriebenen Verfahren ausgewählt wurden, sondern nur um diejenigen, die in diesem Beitrag zitiert werden.

(Rühe, Bulletin 33/1998: 398-400): Nur wer die Geschichte kennt, kann die Zukunft gestalten. Ansprache von Bundesverteidigungsminister Volker Rühe anlässlich der Übergabe der „Villa Ingelheim" an das Militärgeschichtliche Forschungsamt am 7. Mai 1998 in Potsdam.

(Schäfer, Bulletin 81/1988: 774-776): Stärkung des Atlantischen Bündnisses durch die Westeuropäische Union. Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 8. Juni 1998 in Paris.

(Scharping, Bulletin 56/1999: 582-588): Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, am 8. September 1999 an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

(Scholz, Bulletin 103/1988: 945-949): Sicherheit trotz Abrüstung? Perspektiven deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Prof. Dr. Rupert Scholz, auf der Jahrestagung der Clausewitz-Gesellschaft an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg am 25. August 1988.

(Schröder, Bulletin 55/1999: 573-577): Verlässlichkeit in den internationalen Beziehungen. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur offiziellen Eröffnung des Sitzes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 2. September 1999 in Berlin.

(Schröder, Bulletin 59/1999: 605-608): Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit in der Außenpolitik. Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des 4. Forums: „Fazit Deutschland" am 22. September 1999 in Berlin.

(Schröder, Bulletin 66/1999: 661-664): Historische Erinnerung und Identität. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Deutsch-französischen Kolloquium am 25. September 1999 in Genshagen.

(Schröder, Bulletin 83/1999: 781-785): Grundlagen für ein europäisches Krisenmanagement: europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der französischen Nationalversammlung am 30. November 1999 in Paris.

(Schröder, Bulletin 83/1999: 785-789): Die Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik sind unverändert: Frieden und Sicherheit und stabiles Umfeld für Wohlstand festigen. Rede von Bundeskanzler Schröder bei der 37. Kommandeurstagung der Bundeswehr in Hamburg (CCH) am 29. November 1999.

(Schröder, Bulletin 85/1999: 805-808): Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. September 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3. Dezember 1999.

(Stoltenberg, Bulletin 93/1989: 809-814): Sicherheitspolitik unter Vorzeichen der Veränderungen im Ostblock. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Gerhard Stoltenberg, vor dem Gildenhaus-Institut am 18. September 1989 in Bielefeld.

Sekundärliteratur

Anderson, Jeffrey 1999: German Unification and the Union of Europe. The Domestic Politics of Integration Policy, Cambridge.

Austin, John L. 1962: How to Do Things with Words, London.

Bach, Jonathan P.G. 1999: Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989, Münster.

Banchoff, Thomas 1999a: German Identity and European Integration, in: European Journal of International Relations 5: 3, 259-289.

Banchoff, Thomas 1999b: The German Problem Transformed. Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995, Ann Arbor, MI.

Baumann, Rainer 2002: The Transformation of German Multilateralism. Changes in the Foreign Policy Discourse since Unification, in: German Politics and Society 20: 4, 1-26.

Baumann, Rainer 2001: German Security Policy within NATO, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester, 141-184.

Baumann, Rainer/Hellmann, Gunther 2001: Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality, in: German Politics 10: 1, 61-82 (Special Issue: New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification, hrsg. von Douglas Webber).

Baumann, Rainer/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1999: Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die Außenpolitik des vereinten Deutschland, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 245-286.

Berger, Thomas U. 1996: Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York, NY, 317-356.

Berger, Thomas U. 1998: Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan, Baltimore, MD.

Berndt, Michael 1997: Deutsche Militärpolitik in der „neuen Weltunordnung". Zwischen nationalen Interessen und globalen Entwicklungen, Münster.

Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11: 1, 71-103.

Brenner, Michael 1995: The Multilateral Moment, in: ders. (Hrsg): Multilateralism and Western Strategy, New York, NY,1-41.

Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William 1998: Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn, 11-102.

Caporaso, James 1993: International Relations Theory and Multilateralism. The Search for Foundations, in: Ruggie, John Gerard (Hrsg.): Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York, NY, 51-90.

Coreth, Emerich 1969: Grundfragen der Hermeneutik, Freiburg.

Czempiel, Ernst-Otto 1999: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München.

Davis, Patricia A. 1998: National Interests Revisited. The German Case, in: German Politics and Society 16: 1, 82-111.

Deubner, Christian 1995: Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa, (Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik 42), Baden-Baden.

Diebold, William, Jr. 1988: The History and the Issue, in: ders. (Hrsg.): Bilateralism, Multilateralism, and Canada in U.S. Trade Policy, Cambridge, MA, 1-36.

Diez, Thomas 1999: Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte, Opladen.

Duffield, John S. 1998: World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification, Stanford, CA.

Duffield, John S. 1999: Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism, in: International Organization 53: 4, 765-803.

Frenkler, Ulf 2001: Germany at Maastricht: Power Politics or Civilian Power?, in: Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. (Hrsg.): Germany as a Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester, 26-48.

Früh, Werner 1991: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, 3. Aufl., München.

Giessmann, Hans J. 1999: The 'Cocooned Giant': Germany and European Security. Hamburger Beiträge zur Friedens- und Sicherheitspolitik, 116, Hamburg.

Goetz, Klaus H. 1996: Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the Intergouvernmental Conference, in: Journal of European Public Policy 3: 1, 23-44.

Hampton, Mary 1999: NATO, Germany, and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantia, in: Chafetz, Glenn/Spirtas, Michael/Frankel, Benjamin (Hrsg.): Origins of National Interests, London, 235-269.

Harnisch, Sebastian 2001: Change and Continuity in Post-Unification German Foreign Policy, in: German Politics 10: 1, 35-60 (Special Issue: New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification, hrsg. von D. Webber).

Hellmann, Gunther 1997: The Sirens of Power and German Foreign Policy: Who is Listening?, in: German Politics 6: 2, 29-57.

Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hrsg.) 1997: Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung, Opladen.

Hyde-Price, Adrian 1998: Germany's Security Dilemmas: NATO, the WEU, and the OSCE, in: Larres, Klaus (Hrsg.): Germany since Unification: The Domestic and External Consequences, Houndmills, 203-230.

Katzenstein, Peter J. 1997: United Germany in an Integrating Europe, in: ders. (Hrsg.): Tamed Power. Germany in Europe, Ithaca, NY, 1-48.

Keohane, Robert O. 1990: Multilateralism. An Agenda for Research, in: International Journal 45: 4, 731-764.

Kirste, Knut 1998: Rollentheorie und Außenpolitikanalyse: Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt a.M.

Kirste, Knut/Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 283-312.

Knapp, Manfred 1999: Mehr weltpolitische Verantwortung? Der Wandel der deutschen Außenpolitik im Verhältnis zur UNO, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 171-202.

Kohler-Koch, Beate 1998: Bundeskanzler Kohl - Baumeister Europas. Randbemerkungen zu einem zentralen Thema, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl, Opladen, 283-311.

Kratochwil, Friedrich V. 1989: Rules, Norms, and Decisions, Cambridge.

Janning, Josef 1996: Deutschland und die europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Kaiser, Karl/Kause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München, 31-54.

Larsen, Henrik 1997: Foreign Policy and Discourse Analysis, London.

Markovits, Andrei S./Reich, Simon 1997: The German Predicament: Memory and Power in the New Europe, Ithaca, NY.

Martin, Lisa L. 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: Ruggie, John Gerard (Hrsg.): Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York, NY, 91-121.

Maull, Hanns W. 1990: Germany an Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs 69: 5, 91-106.

Maull, Hanns W. 1992: Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland - Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Europa Archiv 43: 10, 269-278.

Mayring, Philipp 2000: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 7. Aufl., Weinheim.

Mearsheimer, John J. 1990: Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War, in: International Security 15: 1, 5-56.

Merten, Klaus 1996: Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis, 2. Aufl., Opladen.

Milliken, Jennifer 1999: The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, in: European Journal of International Relations 5: 2, 225-254.

Müller, Harald 1992: German Foreign Policy after Unification, in: Stares, Paul B. (Hrsg.): The New Germany and the New Europe, Washington, DC, 126-173.

Onuf, Nicholas 1989: World of Our Making. Columbia, SC.

Onuf, Nicholas 1998: Constructivism: A User's Manual, in: Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (Hrsg.): International Relations in a Constructed World, Armond, NY, 58-78.

Peters, Susanne 1992: Germany's Future Defense Policy: Opening up the Options for German Power Politics, in: German Politics and Society 10: 1, 54-74.

Risse, Thomas 1999: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik - Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 33-57.

Ruggie, John Gerard (Hrsg.) 1993a: Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York, NY.

Ruggie, John Gerard 1993b: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: ders. 1993a, 3-47.

Sauder, Axel 1995: Souveränität und Integration: Deutsche und französische Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden.

Schlör, Wolfgang 1993: German Security Policy. An Examination of the Trends in German Security Policy in a European and Global Context (Adelphi Paper 277), London.

Schütz, Alfred 1981 [1932]: Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einführung in die verstehende Soziologie, Frankfurt a.M.

Searle, John R. 1969: Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language, Cambridge.

Titscher, Stefan/Wodak, Ruth/Meyer, Michael/Vetter, Eva 1998: Methoden der Textanalyse, Opladen.

van Dijk, Teun A. 1997a (Hrsg.): Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction (Bd. 1: Discourse as Structure and Process; Bd. 2: Discourse as Social Interaction), London.

van Dijk, Teun A. 1997b: The Study of Discourse, in: ders. (Hrsg.): Discourse as Structure and Process (Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction, Bd. 1), London, 1-34.

Wagner, Wolfgang 2001: German EU Constitutional Foreign Policy, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester, 185-229.

Waltz, Kenneth N. 1993: The Emerging Structure of International Politics, in: International Security 18: 2, 44-79.

Wette, Wolfram 1996: Sonderweg oder Normalität? Zur Diskussion über die internationale Position der Bundesrepublik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 41: 1, 61-70.

Macht „Macht“ Diskurse produktiv?

Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs im kritisch-konstruktivistischen Vergleich

Simone Wisotzki

1 Einleitung

Schaffen Nuklearwaffen „Frieden“? Diese These führte bereits während des Ost-West-Konflikts zu kontroversen Debatten zwischen Kernwaffenbefürwortern und -gegnern. In den Augen ihrer Befürworter sind Nuklearwaffen keine Waffen für gewaltsame Auseinandersetzungen, ihre Bedeutung liegt vor allem in der Verhinderung von Krieg. Ein mit Kernwaffen geführter Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion hätte die Welt in eine Katastrophe gestürzt. Das Wissen um die Zerstörungskraft dieser Waffen ließ die Sicherheitsexperten beider Länder eine Nuklearwaffendoktrin entwickeln, mit deren Hilfe die militärische Auseinandersetzung vermieden werden sollte: Die Idee der nuklearen Abschreckung war geboren. Aus dieser Perspektive sorgten Kernwaffen allein durch ihre Existenz und die Androhung ihres eventuellen Einsatzes für Sicherheit und Stabilität in den internationalen Beziehungen und damit auch für „Frieden“.

Diese Überzeugung blieb jedoch nicht unangefochten. Kernwaffengegner wiesen wiederholt auf die Gefahren des so genannten „nuklearen Denkens“ hin. Der ideelle Nukleus der Kernwaffendoktrinen – die Idee der Abschreckung – wurde als gefährlicher Irrglaube identifiziert. Die Gegner bezweifelten, dass mit Hilfe von Kernwaffen Stabilität und damit ein wirklicher „Frieden“ erreicht werden könne. Vielmehr könne die Spannung zwischen Ost und West nur durch Rüstungskontrolle und Abrüstung abgebaut werden (Groom 1974: 168).

Noch während des Ost-West-Konflikts veränderte sich die Debatte über die Rolle von Kernwaffen in den internationalen Beziehungen. Selbst in Befürworterkreisen kamen Zweifel auf, ob und inwieweit die nukleare Abschreckung allein ein ausreichendes Maß an Sicherheit biete. Die immens hohen Kosten der nuklearen Aufrüstung (die so genannte ‚Rüstungsspirale‘) und nicht zuletzt weltpolitische Ereignisse wie die Kuba-Krise von 1962 machten die Risiken einer einseitigen Kernwaffenpolitik deutlich. Die nukleare Abschreckung wurde deshalb um ein neues Konzept ergänzt: Die Rüstungskontrolle. Mit konkreten Maßnahmen der Rüstungsbegrenzung, beispielsweise in Form gemeinsam vereinbarter Höchstgrenzen für strategische Nuklearwaffen, intendierten die Sicherheitsstrategen, die Risiken einer nuklearen Auseinandersetzung zwischen den USA und der Sowjetunion zu minimieren und die Kosten des nuklearen Rüstungswettlaufs zu begrenzen. Dennoch behielt die Idee der Abschreckung auch weiterhin ihre Gültigkeit, wurde

doch mit dem ABM-Vertrag[1] die Entwicklung von Defensivsystemen untersagt. Die Idee der Rüstungskontrolle wurde im Zuge der Entspannung weiter forciert und erhielt ein neues Gesicht: Abrüstung, das heißt der vertraglich fixierte Verzicht auf Kernwaffen und die Zerstörung vorhandener Arsenale, wurde erstmals in den 1980er Jahren praktiziert. Dennoch beharrten die fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten (NWS) – die Sowjetunion, die USA, China, Großbritannien und Frankreich – auf der Schutzfunktion und Stabilitätsgarantie, die diese Waffen ihnen und ihren Verbündeten boten. Rüstungskontrolle und Abrüstung konnten sich nur insoweit durchsetzen, wie sie die Funktionalität der Abschreckung nicht in Frage stellten.

Das Ende des Ost-West-Konflikts öffnete dann ein „Fenster der Gelegenheit" für Rüstungskontrolle und Abrüstung. Ihre Befürworter hofften auf schnelle Fortschritte. Anfang der 1990er Jahre erhielt ihre Hoffnung Nahrung durch den Abschluss der beiden START-Verträge, die die Zahl der strategischen Nuklearwaffen in den USA und Russland deutlich dezimierten. Mit dem Umfassenden Teststopp (CTBT) sollte der Entwicklung von immer neuen Generationen an Kernwaffen Einhalt geboten werden: Erstmals beteiligten sich an diesem Vertrag auch die kleineren Nuklearwaffenstaaten. Anfang des 21. Jahrhunderts konnte sich dieser positive Trend nicht weiter durchsetzen. Gerade in den USA, aber auch in den anderen Kernwaffenstaaten bleiben Kernwaffen ein unverzichtbarer Bestandteil des Verteidigungsdispositivs. Mehr noch: Das Tabu, Kernwaffen in Konflikten in begrenztem Umfang einzusetzen, wird in den Vereinigten Staaten nach dem 11. September wieder offen in Frage gestellt.

Nach wie vor kreist die Debatte über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung um die kontroverse Frage, ob und inwieweit sich durch Kernwaffen Kriege verhindern lassen oder sie nicht tatsächlich die Wahrscheinlichkeit einer gewaltsamen Auseinandersetzung erhöhen. Gehen die fünf offiziellen NWS nicht mit schlechtem Beispiel voran, wenn sie die Bedeutung der Abschreckung für ihre eigene Sicherheit betonen oder sie gar als kriegsrelevante Waffen begreifen? Verleitet nicht gerade eine solche Ansicht und die daraus resultierende Politik andere Staaten dazu, die Entwicklung von Kernwaffen ihrerseits anzustreben?

Ein konstruktivistischer Forschungsansatz bietet sich für die Analyse der Nuklearwaffenpolitik an, da Politik hier nicht nur als Ereignis wahrgenommen und Präferenzen nicht als fix vorausgesetzt werden. Vielmehr fragt dieser Ansatz nach den Hintergründen der Interessengenese und sieht diese vor allem in nicht-materiellen Faktoren begründet. Nur wenn die ideellen Grundlagen politischer Ereignisse ausgeleuchtet werden, lassen sich die Gründe für bestimmte Entscheidungen nachvollziehen und letztlich auch alternative Handlungsstrategien entwickeln, die auf den vorhandenen (ideellen) Prämissen aufbauen. Ich möchte darum im Folgenden diskursive Prozesse sozialer Konstruktionen untersuchen, die der Nuklearwaffenpolitik in Großbritannien und Frankreich zu Grunde liegen. Diese zentralen Bedeutungssysteme sind nicht nur handlungsanleitend für die Nuklearwaffenpolitik in beiden Ländern, sie begründen auch, weshalb beide Staaten wenig Interesse an deutlicheren Fortschritten in der multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung haben. Als Fallstudien wurden diese beiden Länder auch deshalb ausgewählt, weil

[1] Anti-Ballistic Missile Defence Treaty von 1972.

sie sich als kleine Kernwaffenstaaten bis Anfang der 1990er Jahre mit dem Hinweis auf die atomare Übermacht der beiden Supermächte leicht immunisieren konnten, wenn es um Fragen der multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung ging.

Nach Ende des Ost-West-Konflikts sahen viele Experten ein neues „Fenster der Gelegenheit“, um den Weg zur vollständigen nuklearen Abrüstung zu ebnen. Sowohl in Großbritannien als auch Frankreich führte das Ende des systemischen Konflikts zu Reduktionen der nuklearen Arsenale. Frankreich trat 1992 dem Non-Proliferationsvertrag (NPT) bei und akzeptierte damit eine generelle Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung. Dennoch, und so lautet meine zentrale These, lassen sich in beiden Ländern Begründungsmuster für den Erhalt der Kernwaffen finden, die im konstruktivistischen Sinne konstitutiv für die Nuklearwaffenpolitik beider Länder sind. Entscheidungsträger aus Großbritannien und Frankreich heben den Stellenwert ihres nuklearen Abschreckungssystems für die nationale Sicherheit, aber auch für Stabilität des internationalen Systems hervor.

Dieser Einstellung liegen soziale Konstruktionen zugrunde, die in beiden Ländern den Diskurs über die Zukunft der Kernwaffen prägen. Bestimmte Weltbilder, Rollenkonzeptionen und nicht zuletzt die mit der Idee der nuklearen Abschreckung verbundenen Bedeutungskonstruktionen dominieren die Nuklearwaffenpolitik in beiden Staaten und erklären, warum die multilaterale Abrüstung nach Ende des Ost-West-Konflikts stagnierte. Im Mittelpunkt meiner Untersuchungen steht deshalb die Frage nach den Hintergründen für die Schwierigkeiten in der multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung, die in den ideellen Grundlagen der französischen und britischen Nuklearwaffenpolitik und den institutionalisierten Praktiken und Routinen der politischen Systeme zu suchen sind.

Konstruktivistische Forschungsprogramme überzeugen durch ihre Vielfältigkeit. Ich möchte im Folgenden eine kritisch-konstruktivistische Variante formulieren, die Fragen der Produktion von Wissen und sozialer Realität auf unterschiedlichen Ebenen beleuchtet. Zunächst interessiert die Frage, wie in Diskursen Bedeutungen geschaffen werden, also die Frage nach der Generierung von Wissen. Doch damit lässt sich noch nicht begreifen, wie aus ideellen Strukturen soziale Realität entsteht. Kritische Konstruktivisten sehen in der Analyse von Machtstrukturen das wichtigste Bindeglied, um von der Beobachtung oder der Ebene der Wissensproduktion zur Ebene der sozialen Realität zu gelangen (Guzzini 2000: 170f). In einem zweiten Schritt der Analyse soll deshalb gefragt werden, wie sich bestimmte Diskurse bzw. die in ihnen generierten Bedeutungskonstruktionen durchsetzen können, um handlungsrelevant zu werden. Nach Bourdieu ist die Legitimität eines Sprechaktes von Konventionen und institutionalisierten Praktiken innerhalb eines (Politik-)Feldes abhängig. Von daher gilt: „Discourses do not float freely“, sie sind auf eine bestimmte Art und Weise institutionalisiert. Innerhalb dieser institutionalisierten Diskurse entscheiden geronnene Machtstrukturen darüber, welche der konkurrierenden Bedeutungskonstruktionen oder Ideen Politik bestimmend werden. Eine solche Untersuchung der Diskursproduktivität verlangt deshalb die Betrachtung der spezifischen für die Nuklearwaffenpolitik verantwortlichen Institutionen und ihrer überlieferten sozialen Praktiken. Bourdieu verweist darauf, dass hierbei vor

allem die Spezifika des jeweiligen Feldes für die Untersuchung berücksichtigt werden müssen (Bourdieu 1991: 171).

Vertreter „kritischer Sicherheitsstudien" haben wiederholt auf die besondere Bedeutung des Politikfeldes „Sicherheit" hingewiesen. Seit der Entstehung des Nationalstaats legitimiert der Staat sein ihm von den Bürgern übertragenes Gewaltmonopol durch die Gewährleistung von Sicherheit. Diese Funktionsmonopolisierung führt nach Auffassung von Vertretern der kritischen Sicherheitsstudien dazu, dass der „Staatsmacht" im Politikfeld „Sicherheit" nicht nur auf der Handlungsebene, sondern auch in der Gestaltung der öffentlichen sicherheitspolitischen Diskurse eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Institution des Gewaltmonopols verleihe dem Staat und seinen Organen ein hohes Maß an Autorität und angestammter Diskursmacht, die er gezielt dafür einsetzt, öffentliche Diskurse zu steuern und möglichen Widerspruch unter dem Hinweis staatlicher Prärogativen auszuschalten. Diskursmacht zeigt sich zum einen in der Generierung von neuen Sinnzusammenhängen und Wissen, aber auch in der Durchsetzungsfähigkeit dieses Wissens, etwa wenn es um Fragen der Legitimität diskursiver Äußerungen und ihrer Akzeptanz auf gesellschaftlicher Ebene geht. Vertreter des kritischen Konstruktivismus und kritischer Sicherheitsstudien haben die Relevanz einer Konzeption von „Sicherheit als Sprechakt", mit der bestimmte Handlungspraktiken und institutionalisierte Routine verbunden sind, plausibilisieren können und darüber hinaus die außergewöhnliche Reichweite staatlicher Autorität in der Gestaltung öffentlicher Diskurse speziell in diesem Politikfeld gezeigt (Buzan et al. 1998; Krause/Williams 1997; Weldes/Laffey 1999).

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung steht zunächst die Identifizierung zentraler Bedeutungskonstruktionen, die die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs anleiten. Mit Hilfe diskursanalytischer Methoden geht es in Kapitel 2 zunächst darum, die ideellen Grundlagen der Kernwaffenpolitik herauszuarbeiten. Dies soll mit Hilfe idealtypischer Denkschulen geschehen, mit denen ich die Unterschiede in drei zentralen konstruktivistischen Kategorien – Weltbilder, Rollenkonzeptionen und Ideen – zwischen den verschiedenen Positionen zur Zukunft der nuklearen Bewaffnung des Landes ermitteln möchte. In einem zweiten Schritt geht es dann um die Frage, wie diese Bedeutungskonstruktionen handlungswirksam werden, also um die Frage der Relevanz von Machtstrukturen für die Diskursproduktivität. In Kapitel 3 werden hierfür zunächst die für die Nuklearwaffenpolitik verantwortlichen Institutionen und ihre sozialen Praktiken analysiert, um dann zu untersuchen, wie sie auf der Grundlage intersubjektiver sozialer Konstruktionen versuchen, Einfluss auf die Gestaltung des innerstaatlichen nuklearwaffenpolitischen Diskurses zu nehmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei institutionalisierte Machtstrukturen, über die es den Akteuren gelingen kann, die Politik, aber auch den gesellschaftlichen Diskurs über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung zu steuern.

2 Wissensgenerierungsprozesse in der Nuklearwaffenpolitik

2.1 Diskursanalyse: Die methodische Vorgehensweise

Die konstruktivistische Diskursanalyse intendiert, zentrale „systems of significations“ zu entschlüsseln (Weldes 1996: 284). In Diskursen werden bestimmte „regimes of truth“ gebildet, die Akteuren Handlungsrichtlinien vorgeben und andere Optionen ausschließen (Milliken 1999: 229). Die diskursiv geprägten Bedeutungssysteme dienen den Akteuren als Legitimation für das eigene politische Handeln.

Im Mittelpunkt der Diskursanalyse stehen die nuklearwaffenpolitischen Debatten in Großbritannien und Frankreich in den 1990er Jahren. Ziel der Diskursanalyse ist es dabei, verschiedene Positionen zu ermitteln, die Aussagen über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung trafen. Nach einer ersten Sichtung des Materials ließ sich feststellen, dass sich vor allem verschiedene Positionen hinsichtlich der Bedeutung bzw. Gefahren der nuklearen Abschreckung ausmachen ließen. In der Mehrheit der Texte fanden sich darüber hinaus auch Aussagen zum Zustand des internationalen Systems sowie der gewünschten oder tatsächlich eingenommenen sicherheitspolitischen Rolle des Landes. Auf dieser Grundlage ließen sich mit Hilfe dreier zentraler konstruktivistischer Variablen – Weltbilder, Rollenkonzeptionen und Ideen – idealtypische Denkschulen bilden. Sie bilden den Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit ideelle Determinanten über institutionalisierte Machtstrukturen handlungswirksam und Politik bestimmend werden.

Als Texte wurden für die Diskursanalyse vor allem offizielle Dokumente herangezogen, wie beispielsweise Verteidigungsweißbücher, Rechenschaftsberichte der Regierungen vor dem britischen Unterhaus/der französischen Nationalversammlung oder auch offizielle Reden von gewählten Regierungsvertretern und hochrangigen Beamten aus den Außen- oder Verteidigungsministerien. Auch die Programme der wichtigsten Parteien beider Länder sind in die Diskursanalyse einbezogen worden, so weit in ihnen Aussagen zur Sicherheitspolitik im Allgemeinen und zur Nuklearwaffenpolitik im Besonderen zu finden waren. Des Weiteren habe ich die Parlamentsdebatten über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung in beiden Ländern berücksichtigt. Auch Beiträge von Wissenschaftlern oder verteidigungspolitischen Experten in Fachzeitschriften wie Défense Nationale oder dem RUSI-Journal wurden miteinbezogen. In beiden Ländern finden sich eine Reihe von Denkfabriken und Nicht-Regierungsorganisationen, die regelmäßig zur Nuklearwaffenpolitik publizieren. Dabei handelt es sich nur zum Teil um wissenschaftliche Publikationen, gerade bei den Nicht-Regierungsorganisationen findet sich auch „graue“ Literatur.

Ausgewählt wurden in erster Linie solche Texte, in denen eindeutige Aussagen zur Frage des künftigen Umgangs mit der nuklearen Bewaffnung gemacht wurden. Die Analyse der Texte verfolgte dabei das Ziel, die zentralen Begründungszusammenhänge der Autoren entlang der drei konstruktivistischen Variablen – Weltbilder, Rollenkonzeptionen und Ideen – zu rekonstruieren. Bei einer ersten Sichtung der Texte wurden dabei drei idealtypische Denkschulen identifiziert, die sich vor allem in ihrer Bewertung des Stellenwerts der nuklearen Abschreckung unterschieden.

Während die Vertreter der ersten Denkschule sich für den Erhalt der Abschreckung aussprachen, befürworteten die Vertreter der beiden anderen ermittelten Denkschulen unterschiedliche Strategien der nuklearen Abrüstung. In der Mehrheit der Texte fanden sich dann auch Unterschiede in den sicherheitspolitischen Überlegungen, die ich unter den Kategorien Weltbilder und Rollenkonzeptionen zusammengefasst habe.

In der Diskursanalyse selbst habe ich mich methodisch an Weldes und Milliken orientiert, denen es um die Entschlüsselung von diskursiven Bedeutungssystemen geht und die hierfür „assoziative Argumentationsketten" identifizieren (Weldes 1996: 284; Milliken 1999). Anhand eines Beispiels möchte ich hier kurz veranschaulichen, auf welche Weise ich die in den Diskursen produzierten Sinnstrukturen ermittelt habe. Wie bereits erwähnt, waren die Positionsdifferenzen über die Rolle von Kernwaffen für mich die zentrale Kategorie, um die verschiedenen Denkschulen zu bilden. Während die Traditionalisten, die für den Erhalt der nuklearen Abschreckung einstehen, mit dem Besitz von Kernwaffen „Frieden" oder „Sicherheit" verbinden, betonen die Multilateralisten, die für eine kernwaffenfreie Welt eintreten, vor allem deren Risiken. Der französische Staatspräsident Mitterrand bringt die Position der traditionalistischen Denkschule deutlich zum Ausdruck.

> „Notre analyse et notre conviction, celle de la France, sont que l'arme nucléaire, instrument de cette dissuasion, qu'on le souhaite ou qu'on le déplore, demeure la garantie de la *paix*, des lors qu'il existe l'équilibre des forces" (Mitterrand 1994: 3).

Verteidigungsminister Michael Rifkind begründete in einer Rede am Londoner King's College den Erhalt der Kernwaffen mit dem Stabilitätsgewinn während des Ost-West-Konflikts.

> „What I have described is how nuclear weapons served in the Cold War context to secure stability in Europe. I believe that these deterrence lessons can be translated into the conditions of the post-Cold War era" (Rifkind 1995: 13).

Joseph Rotblat, ehemaliger Mitarbeiter des Manhattan-Projektes und heute Vorsitzender der britischen Pugwash-Vereinigung, setzt sich seit Jahrzehnten für die multilaterale Abrüstung ein und gelangt zu einer ganz anderen Schlussfolgerung, wenn es um die Bewertung der Sicherheitsleistung von Kernwaffen während des Ost-West-Konflikts geht. Er steht stellvertretend für die multilateralistische Denkschule.

> „The lesson from fifty years of the nuclear age is that nuclear weapons are not needed for world security; indeed, they are a menace to world peace" (Rotblat 1995: 3).

2.2 Denkschulen in der Nuklearwaffenpolitik

Ziel der Analyse nuklearwaffenpolitischer Diskurse in Großbritannien und Frankreich in den 1990er Jahren war es, Differenzen zwischen den einzelnen Positionen zu ermitteln und auf diese Weise die unterschiedlichen Diskurse in Form von idealtypischen Denkschulen zusammenzufassen. Ausgangspunkt für diese Typologisie-

rung bildete die von Croft getroffene Kategorisierung unterschiedlicher nuklearwaffenpolitischer Diskurse in Großbritannien (Croft 1994: 228-242). Allerdings differenzierte er nur zwischen Traditionalisten und Abrüstungsbefürwortern. Die Typologisierung mit Hilfe konstruktivistischer Kategorien diente dazu, die Unterschiede in den Positionen zur Zukunft der nuklearen Bewaffnung sowohl in Großbritannien wie auch in Frankreich deutlicher herauszuarbeiten. Drei konstruktivistische Variablen standen dabei im Mittelpunkt: Mit Hilfe der Kategorien „Weltbilder“ und „Rollenkonzeptionen“ wurden zunächst die sicherheitspolitischen Vorstellungen der Vertreter der jeweiligen Denkschulen abgefragt. Die Variable „Ideen“ zielt auf die Vorstellungen, Konzeptionen oder auch Funktionen, die mit einem bestimmten Gegenstand, in diesem Fall Kernwaffen, verbunden werden.[2]

Die sicherheitspolitischen Vorstellungen der Vertreter der einzelnen Denkschulen werden zum einen als „Weltbilder“, zum anderen als „Rollenkonzeptionen“ erfasst. Weltbilder werden dabei als Vorstellungen sozialer Kollektive darüber begriffen, wie die Welt „funktioniert“ (Weldes 1996: 275-278). Weltbilder bilden die Grundlage für die Entwicklung von Bedrohungsperzeptionen, Sicherheitsstrategien und letztlich auch für die Nuklearwaffenpolitik. Soziale Kollektive entwerfen nicht nur eine eigene Perspektive der Welt(politik), sondern entwickeln darüber hinaus auch genaue Vorstellungen von der Rolle, die ihr Land darin einnehmen soll (Kirste/Maull 1996: 283-312). Die Konstruktion von Weltbildern und Rollenkonzeptionen folgen der konstruktivistischen Typologisierung des „self“ and „other“, die beispielsweise der Herausbildung von Identitäten zugrunde liegt. Für die Typologisierung der Diskurse anhand der drei Denkschulen haben ich des Weiteren die Kategorie „Ideen“ erhoben und dabei zwei Varianten ermittelt:

- Die Idee der nuklearen Abschreckung, mit deren Hilfe Vertreter der einen Denkschule begründen, warum Nuklearwaffen auch nach Ende des Ost-West-Konflikts ihren Stellenwert in der Sicherheitspolitik ihres Landes behalten müssen.
- Die Idee der nuklearen Abrüstung, mit der die Akteure ihr Ziel – eine nuklearwaffenfreie Welt – realisieren wollen.

In der Untersuchung der Diskurse zeigten sich in Großbritannien deutliche Differenzen darüber, wie nukleare Abrüstung umgesetzt werden soll – multilateral beispielsweise im Rahmen bestehender Normen wie sie im Non-Proliferationsvertrag von 1968 verankert sind oder unilateral, indem Großbritannien eine Initiativrolle übernimmt. Mit Hilfe der Kategorisierung der Diskurse über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung habe ich drei verschiedene Denkschulen ermitteln können, die sich in den Kategorien „Weltbilder“, „Rollenkonzeptionen“, vor allem aber hinsichtlich

---

2 In der Typisierung von Goldstein/Keohane, die Ideen in drei Kategorien unterteilen, würde meine Konzeption von Idee mit der Vorstellung des „causal belief“ übereinstimmen. Mit der Entwicklung der Idee, beispielsweise der der Abschreckung, wird ein bestimmter Zusammenhang diskursiv hergestellt, der nicht ohne Folgen für die Handlungsebene bleibt. Im Gegensatz zu Goldstein/Keohane, die Ideen als „Anschauungen, Meinungen/Ansichten von Individuen begreifen, folge ich dem konstruktivistischen Verständnis intersubjektiv geteilter, kollektiver Vorstellungen. Siehe dazu Keohane/Goldstein (1993: 8-10).

ihrer Ideen über Kernwaffen voneinander unterscheiden: die Traditionalisten, die Multilateralisten und die Unilateralisten.

2.2.1 Die Traditionalisten

„Nuklearwaffen garantieren Frieden": Mit dieser zentralen Bedeutungszuschreibung lässt sich die Grundsatzposition der Kernwaffenbefürworter in Frankreich und Großbritannien in den neunziger Jahren zusammenfassen. Die Vertreter dieser Denkschule bezeichne ich als „Traditionalisten", weil sie für den Erhalt der Nuklearwaffen argumentieren und auch am Prinzip der nuklearen Abschreckung festhalten wollen. Sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien bis zum Regierungswechsel 1997 zählten vor allem Regierungsvertreter und Beamte in den verantwortlichen Außen- wie Verteidigungsministerien mehrheitlich zu dieser Denkschule. Dieselbe Position vertreten zahlreiche Parlamentsabgeordnete, in Großbritannien beispielsweise die Konservativen, in Frankreich sind es die Vertreter der beiden gaullistischen Parteien (RPR und UDF), aber auch die Sozialisten (PS), die für den Erhalt der „dissuasion nucléaire" argumentieren. Schließlich lässt sich in diese Denkschule auch eine Reihe von Wissenschaftlern einreihen, die gerade in Frankreich ebenfalls für das Prinzip der nuklearen Abschreckung eintreten.

Welche Weltbilder, Rollenkonzeptionen und Ideen zur Zukunft der nuklearen Bewaffnung lassen sich für diese Denkschule diskursanalytisch ermitteln? Auch wenn sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Ost-West-Konflikts zentrale Parameter der sicherheitsstrategischen Planung in beiden Ländern verändert haben, so ergibt sich in den Einstellungsmustern der Traditionalisten ein hohes Maß an Kontinuität, wenn es um die Einschätzung der weltpolitischen Lage geht. Obwohl die zentrale Bedrohung als deutlich abgeschwächt erscheint, bleibt die neue sicherheitspolitische Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Weltbild der Traditionalisten instabil. Großbritanniens ehemaliger Außenminister Douglas Hurd sieht in dieser Welt „chaos and anarchy" und leitet daraus das prinzipielle britische Interesse an einer „safe and decent world" ab (Hurd 1995: 109). Nach Vorstellungen der Traditionalisten muss sich eine vorausschauende Sicherheitspolitik an diesen gleichbleibenden Parametern einer unsicheren weltpolitischen Lage orientieren.

> „In an unstable and uncertain world, it is in our interest to play our part in fostering international stability [...] We cannot rule out the need to intervene alongside Allies to deter or respond to aggression, as in the case of Kuwait" (Ministry of Defence 1992: 8).

Im britischen Verteidigungsministerium wurde die politische Entwicklung der Staaten der ehemaligen Sowjetunion und vor allem Russlands als Erben eines unsicheren Kernwaffenpotenzials mit Sorge verfolgt. Der Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und zahlreiche humanitäre Krisen wurden in den Weißbüchern als die größten Bedrohungen identifiziert, denen sich eine vorausschauende Sicherheitspolitik zu stellen hat. So heißt es unter anderem im Weißbuch

von 1992: „In these completely new circumstances we no longer face a clear and quantifiable threat from a single dominant adversary” (Ministry of Defence 1992: 7).

Immerhin kam man ein Jahr später zu dem Schluss, dass die schlimmsten Befürchtungen von einer neuen Welt-Unordnung nicht eingetreten seien und sich Großbritannien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keiner unmittelbaren Bedrohung mehr gegenüber sehe (Ministry of Defence 1993: 7). Dennoch beharrten die Traditionalisten im Verteidigungsministerium und in den Reihen der Konservativen Partei auf ihrem Standpunkt, dass die Weltlage nach Ende des Ost-West-Konflikts sehr viel unübersichtlicher und instabiler geworden sei, oftmals war von der neuen „disorder“ die Rede, auf die angemessen – das hieß vor allem militärisch – reagiert werden müsse (Ministry of Defence 1995: 9). Konkrete Gefahren, wie beispielsweise die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, wurden als unverändert hoch eingeschätzt (Foreign And Commonwealth Office 1995: 9).

Auch in Frankreich sehen Traditionalisten die „insuffisances de l'ordre international“ (Livre Blanc 1994: 43) als fundamentales Problem, an dem sich die Sicherheitspolitik orientieren muss. In einer Welt des beständigen Umbruchs bleibt das Erreichen von Planungsverlässlichkeit das größte Problem. Diese Unsicherheiten gepaart mit der Diversifizierung von Bedrohungen machen deshalb eine Sicherheitspolitik unumgänglich, die darauf ausgerichtet sein muss, allen Eventualitäten zu begegnen. Im Weißbuch von 1994 ist unter anderem die Rede davon, dass die internationalen Sicherheitsorganisationen, wie beispielsweise die Vereinten Nationen, auf die gewaltigen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nur sehr schwerfällig reagiert hätten. Dies veranlasste französische Traditionalisten von einem „sentiment de désordre et d'impuissance“ zu sprechen (Livre Blanc 1994: 43).

In der Rollenkonzeption kommen vor allem der Großmachtanspruch und die Ordnungsfunktion in der Weltpolitik zum Ausdruck, die das eigene Land nach den Vorstellungen der Traditionalisten zu übernehmen hat. So spricht der ehemalige Außenminister Juppé davon, dass Frankreich in einer Welt, die von Unsicherheit und Instabilität geprägt ist, Verantwortung für „Frieden und Stabilität“ übernehmen müsse, um so seiner Rolle als „Weltmacht“ gerecht zu werden (Juppé 1995: 4). Auch die koloniale Vergangenheit und die daraus resultierende Verantwortung kommt in der Rollenkonzeption der Traditionalisten zum Ausdruck. Eng verbunden mit dieser besonderen Rolle im internationalen System bleibt in dieser Argumentation das Recht, über Kernwaffen zu verfügen. Sie konstituierten zum einen die Rolle als Großmacht (Vedrine 1996: 16), bildeten gleichzeitig aber auch eine zentrale Sicherheitsgarantie, die es beiden Ländern erst ermögliche, ihre herausragende Rolle in der Weltpolitik zu übernehmen. „Wir übernehmen eine besondere Verantwortung in der Welt, wir tragen mehr Risiken als andere, deshalb brauchen wir Nuklearwaffen als Schutz zur Verteidigung unseres Territoriums und unserer vitalen Interessen“, so lautet die selbstbewusste französische Argumentation. Aufgrund seiner internationalen Ausrichtung trage Frankreich ein höheres Risiko und habe ein Recht auf diese besondere Form des Selbstschutzes (Tertrais 1998: 13).

2.2.1.1 Die Idee der nuklearen Abschreckung

Im Mittelpunkt der traditionalistischen Begründung für den Erhalt von Kernwaffen steht die Idee der nuklearen Abschreckung. Grundlage für diese Überzeugung, mit Hilfe von Nuklearwaffen Kriege verhindern zu können, sind die Erfahrungen des Ost-West-Konflikts. So argumentiert beispielsweise der ehemalige Verteidigungsminister Malcolm Rifkind am Ende eines Vortrags am Londoner King's College 1994:

> „What I have described is how nuclear weapons served in the Cold War context to *secure stability in Europe*. I believe that these deterrence lessons can be translated into the conditions of the post-Cold War era" (Rifkind 1995: 13).

Traditionalisten insistieren darauf, die Beziehungen zwischen Ost und West seien trotz des inhärenten Konflikts stabil gewesen und führen dies auf die nukleare Abschreckung zurück. Allein die Existenz der Kernwaffen und das um sie herum konstruierte System der nuklearen Abschreckung hätten entscheidend dazu beigetragen, die militärische Auseinandersetzung zwischen beiden Supermächten und ihren Bündnispartnern zu verhindern. Vielmehr sei ein „stable and secure system of war prevention" gewachsen, dessen „benefits" man auch nach dem Ende des Ost-West-Antagonismus nicht ohne weitere aufgeben sollte (Rifkind 1995: 12). Rifkind kommt zu dem Schluss, dass: „Conventional weapons alone do not deter, and two world wars in Europe have already proved that. We want a war-free Europe, and we need to keep nuclear weapons to achieve that"(Rifkind 1995: 23).

Auch im französischen Diskurs betonen die Vertreter des traditionalistischen Denkens den Stabilitätsgewinn durch Nuklearwaffen für das internationale System (Duval 2000: 91; Debouzy 1995: 29). Gerade in Frankreich wird der Erhalt der „force de frappe" immer noch eng mit dem Namen ihres Begründers verbunden: Charles de Gaulle gab dem französischen Kernwaffenarsenal ein wirkungsmächtiges Image. Dieselben Argumente für die Entwicklung und den Erhalt französischer Nuklearwaffen finden sich auch in den Begründungsdiskursen der 1990er Jahre.

Im Mittelpunkt der Debatte findet sich stets ein zentrales Argument: dass Nuklearwaffen Krieg verhinderten und sie den „Frieden garantieren". Frieden wird in diesem Verständnis als ein negativer Frieden verstanden – als ein Zustand der Abwesenheit von Krieg. So weist beispielsweise Premierminister Pierre Bérégovoy in seiner Rede vor dem Institut für Verteidigungsstudien (IHEDN) im September 1992 darauf hin, dass Nuklearwaffen „Kriege unmöglich machen" (Bérégovoy 1992: 5). Der sozialistische Premierminister Lionel Jospin fasst die Funktion der nuklearen Abschreckung für Frankreich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts folgendermaßen zusammen:

> „Für die französische Abschreckungsstreitmacht ist heute ein neues Zeitalter angebrochen. Ein veränderter strategischer Kontext ermöglicht es uns, die Waffen zu reduzieren und den Bereitschaftszustand der Streitkräfte zu senken. Aber dennoch bleibt die nukleare Abschreckung das Kernstück unserer Verteidigung. Sie zeigt deutlich, dass unser Land an einer *Strategie des Kriegsverbots* festhält, und dass es den Willen hat, seine vitalen Interessen durch autonome Kapazitäten zu schützen" (Jospin 1998: 6).

Die Idee, dass die nukleare Abschreckung nicht nur den Krieg verhindert, sondern Frieden garantiert, findet sich bereits in den frühen Strategieplanungen einflussreicher französischer Generäle (Poirer 1988; Duval/LeBaut 1992). So argumentiert General André Beaufre, dass Nuklearwaffen „den Frieden stabiler“ machten (de Rose 1991: 67). General Pierre-Marie Gallois beharrt auf den unverzichtbaren Funktionen der nuklearen Abschreckung – sie hätten das Clausewitz-Prinzip um eine neue Dimension ergänzt[3]: „Pour une période d'une durée indéterminée, cet armement garantit l'inviolabilité de son territoire et la place à l'abri d'une aventure militaire qui la viserait directement“ (Gallois 1992: 87f).

Die Idee der nuklearen Abschreckung ist in Frankreich noch rigoroser formuliert worden als in anderen NWS. Ein eventueller Krieg in Frankreich oder Europa bedeutete schon während des Ost-West-Konflikts, dass die nukleare Abschreckung versagt hätte. Régis Debray bezeichnet Kernwaffen darum auch als „l'arme de la paix“, als „Friedenswaffen“.[4] In der französischen Perzeption sind Kernwaffen das am besten geeignete militärische Instrument, um Kriege (auch konventionell geführte) zu verhindern.[5] Aufgrund ihrer Existenz und des Wissens um ihre absolute Zerstörungskraft seien Nuklearwaffen keine Kriegswaffen, sondern vielmehr Instrumente, die den Krieg gegen Frankreich zum unkalkulierbaren Risiko werden lassen (Livre Blanc 1994: 96).

Konstitutiv für das Denken der Traditionalisten und ihre befürwortende Haltung gegenüber Nuklearwaffen ist die Idee der nuklearen Abschreckung. Sir Michael Quinlan, ehemaliger Staatssekretär im britischen Verteidigungsministerium, spricht in diesem Zusammenhang davon, dass sich die „basic ideas of deterrence“ auch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht geändert hätten und sich ihre Parameter auch auf die veränderten weltpolitischen Verhältnisse übertragen ließen (Quinlan 1997: 9). Quinlan betont deshalb auch die „Transformation der gesamten Idee der Kriegführung“, die durch Nuklearwaffen ausgelöst worden sei. Das gesamte strategische Denken habe sich mit der Entwicklung von Nuklearwaffen verändert. Quinlan vertritt deshalb die Auffassung, dass „nuclear weapons have produced the reductio ad absurdum of warfare in the traditional sense [...]“ (Quinlan 1997: 9).

Auch David Omand, Deputy Under Secretary of State im britischen Verteidigungsministerium, vertritt die These von der Revolution in der Kriegführung, die

---

3 Clausewitz sprach vom Krieg als anderes Mittel der Politik. Gallois betonte, dass die nukleare Abschreckung der Politik eine neue Möglichkeit der Kriegsverhinderung biete. Siehe dazu Général Pierre-Marie Gallois, Les Facteurs De Renforcement Du Concept De Dissuasion Nucléaire, in: Pascallon (1995: 48).

4 Siehe dazu Debray (1986: 21–34). Diese Sichtweise wird von französischen Entscheidungsträgern auch in den neunziger Jahren geteilt. Gerade weil Kernwaffen nach französischem Verständnis „Friedenswaffen“ seien, gelte es die Arsenale auf dem Niveau einer „Minimalabschreckung“ zu erhalten.

5 Kritiker könnten einwenden, dass Frankreich auch in den neunziger Jahren in eine Reihe von Kriegen verwickelt war, beispielsweise am Golf oder im ehemaligen Jugoslawien. Doch die nukleare Abschreckung dient nach französischem Verständnis in erster Linie dazu, Aggressionen gegen Frankreich und französisches Territorium sowie gegen Westeuropa zu verhindern. Kriege werden im diesem Zusammenhang als zwischenstaatliche Kriege verstanden, der Fall Jugoslawien bildet also in jedem Fall eine Ausnahme. Zur theoretischen Diskussion des französischen Verständnisses der nuklearen Abschreckung siehe auch Hamon (1966: 191–315) sowie Delmas (1968: 46-48).

durch die Entwicklung von Nuklearwaffen ausgelöst worden sei. Die gegenseitige rationale Kalkulation der Folgen einer Auseinandersetzung mit Nuklearwaffen hätte bereits während des Ost-West-Konflikts für Stabilität gesorgt. Auch für Omand wirkt die Abschreckungslogik nach rationalistischer Kosten-Nutzen-Analyse Krieg verhindernd.

> „The essence of the argument for continuing deterrence is that the very destructive power of these weapons means that all such calculations by a potential adversary would be dominated by the loss to be expected if it came to nuclear war [...]" (Omand 1996: 16f).

Im Unterschied zur französischen Abschreckungsdoktrin hält es Chefstratege Quinlan für einen notwendigen Bestandteil der nuklearen Abschreckung, das „Paradoxon" der Abschreckung zu reflektieren und zu benennen. Denn im britischen Verständnis beinhaltet Abschreckung stets die Möglichkeit, Nuklearwaffen mit verschiedenen Reichweiten und Zerstörungspotenzialen bereitzuhalten und nach außen hin entschlossen den Willen zu demonstrieren, sie notfalls auch einzusetzen. Denn nur eine glaubwürdige Form der nuklearen Abschreckung halte den rational kalkulierenden Gegner[6] davon ab, ein Land anzugreifen, das im Besitz von Kernwaffen sei (Quinlan 1997: 15).

Das französische Verständnis von nuklearer Abschreckung ist ein anderes: Nach Ansicht der Traditionalisten soll allein die existenzielle Abschreckung ihre Funktion erfüllen, nämlich den Krieg auf französischem Territorium verhindern. Gerade im Wissen um ihre absolute Zerstörungskraft dürften Nuklearwaffen niemals zu Kriegswaffen werden, sondern sie seien vielmehr „Instrumente", die den Krieg zwischen Nuklearwaffenstaaten und Aggressionen gegen Frankreich generell zu einem unkalkulierbaren Risiko werden ließen (Livre Blanc 1994: 96). In der Begründungslogik französischer Traditionalisten hat sich daraus ein regelrechtes Tabu entwickelt, demzufolge schon eine eventuelle Debatte über die begrenzte Kriegsführung mit Hilfe von Kernwaffen regelrecht stigmatisiert wird (Tertrais 1998: 49). Selbst Präsident Mitterrand äußerte sich in diese Richtung:

> „[...] die Atomwaffe, die Abschreckung ist nur dazu da, den Krieg zu verhindern und nicht, ihn zu gewinnen. Das ist der ganze Sinn der Sache, und ich möchte sehr, dass die Franzosen das verstehen: Es geht darum, den Krieg zu verhindern, es geht darum, dass es keinen Krieg gibt, und weil es seit 45 Jahren dieses Kräfteverhältnis gegeben hat, hat es in Europa keinen Krieg mehr gegeben" (Mitterrand 1990: 2).

---

6 Quinlan widerspricht auch hier den Abrüstungsbefürwortern, die des Öfteren ihre Zweifel an der Rationalität möglicher Aggressoren vom Format eines Saddam Husseins geäußert haben. Quinlan hält diesbezüglich entgegen, dass schon mit einfachster Rationalität und Logik zu begreifen sei, dass die Kriegsführung gegen eine Nuklearmacht einem Selbstmordkommando gleichkomme. Die Folgen dieses Handelns würden nach rationalistischen Maßstäben den Nutzen des Krieges ad absurdum führen. Zum Golfkrieg von 1991, als der irakische Diktator tatsächlich gegen drei NWS Krieg führte, äußert sich Quinlan jedoch nicht.

2.2.2 Die Multilateralisten

Die Multilateralisten, die nur in Großbritannien in den Kreisen von New Labour, den Liberalen Demokraten, vor allem aber in der akademischen Elite sowie in Nicht-Regierungsorganisationen und der öffentlichen Meinung zu finden sind, fordern ein stärkeres Engagement des Vereinigten Königreichs in der multilateralen Abrüstung. Multilateralisten unterscheiden sich in Grundannahmen zunächst weniger von den Traditionalisten als angenommen.

Auch im Weltbild der Multilateralisten bildet die „international disorder“ Ausgangspunkt der eigenen Überlegungen (Rogers 1997: 1). In ihrem Verteidigungsüberprüfungsprozess von 1997 gelangt New Labour zu der Schlussfolgerung:

> „For the last two hundred years, the dominant force in international affairs has been the nation state. Most wars have been caused by attempts to create or expand such states. In contrast, over the next twenty years, the risks to international stability seem as likely to come from other factors: ethnic and religious conflicts; population and environmental pressures; competition for scarce resources; drugs, terrorism and crime" (Ministry of Defence 1998: 8).

Das Ende des Ost-West-Konflikts biete zwar „neue Herausforderungen“, aber auch „neue Gelegenheiten“, wie beispielsweise die Schaffung einer internationalen Gemeinschaft, in der „differences are resolved fairly and peacefully“ (Ministry of Defence 1998: 1f). Noch ist die Staatengemeinschaft von einem solchen Idealzustand freilich weit entfernt, doch es dient britischen „Interessen“ sich für die Realisierung dieser Ideale einzusetzen. Der veränderten sicherheitspolitischen Lage gewinnen Multilateralisten durchaus positive Seiten ab. So gelangte Verteidigungsminister Robertson 1997 zu der Einschätzung, „we no longer fear Armageddon“ (Robertson 1997: 1).

Im Unterschied zu den Traditionalisten wird der Begriff „Sicherheit“ in den Kreisen der Multilateralisten breiter gefasst. Sicherheitsdefizite erwachsen unter anderem aus sozio-ökonomischen Disparitäten, die international zwischen dem reichen Norden und dem armen Süden bestehen. Aus Armut und der wachsenden Polarisierung der Welt entsteht nach Ansicht der Multilateralisten ein gefährliches Konfliktpotenzial. Rogers identifiziert darüber hinaus globale Umweltprobleme als weitere Herausforderung an ein neues Sicherheitskonzept. Sicherheit impliziert für ihn auch, Antworten darauf zu finden, wie mit dem Problem der zunehmenden Proliferation von Massenvernichtungswaffen umzugehen sei (Rogers 1997: 7).

Auch in der Rollenvorstellung kommt die holistische Konzeption von Sicherheit zum Ausdruck. In der Perzeption der Multilateralisten nimmt Großbritannien eine herausragende Stellung im internationalen System ein. Begründet wird dies vor allem mit den „values“, über die das Vereinigte Königreich als Demokratie verfüge und seine besondere „Verantwortung“. Nach Ansicht der neuen Labour-Regierung sei es die Pflicht des Landes, „to promote freedom, democracy and prosperity“ (Ministry of Defence 1998: 7). Außenminister Robin Cook sprach in diesem Zusammenhang auch von einer „ethical foreign policy“: Bei der Verbreitung von Demokratie und Wohlstand solle das britische Modell Pate stehen. Alternative

Sicherheitspolitik impliziere, dass die Welt fairer und gerechter werden sollte. Sicherheit bedeute nicht nur, militärische Antworten bereit zu halten, sondern aktive Hilfestellung beim Aufbau neuer, demokratisch verfasster Staaten zu leisten. Vor allem für die britischen Streitkräfte bedeute dieses breit gefasste Programm ein erhebliches Maß an Flexibilisierung und Bereitschaft, sich diesen neuen Aufgaben zu stellen. Konfliktzivilisierung und -prävention werden dem zu Folge stärker in den Mittelpunkt der international ausgerichteten Sicherheitspolitik gerückt.

2.2.2.1 Die Idee der nuklearen Abrüstung

Am deutlichsten lässt sich ein Unterschied der beiden Denkschulen am Beispiel der nuklearwaffenfreien Welt herausarbeiten. Anders als die Traditionalisten sehen die Multilateralisten durchaus Chancen für die Elimination aller Nuklearwaffen und treten aktiv für die Umsetzung dieses Ziels ein. Konkrete Vorschläge, wie die Entwicklung einer Nuklearwaffenkonvention, sind beispielsweise 1995 vom damaligen Schattenaußenminister Robin Cook eingebracht worden (Cook 1995: 14f). Multilateralisten bezweifeln die Funktionalität der nuklearen Abschreckung und ihren angeblichen Beitrag zur Verhinderung von Kriegen. Stattdessen verweisen die Vertreter dieser Denkschule auf die Gefahren, die von Nuklearwaffen weltweit ausgehen, beispielsweise durch die unbeabsichtigte Zündung einer dieser Waffen als Folge eines Unfalls. Auch haben sie wiederholt in Frage gestellt, dass durch ein System der nuklearen Abschreckung Beziehungen zwischen Staaten geregelt werden können (Keohane 1985: 59).

Der Friedensnobelpreisträger und ehemalige Mitarbeiter des Manhattan-Projektes Joseph Rotblat widerspricht der von Traditionalisten vertretenen Idee der Abschreckung: Es gebe keine Anhaltspunkte und Beweise, dass die nukleare Abschreckung während des Ost-West-Konflikts tatsächlich funktioniert hätte. Rotblat führt stattdessen die Kubakrise von 1962 an, die auch deshalb so gefährlich gewesen sei, weil die USA und die Sowjetunion über Nuklearwaffen verfügt hätten. Die Beziehungen zwischen Ost und West seien gerade wegen der Kernwaffen von permanenter Unsicherheit über die wahren Intentionen des Gegners geprägt gewesen.

> „Neither side was ever sure that it could destroy the other side after suffering a first strike. That is why each side kept trying to make its own arsenal more powerful and the other side's more vulnerable until they built the unbelievable number of some 100,000 nuclear weapons" (Rotblat 1998: 54; Rotblat 1996: 2-5).

Erst der Beginn der Rüstungskontrolle habe zu einer wirklichen Entspannung zwischen den beiden Supermächten geführt. Auch Michael McGwire, ehemaliger Marineoffizier, britischer Attaché in Moskau und später Professor für Politikwissenschaften, äußerte sich schon während des Ost-West-Konflikts wiederholt kritisch über die seiner Meinung nach stereotype westliche Politik gegenüber der Sowjetunion. In einer Anhörung vor dem britischen Unterhaus vertrat er 1994 die Auffassung, dass letztlich nur ein einziges Hindernis der Realisierung einer nuklearwaffen-

freien Welt entgegenstünde: „a mind-set shaped by the Cold war, which inhibits Western officialdom from addressing the question seriously" (McGwire 1994: 211).

In Frankreich finden sich nur wenige Stimmen, die ganz offiziell gegen den gegenwärtigen Nuklearwaffenkurs opponieren. Grund dafür ist der überparteilich getragene Nuklearkonsens, der im folgenden Kapitel eingehender betrachtet werden soll. Stimmen, die für rigorosere Schritte der nuklearen Abrüstung eintreten, finden sich in der französischen Nationalversammlung bei „Les Verts“ (Grüne) und der Parti Communiste. So betonte der grüne Europa-Abgeordnete Yves Cochet beispielsweise die Notwendigkeit, alternative, das heißt für ihn kollektive Sicherheitsstrukturen zu entwickeln, um auf diese Weise mittelfristig auf die nukleare Abschreckung verzichten zu können (Cochet 1992: 135). Einzig die Wiederaufnahme französischer Nukleartests in den Jahren 1995 und 1996 veranlasste Grüne und kommunistische Parlamentsabgeordnete zu Protesten gegen die Nuklearbewaffnung (Wurtz 1998: 15-18). Brice Lalonde fasste seine Kritik in die folgenden Worte:

> „Un essai nucléaire souterrain, on sait que ce n'est pas la fin du monde. Mais en revanche, l'événement politique et symbolique est considérable; notre pays a durablement maintenant une image militariste et archaïque“ (Lalonde, in: Boniface 1996 : 12).

2.2.3 Die Unilateralisten

Unilateralisten, die sich nur in Großbritannien finden lassen, bewerten das Problem des mangelnden Fortschritts in der nuklearen Abrüstung in einer ähnlichen Art und Weise wie die Multilateralisten. Auch sie sehen in den verantwortlichen Ministerien, dem Foreign and Commonwealth Office und dem Verteidigungsministerium, das konservative Element britischer Nuklearwaffenpolitik. Deshalb versuchen auch sie, die zentralen Begründungen für den Erhalt der Kernwaffenarsenale argumentativ zu durchbrechen, indem sie auf den ihrer Meinung nach illusorischen Zusammenhang zwischen Kernwaffenbesitz und Friedenserhalt hinweisen. Stattdessen fordern sie von ihrem Land deutlichere unilaterale Initiativen, die in einem freiwilligen Verzicht auf Kernwaffen münden sollten. Die Gruppe der Befürworter eines unilateralen Abrüstungskurses ist in den 1990er Jahren beträchtlich geschrumpft. Diese Denkschule findet sich allein noch in den Graswurzelorganisationen, wie der traditionsreichen „Campaign for Nuclear Disarmament“ (CND) oder der Ploughshare 2000-Gruppe. Ende der fünfziger Jahre, in Folge der ersten britischen Nukleartests und in den achtziger Jahren, im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses gelang es CND Hunderttausende von Bürgern zum Protest gegen die nukleare Bewaffnung zu bewegen. Ende der 1990er Jahre hatte sich die Zahl ihrer Anhänger auf rund 25.000 reduziert.

Unilateralisten zeichnen ein anderes – idealisiertes – Bild der Welt. Die Welt, in der sie gegenwärtig leben, empfinden sie als schlecht, grausam und elementar konfliktiv. Doch im Gegensatz zu den Traditionalisten perzipieren sie diesen Zustand nicht als unveränderbaren „Naturzustand“, sondern als einen, der von „Menschen gemacht“ wurde. Bereits während des Ost-West-Konflikts widersprachen sie den Traditionalisten und ihrem statischen Weltbild und entwickelten alternative Sicherheitskonzepte, in denen unter anderem der Austritt aus der NATO

befürwortet wurde. Offen vertraten sie ihre Auffassung, dass die zwischenstaatlichen Beziehungen und damit das gesamte internationale System reformiert werden könnten, wenn dazu nur der politische Wille bestünde.[7]

Die Befürworter eines unilateralen Abrüstungskurses sind von einem tiefen Antimilitarismus und Pazifismus geprägt. Nuklearwaffen werden als zutiefst unmoralisch, die Inkaufnahme eines möglichen Einsatzes als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit" gewertet (Croft 1994: 235). Unilateralisten widersprechen der Idee der Abschreckung und dem Argument, dass mit Hilfe von Kernwaffen Kriege verhindert werden können. William Peden von der „Campaign for Nuclear Disarmament" argumentiert folgendermaßen:

> „Deterrence or a policy of keeping nuclear weapons just in case can no longer, if it ever could, remain an argument for Britain and the rest of the gang of eight retaining nuclear weapons. The security challenges facing Britain and the rest of the world cannot be met by nuclear weapons. *They are part of the problem not part of the solution* (Hervorhebung S.W.). Nuclear weapons are not relevant to today's realities, they are not affordable in today's financial circumstances and they are environmentally, morally and legally unacceptable. Britain should abandon nuclear weapons as a key component of its defence and foreign policy" (Peden 1998: 7f).

Vielmehr verweisen sie auf die Normen des humanitären Völkerrechts und das 1996 vom Internationalen Gerichtshof abgegebene Gutachten zur Rechtmäßigkeit des Kernwaffeneinsatzes. Angie Zelter, eine der führenden Aktivistinnen der Ploughshare-2000-Gruppe vertritt die Auffassung, dass britische Entscheidungsträger mit der gegenwärtigen Nuklearwaffenpolitik „may be legitimately suspected of committing war crimes and crimes against peace" (Zelter 1998: 12). Die Abschreckungslogik enthalte „tragic flaws": Großbritannien müsse, um der Abschreckung Glaubwürdigkeit zu verleihen, im Ernstfall auch den Einsatz von Kernwaffen befehlen. Allein schon die Androhung eines solchen Einsatzes sei auf der Grundlage des Gutachtens des IGH als „preparation for war crimes" einzuordnen und demnach als Verstoß gegen das Völkerrecht zu werten (Zelter 2000: 2).

3 Diskursmacht in der Nuklearwaffenpolitik

Nachdem in Kapitel 2 die Ebene der Wissensproduktion beleuchtet worden ist und mit Hilfe von Denkschulen die unterschiedlichen ideellen Konzeptionen zur Zukunft der nuklearen Bewaffnung ermittelt worden sind, steht in diesem Kapitel die Frage nach der Handlungswirksamkeit und der politischen Relevanz dieser Konzepte zur Debatte. Inwieweit sind sie für die Gestaltung des gesellschaftlichen Diskurses über

---

7 Croft (1994: 235) weist darauf hin, dass die Unilateralisten, oder wie er sie nennt, die „alternative thinkers", vom selben Grundzustand des internationalen Systems, nämlich der Anarchie, ausgingen, dann aber im Gegensatz zu den Traditionalisten die Auffassung vertreten, dass dieser Zustand nicht statisch, sondern veränderbar sei. Geeignetster Ausgangspunkt für eine Annäherung zwischen Ost und West sei das britische Signal des unilateralen Verzichts auf Nuklearwaffen.

Nuklearwaffen in Großbritannien und Frankreich konstitutiv und inwieweit beeinflussen sie nuklearwaffenpolitische Entscheidungen?

Kritische Konstruktivisten verweisen auf die Bedeutung von Diskursmacht, um zu untersuchen, wie Bedeutungskonstruktionen zu sozialer Realität bzw. zum politischen Handlungsakt werden können. Eine Untersuchung der Diskursproduktivität verlangt von daher zunächst eine Betrachtung der spezifischen politischen Institutionen, genauer gesagt der politischen Systeme in beiden Staaten und der dort institutionalisierten Handlungspraktiken. Denn gerade im vorliegenden Politikfeld werden Aspekte der Sicherheit und Verteidigung als zentrale Bestandteile des staatlichen Gewaltmonopols verstanden – eine soziale Institution, die mit der Entwicklung moderner Nationalstaaten entstanden ist. Somit verfügen die mit der Konzeption von Sicherheit beauftragten staatlichen Einrichtungen über eine Art „angestammte“ Diskursmacht, die es ihnen ermöglicht, aktiv in die Gestaltung des innerstaatlichen Diskurses über die Zukunft der Kernwaffen einzugreifen.

Kritische Konstruktivistinnen folgen in ihrem Diskursverständnis den Überlegungen Michel Foucaults. Diskurs und Macht bilden bei Foucault eine unauflösbare Einheit (Foucault 2000: 10f). Den Idealtypus des Diskurses als herrschaftsfreien Raum, wie er bei Jürgen Habermas vorkommt, lehnen Foucault und seine Nachfolger ab. Diskurse entfalten Macht, umgekehrt geht die Ausübung von Macht oftmals auch mit der Produktion von Diskursen einher. Diskursmacht zeigt sich nicht nur in der Prägung wichtiger Begrifflichkeiten, sondern auch in der Diskursgestaltung, beispielsweise wenn es um die Frage der Legitimität konträrer Positionen im Diskurs geht. Diskurse können von daher nicht nur als Sprach- oder Textphänomene begriffen und ihre sozialen Produktionsbedingungen ausgeklammert werden. Neben der linguistischen Analyse muss in der Diskursanalyse auch eine Untersuchung der sozialen und politischen Prozesse erfolgen, in die die zu untersuchenden Diskurse eingebettet sind. Nur so lässt sich begreifen, wie Diskurse *„Wirkungsmacht“* erhalten. Nach Pierre Bourdieu verfügen Diskurse nicht über eine intrinsische Legitimität, sondern erfahren sie über die sozialen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie produziert werden (Bourdieu 1991: 107). Um also das Verhältnis von Diskursen und Macht genauer bestimmen zu können, muss beispielsweise die Struktur des politischen Systems und seiner zentralen Institutionen beschrieben werden, aus dem sich die Zugangs- und Partizipationschancen von außen herangetragener Diskurse ableiten und sich darüber das Verhältnis von dominantem zu subordiniertem Diskurs verstehen lässt. Andere sprechen in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit, die „Diskursordnungen“ zu ermitteln (Schwab-Trapp 2002: 41). Thomas Risse verwendet hierfür den Begriff der „domestic structures“, einen Begriff, in dem theoretische Konzepte der liberalen Theorie mit konstruktivistischen Überlegungen synthetisiert werden. Innenpolitische Strukturen, die quasi als Filter für von außen herangetragene Ideen fungieren, bestehen dabei aus der Organisation des politischen Systems, seiner Entscheidungsfindungsroutinen sowie seiner spezifischen politischen Kultur (Risse 1995: 206).

Bourdieu hat darüber hinaus auf die Spezifika des jeweiligen Feldes verwiesen, die für die Untersuchung der Diskursmacht ebenfalls berücksichtigt werden müssen (Bourdieu 1991: 171). In meinem Einleitungskapitel habe ich bereits die Besonder-

heiten des Politikfeldes Sicherheit herausgearbeitet. Die Funktionsmonopolisierung der Gewalt als zentrales Prinzip staatlicher Souveränität kommt in Form einer weitreichenden Diskursmacht speziell in diesem Politikfeld zum Ausdruck. Diese Dimensionen institutionalisierter Macht sind im Konzept der „domestic structures" von Risse bislang unberücksichtigt geblieben. Bezieht man darüber hinaus auch die sozialen Rahmenbedingungen stärker mit ein, mittels derer Diskurse Legitimität erhalten, so muss es in den empirischen Untersuchungen nicht nur darum gehen, die institutionell verankerten Machtstrukturen zu identifizieren, sondern auch in einem historischen Rückblick ihre Genese nachzuvollziehen und dabei ein besonderes Augenmerk auf solche sozialen Konstruktionen zu richten, die parallel zum jeweiligen politischen System entstanden sind.

Müller/Risse (1990: 383) haben Frankreich und Großbritannien als „stark" und ihr politisches System als in hohem Maße zentralisiert und geschlossen beschrieben Dies gilt insbesondere auch für die Sicherheitspolitik und hier vor allem für die Nuklearwaffenpolitik. Die besondere Struktur des politischen Systems in diesem Politikfeld erschwert gesellschaftlichen Akteuren die Diskursteilnahme, weil relevante Informationen gar nicht erst nach außen dringen. Die ideale Diskurssituation einer gleichberechtigten Teilnahme ihrer Diskursmitglieder, wie sie bei Jürgen Habermas entwickelt worden ist, findet sich weder in Großbritannien noch Frankreich.

3.1 Die Dominanz der Traditionalisten in Frankreich

Zwei Merkmale kennzeichnen die französische Nuklearwaffenpolitik: der ausgeprägte innenpolitische Konsens über den Erhalt der „force de frappe" sowie die starke Präsenz der traditionalistischen Denkschule. Diese Besonderheiten der französischen Nuklearwaffenpolitik sind ohne den von Bourdieu geforderten Rückblick in Frankreichs jüngere Geschichte nicht zu verstehen. Die bis heute anhaltende Wirkungsmacht der Idee der nuklearen Abschreckung, die Kernwaffen zu „Friedenswaffen" werden lassen, bilden dabei das wichtigste konstitutive Element für den französischen Nuklearkonsens.

Dieser Konsens geht zurück auf Charles de Gaulle, der nicht nur ein wirkungsvolles Image um die französischen Kernwaffen konstruierte, sondern gleichzeitig auch dafür Sorge trug, dass sich die Entscheidungsgewalt über diese machtvollen Waffen auf eine einzige Person konzentrierte: den französischen Staatspräsidenten. Zu Recht bezeichnet Samy Cohen das gaullistische Entscheidungssystem auch als „monarchie nucléaire" (Cohen 1986: 15). Mit einem selbst formulierten Dekret sicherte sich de Gaulle im Jahre 1964 die alleinige Entscheidungsgewalt über die Kernwaffen, obwohl gemäß der Verfassung von 1958 sich Präsident und Premierminister die sicherheitspolitischen Kompetenzen teilen sollten. Die Entscheidungsbefugnis über die Kernwaffen Frankreichs war jedoch in der Verfassung nicht geregelt worden, weil sie sich zu diesem Zeitpunkt noch in einem frühen Entwicklungsstadium befanden. Charles de Gaulle leitete das Recht seiner Verfügungsgewalt aus der verfassungsmäßig dem Staatspräsidenten übertragene Pflicht ab, „le garant de l'independence nationale, de l'intégrité du territoire [...]" zu sein. Seiner Auffassung

nach waren Nuklearwaffen beziehungsweise die Befehlsgewalt über diese unmittelbar mit diesem Verfassungsauftrag verbunden (Vaisse 1995: 487).

Für die Franzosen verkörperte de Gaulle wie kein anderer Präsident nach ihm die „Inkarnation französischer Souveränität und Integrität“ (Gordon 1993: 19) – die uneingeschränkten Machtbefugnisse über die „force de frappe“ waren der sichtbare Ausdruck für ein neues, starkes und unverwundbares Frankreich, für das der Präsident und seine alleinige Entscheidungskompetenz über die Nuklearwaffen als nach außen sichtbares Zeichen stand und steht. Heuser spricht auch davon, dass „the exclusive control of this apocalyptic force, the power to ‚destroy the human species‘, gave the President a touch of the divine“ (Heuser 1998: 78).[8]

Alle de Gaulle nachfolgenden Präsidenten hielten an der Institution der „monarchie nucléaire“ unumwunden fest, auch wenn einige von ihnen während ihrer Zeit als Oppositionspolitiker diese Form verfestigter, verfassungsmäßig nicht abgesicherter Machtstruktur offen kritisierten.[9] Die Grundsatzentscheidungen über die französische Nuklearwaffenpolitik werden noch immer im Elysée-Palast vom französischen Staatspräsidenten getroffen.

Charles de Gaulle vereinigte nicht nur die Entscheidungskompetenz um die „force de frappe“ auf die Person des französischen Staatspräsidenten, vielmehr gelang es ihm auch, den französischen Kernwaffenbesitz mit wichtigen Bedeutungskonstruktionen zu verbinden – Bedeutungskonstruktionen, die auch in der Nuklearwaffenpolitik Frankreichs in den 1990er Jahren bedeutungsvoll bleiben und begründen, warum eine vertragliche Verpflichtung Frankreichs zur vollständigen nuklearen Abrüstung nach wie vor in weiter Ferne liegt. Bereits in seinen Memoiren, die de Gaulle während des Zweiten Weltkrieges in seinem Londoner Exil verfasste, sprach der General davon, dass „toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France“ (de Gaulle 1989: 29).

In der Entwicklung seiner Idee eines „anderen“ Frankreichs habe er sich ebenso von seinem Gefühl wie von seiner Vernunft leiten lassen, bekannte der spätere französische Staatspräsident. Die Niederlage der französischen Armee gegen Hitlers Wehrmacht bei Dünkirchen, der die Besetzung Frankreichs durch die Nationalsozialisten folgte, war für den General das traumatischste Erlebnis während seiner gesamten Laufbahn. Das durchlebte Gefühl der völligen Ohnmacht prägte fortan sein politisches Denken und Handeln. Diese biographischen Erfahrungen ließen de Gaulle schlussfolgern, dass der Besitz von Kernwaffen für Frankreich unabdingbar sei. Sie würden der ehemaligen Kolonialmacht die angestammte „grandeur“ zurückbringen. Gleichzeitig garantierten Kernwaffen die „Unverletzbarkeit“ der Nation (Université de Franche-Comté 1985).

Der Begriff „indépendance“, den beide französische Staatspräsidenten der neunziger Jahre mit dem Kernwaffenstatus verbinden, ist von Historikern als ein Ergebnis gescheiterter gaullistischer Bündnispolitik und damit als rhetorischer Kunstgriff de Gaulles indiziert worden (Schmitt 1998). Ursprünglich sollte die

---

8 Die Symbolträchtigkeit der französischen Kernwaffenpolitik kommt übrigens auch in der Namensgebung zum Ausdruck. So haben französische Kernwaffen mehrheitlich Namen antiker Göttergestalten, beispielsweise Pluton oder Hades bekommen.

9 Dies gilt insbesondere für den späteren Staatspräsidenten Mitterrand.

„force de frappe" Frankreich die gleichberechtigte Partnerschaft mit den beiden anderen westlichen Nuklearmächten – Großbritannien und den USA – sichern. Der Widerstand der USA gegen die französischen Bestrebungen veranlasste de Gaulle 1966 zum Teilaustritt aus der NATO. Fortan sprach er deshalb davon, dass Kernwaffen Frankreich die schon immer gewünschte „Unabhängigkeit" in der Weltpolitik garantierten.[10]

Alle nachfolgenden Staatspräsidenten haben an die symbolischen Konstruktionen de Gaulles argumentativ angeschlossen. So wird im Verteidigungsweißbuch von 1994 betont, dass Kernwaffen ein „élément majeur" der französischen „Unabhängigkeit" seien (Livre Blanc 1994: 99). Auch Präsident Mitterrand sprach davon, dass:

> „[...] la force nucléaire française est et demeura indépendante. Cette indépendante, avec tout ce qui en découle, n'est pas seulement un principe essentiel de notre souveraineté – c'est sur le Président de la République Française, et sur lui seul, que repose la responsabilité de la décision – elle accroît également, je vous demande d'y réfléchir, elle accroît également l'incertitude pour un agresseur éventuel et seulement pour lui. Elle rend du coup plus effective la dissuasion et par la même, je le répète, l'impossibilité de la guerre" (Mitterrand 1999: 4).

Neben der „Unabhängigkeit" sind französische Kernwaffen in der Auffassung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Ausdruck der „Souveränität" seines Landes, die in der alleinigen Verfügungsgewalt des Staatspräsidenten über den Einsatz dieser Waffen ihren Ausdruck findet. Schließlich betont Mitterrand in diesem Zitat noch einmal die zentrale Funktion von Kernwaffen: ihre kriegsverhindernde Wirkung. Ähnliche Zitate lassen sich auch in den öffentlichen Äußerungen von Jacques Chirac finden (Chirac 1996: 9).

3.1.1 Die Besonderheit des französischen Nuklearkonsenses

Die Diskursmacht der Traditionalisten kommt im französischen Nuklearkonsens zum Ausdruck. Auf der Grundlage ihres spezifischen Weltbildes, ihrer Rollenvorstellung und der Idee der Abschreckung gelang es ihnen, in Frankreich einen gesellschaftlichen common sense zu generieren, der dem kritisch-konstruktivistischen Verständnis zentralisierter Machtstrukturen entspricht. Opposition gegen den staatlichen Nuklearwaffenkurs bleibt dagegen marginalisiert. Wenn sich überhaupt Gegenstimmen organisierten, so sind sie wiederholt von den französischen Staatspräsidenten unter dem Hinweis ihrer präsidialen Prärogativen in der Nuklearwaffenpolitik zum Schweigen gebracht worden. Stattdessen dominieren im innerfranzösischen Diskurs über die Zukunft der Kernwaffen die Traditionalisten, die auch nach

[10] Anspruch und Wirklichkeit bildeten schon während des Ost-West-Konflikts in der französischen Nuklearwaffenpolitik ein disparates Verhältnis. Allein aufgrund seiner geographischen Lage im Herzen Westeuropas war Frankreichs sicherheitspolitische Situation niemals wirklich unabhängig von Schicksal der anderen westeuropäischen Staaten und schon gar nicht vom Engagement der USA auf dem Kontinent.

Ende des Ost-West-Konflikts die nukleare Abschreckung für unverzichtbar halten. Im Mittelpunkt dieses Nuklearkonsenses, der in Frankreich zwischen den führenden Parteien, der Wissenschaftselite und einer beachtlichen Mehrheit der Bevölkerung herrscht, steht der Wunsch, die nukleare Abschreckung in einer rein defensiven Variante zu erhalten. Diese minimalistische Variante der nuklearen Abschreckung ist nach Auffassung der Traditionalisten auch dazu geeignet, für Gesamteuropa ein geeignetes Verteidigungssystem aufzubauen. Verschiedentlich hat es deshalb in den 1990er Jahren von französischer Seite Vorstöße gerade auch gegenüber Deutschland gegeben, eine mögliche Europäisierung der französischen Abschreckung auszuloten (Grand 1998: 18). Dagegen lehnen die französischen Traditionalisten alle Strategien ab, die Nuklearwaffen zu einsetzbaren „Kriegswaffen“ machen, weil sie dem Konzept der Verteidigung widersprächen.

So sehr der innerfranzösische Nuklearkonsens an die Argumentationen und Begründungsmuster des Gründungsvaters der fünften Republik anknüpfte, ergaben sich doch in den 1990er Jahren interessante Veränderungen. Die öffentliche Betonung der französischen Bereitschaft zu nuklearer Rüstungskontrolle und Abrüstung bilden in der Tat ein neues Element in der französischen Nuklearwaffenpolitik (Herve de Charette 1996: 2). Charles de Gaulle hatte eine französische Beteiligung an multilateraler nuklearer Abrüstung stets unter dem Hinweis abgelehnt, sich in dieser Frage nicht der Dominanz der beiden Supermächte unterwerfen zu wollen. Nachfolgende Präsidenten hatten während des Ost-West-Konflikts an diesem Begründungszusammenhang festgehalten. Nach dem Ende des systemischen Konflikts tauchte das Wort „désarmament“ immer häufiger in offiziellen Reden und Dokumenten auf – innenpolitisch ging es beiden Staatspräsidenten dabei vor allem um den Erhalt des Nuklearkonsenses, außenpolitisch um die Willensbekundung Frankreichs, die mit dem Beitritt zum Nichtverbreitungspakt 1992 eingegangenen Verpflichtungen ernst zu nehmen.

Die Einbeziehung von Rüstungskontrolle und Abrüstung in den offiziellen Diskurs und seine politische Umsetzung stellen ein wichtiges Element in der Konsolidierung des innerfranzösischen Nuklearkonsenses dar. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung im Denken der Traditionalisten gegenüber der nuklearen Abschreckung nachgeordnet bleiben: Nach wie vor gilt es, die Fähigkeit zur Abschreckung zu erhalten und lediglich die Nuklearwaffenkapazitäten auf das Niveau der deutlich reduzierten Bedrohungslage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts anzupassen. Dies unterstrich auch der französische Staatspräsident in seiner Rede vor dem nationalen Verteidigungsinstitut:

> „Je ne pense pas, pour autant, qu'une participation de la France à des négociations internationales sur la réduction des armements nucléaires soit d'actualité. Notre capacité de dissuasion a été définie, dans la nouvelle planification, à un niveau strictement mesuré pour garantir notre sécurité“ (Chirac, in: Villepin 1998: 33).

3.2 Die Diskursmacht des französischen Staatspräsidenten

Offene Opposition gegen den nuklearwaffenpolitischen Kurs des Staatspräsidenten lässt sich selten finden und wenn, dann haben französische Präsidenten wiederholt auf ihrer institutionalisierten Machtfülle beharrt und diese dazu genutzt, aktiv in die Gestaltung des öffentlichen Diskurses über die Zukunft der nuklearen Bewaffnung in Frankreich einzugreifen. Mit dem Verweis auf die präsidentiellen Prärogativen gelang es ihnen, missliebige Debatten um eine Kursänderung in der Nuklearwaffenpolitik, die vornehmlich in der französischen Nationalversammlung geführt wurden, zu beenden.

Ein solches Beispiel bildet die Debatte über einen begrenzten Einsatz von Nuklearwaffen gegen so genannte „Schurkenstaaten". Eine Reihe von Abgeordneten der französischen Nationalversammlung, aber auch führende Militärs begannen nach dem Golfkrieg von 1991 die französische Abschreckungsdoktrin in Frage zu stellen. Colonel Henry de Roquefeuil befürwortete eine neue Strategie der „dissuasion du fort au faible", der Abschreckung des Starken gegen den Schwachen, und forderte den Erhalt der luftgestützten taktischen Kernwaffen.[11] Auch Xavier de Villepin, Senator der UDF, wertete das Vorhalten „einsetzbarer Nuklearwaffen" als „vernünftige Reaktion" auf möglicherweise zu erwartende Feindseligkeiten (de Villepin 1992: 128). Vor allem die Gaullisten (RPR und UDF) vertraten die Position, dass Frankreich über die Möglichkeit eines begrenzten Nuklearwaffeneinsatzes gegen proliferationsrelevante Staaten verfügen sollte. Die Sozialisten pochten hingegen auf die Beibehaltung der traditionell defensiven, existenziellen Nuklearwaffenstrategie.[12] In Anlehnung an Frankreichs absolutistischen König Ludwig XIV. verwies auch Mitterrand mit den Worten „la dissuasion nucléaire, c'est moi" auf seine präsidial-institutionalisierte Diskursmacht (Mitterrand 1994: 1). Er lehnte sämtliche Vorschläge für gezielte und präventive Einsätze von Nuklearwaffen kategorisch ab und bezeichnete diese Pläne als „Ketzerei". In Folge dieses „Machtworts" ebbte die Kontroverse in der Nationalversammlung über mögliche Veränderungen der französischen Nukleardoktrin beständig weiter ab. Ende der 1990er Jahre betonten Entscheidungsträger, Bürokraten, Parlamentarier wie Wissenschaftler die rein defensive Konstruktion der nuklearen Abschreckung. Allein die Existenz von Kernwaffen auf deutlich reduziertem Niveau, so wird öffentlich suggeriert, sichere den Frieden und lasse das französische Territorium zum „Sanktuarium", zum unverletzlichen Raum, werden. In der französischen Debatte wird häufig vom „Tabu" gesprochen, den Einsatz von Kernwaffen als Option überhaupt in Erwägung zu ziehen (Tertrais 1998: 49).

Dabei gelingt es, die Idee der Abschreckung diskursiv von ihrem „Schrecken" zu entkleiden. Dies kommt schon im französischen Wort „dissuasion" zum Ausdruck – während der Begriff „deterrence" stets Elemente der Vergeltung und Bestrafung (terror) einschließt, steht „dissuasion nucleaire" im französischen Verständnis allein für „Prävention und Frieden" (Grand 1998: 10; Tertrais 1996: 36-46).

---

11 Pique/Conze (1993 : 23); Roquefeuil (1993: 41); de Rose (1992 : 94f).

12 Tertrais (1998: 23f); Yost (1994/1995: 114f); Boniface (1994).

3.3 Ideenkonkurrenz und Diskursmacht: Der Fall Großbritannien

Die Ausgangssituation in der Debatte über die Zukunft der nuklearen Abschreckung nach Ende des Ost-West-Konflikts stellt sich in Großbritannien anders dar als in Frankreich. Während in Frankreich die traditionalistische Denkschule die Nuklearwaffenpolitik prägt und ein weitgehender Konsens über die künftige Rolle der Kernwaffen in den 1990er Jahren erreicht werden konnte, gibt es in Großbritannien traditionsgemäß deutliche Differenzen zwischen den einzelnen Parteien, der Wissenschaftselite und der öffentlichen Meinung. Im innerbritischen Diskurs über Nuklearwaffen finden sich nicht nur Traditionalisten, sondern auch Vertreter der multilateralistischen und unilateralistischen Denkschule, die einen deutlicheren Abrüstungskurs ihres Landes verlangen.

Diese Ideenkonkurrenz sorgte schon während des Ost-West-Konflikts für innenpolitischen Zündstoff. Ende der fünfziger Jahre erregten die ersten britischen Nukleartests, die in den USA durchgeführt wurden, den Unmut der Bevölkerung. Daraus gründeten sich verschiedene Protestgruppen, unter anderem die „Campaign for Nuclear Disarmament (CND)“, die den einseitigen Verzicht Großbritanniens auf Kernwaffen forderte. Im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses erhielt die Kampagne deutlichen Zulauf: Mehr als 400.000 Briten schlossen sich Anfang der 1980er Jahre der Anti-Kernwaffenbewegung an, unter ihnen auch zahlreiche Labour-Politiker – ein deutliches Zeichen dafür, dass auch in der Labour-Partei zu dieser Zeit eine Mehrheit für den Verzicht auf eigene Kernwaffen eintrat. Im Mittelpunkt der Debatte stand die Frage nach der Funktionalität von Nuklearwaffen. Während die Traditionalisten sich von der nuklearen Abschreckung einen Sicherheitsgewinn versprachen, hoben die Unilateralisten die Risiken der Kernwaffen hervor. Michael Quinlan verglich Anfang 1990er Jahre die Positionsunterschiede zwischen Nuklearwaffenbefürwortern und -gegnern mit dem Grundsatzstreit in der Astronomie.

> „In the field of astronomy the concepts of Ptolemy, long predominant, postulated a central Earth round which other bodies, including the Sun, revolved; and accounting for observable facts required more and more convoluted explanatory power: that the Earth revolved round the Sun. Once this was grasped, much that had seemed perplexing now fell into place. A good deal of nuclear commentary, some of it from distinguished figures, has remained of Ptolemaic character. We need to grasp the nuclear equivalent of the Copernican insight“ (Quinlan 1997: 7f).

Für Quinlan und die Traditionalisten bleibt die nukleare Abschreckung eine kopernikanische „Realität“, ein wissenschaftlicher Fortschritt, den es auch weiterhin zu konservieren gilt. Für die Abrüstungsbefürworter sind die Kernwaffen und der Glaube an die Abschreckung die eigentliche Bedrohung, die es zu beseitigen gilt. Diese Ideenkonkurrenz, die den britischen Diskurs über Nuklearwaffen prägt, ließ ein politisches Entscheidungssystems mit einer ausgesprochenen Tendenz zur Geheimhaltung entstehen. Die Verantwortlichen rechtfertigen ihre Politik der Informationsbeschränkungen damit, dass sie ein strategisches Erfordernis sei, um die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Abschreckung garantieren zu können. Doch nicht nur der Öffentlichkeit werden Informationen vorenthalten, selbst den verant-

wortlichen parlamentarischen Kontrollorganen wird die Arbeit durch die Geheimhaltungskultur unmöglich gemacht (Elworthy 1996: 153-60; Wisotzki 2002: 143).[13] Auf diese Weise konnten sich besondere Machtstrukturen verfestigen, die die Konzeption der britischen Nuklearwaffenpolitik bedingen und begründen, weshalb auch im 21. Jahrhundert in Großbritannien unvermindert an der Idee der nuklearen Abschreckung festgehalten wird.

Während unter Premierminister John Major die Beamtenbürokratie und die konservative Regierungspartei einer Meinung waren, wenn es um den Erhalt der nuklearen Abschreckungsfähigkeit für Großbritannien und Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung ging, änderte sich dies ab 1997 unter New Labour. Schon die Konservativen hatten Anfang der 1990er Jahre damit begonnen, das nukleare Dispositiv den neuen sicherheitspolitischen Erfordernissen anzupassen. Als Traditionalisten betonten sie in der Öffentlichkeit stets, dass es sich allein um Rüstungsreduktionen handele und sie keinesfalls einen Kurs der nuklearen Abrüstung einschlagen würden.[14] Genau dafür hatte sich New Labour noch zu Oppositionszeiten eingesetzt. Anfang der 1990er Jahre hatte die Partei den Kurs in der Nuklearwaffenpolitik endgültig neu bestimmt: Statt sich einem unilateralen Programm zu verschreiben, setzte New Labour nun auf die multilaterale Abrüstung. Freilich, so sah es der Schattenaußenminister Robin Cook, könne Großbritannien dabei eine wichtige Vorreiterrolle spielen (Cook 1995: 14f).

3.3.1 Ideenkonkurrenz im Aushandlungsprozess des Strategic Defence Reviews

New Labour trat 1997 die Regierungsverantwortung an mit dem Versprechen, die sicherheitspolitischen Erfordernisse auf den Prüfstand zu stellen. In diesem Überprüfungsprozess sollten auch die britische Öffentlichkeit und vor allem Nicht-Regierungsorganisationen zu Wort kommen dürfen. Kurzum: New Labour hatte sich auch zum Ziel gesetzt, der bisherigen Geheimhaltungskultur und dem gezielten Ausschluss der Öffentlichkeit von verteidigungspolitischen Fragen entgegenzuwirken. Vor allem Außenminister Robin Cook hatte sich schon als Oppositionspolitiker einen Namen als Abrüstungsbefürworter gemacht. Doch sah er sich im Verbund mit seinen Parteigenossen einer mehrheitlich traditionalistischen Beamtenbürokratie im Verteidigungsministerium und auch im Foreign und Commonwealth Office gegenüber, die diesen Bestrebungen New Labours mehr als skeptisch gegenüber standen.

In den Anhörungen zum „Strategic Defence Review" (SDR), dem von New Labour initiierten Verteidigungsüberprüfungsprozess, kamen tatsächlich auch Nicht-Regierungsorganisationen, fachkundige Wissenschaftler und selbst die interessierte

---

13 Michael Mates, ehemaliger Vorsitzender des Verteidigungskomitees und Abgeordneter der Konservativen, sprach in diesem Zusammenhang von der „Ministry of Defence culture", die nur wenige und verlässliche Informationen über die britische Nuklearwaffenpolitik selbst an die Abgeordneten dringen lasse (Wisotzki 2002: 183).

14 Immerhin beschloss die Regierung Major, auf die luftgestützte Abschreckungskomponente, das WE-177 System, zu verzichten. Seitdem verfügt Großbritannien nur noch über die seegestützten Trident-Systeme.

Öffentlichkeit zu Wort. Allerdings war vorher an sie die Weisung ergangen, dass die Frage nach der Zukunft der Kernwaffen nicht zur Debatte stünde. Dennoch begründeten sowohl die NGOs als auch Vertreter von Denkfabriken ausführlich, weshalb sie glaubten, New Labour solle künftig auf die seegestützten Trident-Kernwaffen verzichten. Unterstützung erhielten die Vertreter der multilateralistischen Denkschule von prominenter Seite: Auch Außenminister Robin Cook forderte, Zeichen in Richtung eines deutlichen Bekenntnisses zur nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung im SDR zu setzen.

Im Ergebnis zeigt sich im SDR deutlich die Ideenkonkurrenz zwischen den Positionen der Traditionalisten und Multilateralisten. Wie sehr dabei die Diskursmacht institutionell verankert ist, manifestierte sich im konkreten Aushandlungsprozess. Auch wenn mit dem SDR eine Reihe beachtenswerter Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen beschlossen wurden, so konnten sich in allen entscheidenden Fragen der Zukunft der nuklearen Abschreckung die Traditionalisten des Verteidigungsministeriums durchsetzen. Radikalere Ideen der nuklearen Abrüstung, wie die der vertraglich garantierten Vereinbarung, auf den nuklearen Ersteinsatz zu verzichten, oder gar in Sachen Nuklearwaffenkonvention initiativ zu werden, wie es Robin Cook schon früher vorgesehen hatte, stießen in der britischen Beamtenbürokratie auf erheblichen Widerstand. Die Beamten begründeten ihre Bedenken damit, dass Großbritannien mit den in den Jahren zuvor durchgeführten Rüstungsreduktionen an der untersten Grenze einer funktionsfähigen Minimalabschreckung angelangt sei. Doch selbst Maßnahmen, die keine Reduktion der „Hardware“ bedeutet hätten, sondern nur eine Symbolwirkung entfalten hätten können, wurden nicht beschlossen: So fiel auch die Reduktion des Alarmstatus' der Trident-Unterseeboote deutlich geringer aus als von Abrüstungsbefürwortern zunächst erhofft worden war.[15] Am deutlichsten kam die traditionalistische Denkschule im unveränderten Bekenntnis des SDR zur nuklearen Abschreckung zum Ausdruck.

Die Idee der Abschreckung bildete im Aushandlungsprozess des SDR, der zwischen den Traditionalisten des Verteidigungsministeriums und Robin Cook als Protagonist des Multilateralismus geführt wurde, die Grenze des Machbaren. Alle Ideen, die nach Ansicht der Traditionalisten die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung in Frage stellten, wurden von den Beamten des Verteidigungsministeriums systematisch abgelehnt. Im Ergebnis des SDR manifestiert sich erneut das extreme Sicherheitsdenken, das der traditionalistischen Denkschule zu Eigen ist. Allein eine konstruktivistische Analyse mit dem Fokus auf intersubjektiv geteilte Wertvorstellungen und Überzeugungsmuster kann die Frage danach beantworten, weshalb die nukleare Abrüstung unter New Labour nicht deutlichere Fortschritte gemacht hat. In der britischen Kernwaffenpolitik haben sich Machtstrukturen institutionalisiert, die in hohem Maß die Nuklearwaffenpolitik dominieren – auch ein

[15] Zwar ist im SDR ein reduzierter Alarmstatus beschlossen worden, das heißt es patrouilliert nur eines der insgesamt vier U-Boot mit Trident-Systemen an Bord ständig auf See. Die Nuklearwaffen sind ebenfalls auf einem reduzierten Alarmstatus – sie zu aktivieren, würde mehrere Tage dauern. Abrüstungsbefürworter aus den Reihen der Wissenschaft und Nicht-Regierungsorganisationen hatten sich allerdings ein deutlicheres Bekenntnis New Labours zum langfristigen Verzicht auf Kernwaffen gewünscht. Vorstellbar wäre beispielsweise ein vollkommener Verzicht auf die Trident-Patrouillen gewesen.

Regierungswechsel vermag daran nicht viel zu ändern. Innerhalb der nächsten zehn Jahre sind allerdings bedeutsame Grundsatzentscheidungen zu treffen: Dann nämlich müsste die jetzige Generation der seegestützten Trident-Systeme durch eine neue ersetzt werden, was mit einem erheblichen Investitionsvolumen verbunden wäre. Dies wird die unilateralen und multilateralen Abrüstungsbefürworter erneut dazu anregen, das Ende der Kernwaffenära für Großbritannien einzufordern.

4 Schlussbetrachtungen

Konstruktivistische Untersuchungen zielen darauf ab, die Intersubjektivität in der sozialen Welt aufzuzeigen. Nur wenn die ideellen Erklärungsfaktoren herausgearbeitet werden, lassen sich die Hintergründe der Interessen- und Präferenzgenese sozialer Kollektive nachvollziehen. Wie sehr intersubjektive Sichtweisen und Konstruktionen handlungswirksam werden, hat die vorliegende Analyse der britischen und französischen Nuklearwaffenpolitik deutlich gemacht. Divergente Weltbilder und Rollenkonzeptionen prägen die Sichtweise auf die internationale Politik und bestimmen zugleich die Auswahl sicherheitspolitischer Strategien.

Als besonders handlungsrelevant und gleichermaßen konstitutiv für die Nuklearwaffenpolitik der 1990er Jahre stellte sich in diesem Zusammenhang die Idee der nuklearen Abschreckung heraus. Vor allem in Frankreich, aber auch in Großbritannien lässt sich über die Identifikation dieser sozialen Konstruktionen, die um die Kernwaffen herum generiert worden sind, erklären, weshalb die nukleare Abschreckung auch nach Ende des Ost-West-Konflikts nicht an Bedeutung verliert. Gerade weil Kernwaffen in diesem Denken als Beitrag für Frieden, nationale Sicherheit und internationale Stabilität begriffen werden, bleibt es aus dieser Perspektive unverständlich, weshalb auf diese Waffenkategorie langfristig verzichtet werden soll. Während die Traditionalisten auf der Wahrheit und Gültigkeit ihrer intersubjektiv geteilten Sichtweise beharren, versuchen die Abrüstungsbefürworter seit Jahrzehnten, mit Argumenten über die Gefahren von Kernwaffen durchzudringen, um eine nuklearwaffenfreie Welt zu verwirklichen. Die Argumente beider Seiten sind bekannt, doch auch nach Ende des Ost-West-Konflikts hat sich an der Konkurrenz dieser unterschiedlichen Ideen von Abschreckung und Abrüstung als handlungsanleitender Strategie nicht viel verändert.

Dennoch sind auf internationaler Ebene, die diese Untersuchung weitgehend ausgeklammert hat, beachtliche Fortschritte in der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu verzeichnen.[16] Während beide Staaten aufgrund institutionalisierter Machtstrukturen ihre Nuklearwaffenpolitik weitgehend unabhängig konzeptualisieren können, sind sie auf internationaler Ebene zu deutlich größeren Zugeständnissen gezwungen. Gerade Frankreich, das erst 1992 dem Non-Proliferationsvertrag beigetreten ist, musste sich damit zumindest langfristig, jedoch ohne konkrete Zeitvorgaben zur nuklearen Abrüstung verpflichten. Die Abrüstungsnorm aus NPT-Artikel VI wurde weiter gestärkt auf der Verlängerungskonferenz von 1995 und der Über-

[16] Vgl. Wisotzki (2002: 225ff. sowie 360ff).

prüfungskonferenz im Jahr 2000.[17] Dennoch ist sie (noch) nicht konstitutiv, in dem Sinne, dass die beiden kleinen Nuklearwaffenstaaten erklärtermaßen eine konkrete Politik der schrittweisen Implementierung dieser Abrüstungsverpflichtung verfolgen. Als wichtigstes Überzeugungsmuster der Traditionalisten bleibt vielmehr die Idee der Abschreckung dominant und zugleich handlungsbestimmend.

In seiner Konzentration auf ideelle Variablen und deren konstitutive Bedeutung für die soziale Realität vernachlässigt der konstruktivistische Mainstream jedoch eine zentrale Perspektive: Die der institutionalisierten Machtstrukturen. Kritische Konstruktivisten verweisen zu Recht darauf, dass die Analyse von Machtstrukturen das Bindeglied zwischen der Ebene der Wissensproduktion und der der sozialen Realität darstellt. Geronnene Machtstrukturen bestimmen, welche der konkurrierenden Bedeutungssysteme oder Ideen Politik bestimmend werden können. Gerade im Politikfeld Sicherheit – dies haben kritische Sicherheitsstudien auch empirisch zeigen können – verfügt das politische System über besondere Gestaltungsmacht und Autorität, insbesondere bei öffentlichen Diskussionen über sicherheitsrelevante Fragestellungen. Konstruktivistinnen müssen hier in stärkerem Maße die Konstruktion von scheinbar als Fakten präsentierten Begründungszusammenhängen sichtbar machen. Gerade der Rechtfertigungsdiskurs der US-Administration zum Krieg gegen den Irak unterstreicht die Bedeutsamkeit einer kritisch-konstruktivistischen Perspektive, die allerdings auch impliziert, den eigenen Forscherinnen-Standpunkt selbstreflexiv sichtbar zu machen.

Institutionalisierte Machtstrukturen erklären auch im Fall der Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs, wie und warum Wissensproduktionen handlungswirksam werden können. Diese Machtstrukturen kommen in Frankreich in Form einer besonderen Gestaltungsmacht des französischen Staatspräsidenten im Hinblick auf den Diskurs über die französischen Kernwaffen zum Ausdruck. Diese Form der Diskursmacht ist ohne den historischen Rückblick, durch den die Genese sozialer Praktiken und Routinen sichtbar gemacht wird, nicht nachzuvollziehen. Charles de Gaulle schuf die „monarchie nucléaire“: sie erklärt, weshalb die traditionalistische Denkschule bis heute die Nuklearwaffenpolitik Frankreichs bestimmt. Die französische Variante der Abschreckung, deren Bedeutung von offizieller Seite im innerfranzösischen Diskurs stets betont wird, sowie die institutionalisierten Prärogativen des Staatspräsidenten konstituieren zugleich den innerfranzösischen Nuklearkonsens. Diese starke Form der Diskursmacht, die in einem gesellschaftlich mehrheitlich getragenen „common sense“ zum Ausdruck kommt, ist in Großbritannien nicht zu finden. Dennoch lassen sich auch hier institutionalisierte Machtstrukturen ausmachen, die erklären, weshalb die Traditionalisten trotz des öffentlichen Widerstandes und des Regierungswechsels in der Frage nach der Zukunft der Kernwaffen weiterhin dominant bleiben. Am Beispiel des Strategic Defence Review

[17] Auf der Überprüfungskonferenz von 2000 konnte die New Agenda Coalition – ein Staatenverbund, der für nukleare Abrüstung einsteht – erreichen, dass die vollständige nukleare Abrüstung als normative Zielvorgabe künftig getrennt von der in Artikel VI stehenden Verpflichtung der generellen und vollständigen Abrüstung, die alle Waffenkategorien umfasst, behandelt werden muss. Bislang hatten sich die Nuklearwaffenstaaten stets auf dieses vertragliche „linkage“ berufen.

zeigte sich, dass sich die Beamtenbürokratie gegenüber den gewählten Vertretern New Labours in den nuklearwaffenpolitischen Fragen durchsetzen konnte.

Mittels einer kritisch-konstruktivistischen Untersuchung lassen sich die Hintergründe für das Scheitern eines systematischeren Abrüstungskurses ermitteln. Das „Cold War thinking", wie es seine Gegner häufig bezeichnen, dominiert auch im 21. Jahrhundert das Denken und Handeln der Entscheidungsträger. Die nuklearwaffenfreie Welt wird so lange eine Utopie bleiben, wie die entscheidenden Akteure von der Wirkungsmacht und Relevanz der nuklearen Abschreckung überzeugt sind.

5 Literatur

Boniface, Pascal 1996: La France, in: L'Année Stratégique, Paris, 9-25.

Boniface, Pascal/Thual, François 1995: Refonder le consensus sur la dissuasion nucléaire, in: Le Monde, 24/25.11.1995, 11.

Boniface, Pascal 1993: France, in: L'Anne Stratégique, Paris, 3-19.

Bourdieu, Pierre 1991: Language and Symbolic Power, Cambridge, Mass.

Buzan, Barry/Waver, Ole/Wilde, Jaap de 1998: Security. A New Framework for Analysis, Boulder.

Charette, Herve de 1996: La France: championne réaliste du désarmament, in: Le Monde, 13.07.1996, 2.

Chirac, Jacques 1996: La politique de défense de la France, Rede vor dem vor dem Institut für Verteidigungsstudien (IHEDN) am 8. Juni 1996, in: Défense Nationale 52: 8/9, 1996, 7-18.

Cochet, Yves 1992: L'avenir de la dissuasion nucléaire, in: Relations Internationales et Stratégiques 6: 92, 130-135.

Cohen, Samy 1986: La Monarchie Nucléaire, Paris.

Conze, Henri/Picq, Jean 1993: L'avenir de la dissuasion nucléaire, in: Défense Nationale 49: 2, 13-27.

Cook, Robin 1995: Bombs Away, in: New Statesman 8: 348, 14-15.

Croft, Stuart 1994: Continuity and Change in British Thinking about Nuclear Weapons, in: Political Studies 42: 2, 228-242.

Debouzy, Olivier 1995: A European Vocation For the French Nuclear Deterrent?, in: Witney, Nicholas/Debouzy, Olivier/Levine, Robert A.: Western European Nuclear Forces. A British, a French, and an American View, Santa Monica, 25-70.

Delmas, Claude 1968: La Stratégie Nucléaire, Paris.

Duval, Marcel 2000: Quel avenir pour le nucléaire, in: Défense Nationale 56: 1, 72-91.

Duval, Marcel/Le Baut, Yves 1992: L'Arme nucléaire française. Pourquoi et Comment?, Paris.

Elworthy, Scilla 1996: How secret do defence decisions need to be?, in: Gittings, John/Davis, Ian (Hrsg.): Britain in the 21st Century: Rethinking defence and foreign policy, Nottingham, 153-160.

Foreign And Commonwealth Office 1995: The risks of proliferation are still with us, in: Arms Control and Disarmament Review 38: 4, 9.

Foucault, Michel 2000: Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt.

Fricaud-Chagnaud, Charles-Georges 1996: Dissuasion concertée: vers un partenariat stratégique, in: Relations Internationales et Stratégique 21, 88-92.

de Gaulle, Charles 1989: De Gaulle A Dit, »L'essentiel de la pensée de Charles de Gaulle«, Paris, 29.

Gordon, Philip H. 1993: A Certain Idea of France. French Security Policy and the Gaullist Legacy, Princeton.

Grand, Camille 1998: A French Nuclear Exception? (The Henry L. Stimson Center, Occasional Paper No. 38), Washington, D.C.

Groom, A.J.R 1974: British Thinking About Nuclear Weapons, London.

Guzzini, Stefano 2000: A reconstruction of constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6: 2, 147-182.

Hamon, Leo 1966: La Strategie Contre La Guerre, Paris.

Heuser, Beatrice 1998: Nuclear Mentalities? Strategies and Beliefs in Britain, France and the FRG, Basingstoke.

Hurd, Douglas 1994: The New Disorder and British Interests. Key Points from a speech by the Foreign and Commonwealth Secretary to Chatham House, 27. Januar 1993, in: Arms Control and Disarmament Review 33: 4, 18-27.

Jospin, Lionel 1998: Rede des französischen Premierministers vor dem Institut für Verteidigungsstudien (IHEDN), in: Frankreich-Info, 14. 09.1998, 1-10.

Juppé, Alain 1995: Rede des Premierministers am Institut des Hautes Etudes De Defense Nationale, in: Frankreich-Info, Nr. 27, 11. September 1995, 2.

Katzenstein, Peter J. (Hrsg.) 1996: The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York.

Kirste, Knut/Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 283-312.

Keohane, Dan 1985: British Approaches to Nuclear Arms Control and Disarmament, in: Arms Control 6: 1, 59-81.

Krause, Keith/Williams, Michael C. (Hrsg.) 1997: Critical Security Studies. Concepts and Cases, London.

Ministère de la Défense 1994: Livre blanc sur la défense, Paris Cedex.

McGwire, Michael 1994: Is there a future for nuclear weapons?, in: International Affairs 70: 2, 211-228.

Milliken, Jennifer 1999: The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, in: European Journal of International Relations 5: 2, 225-254.

Milne, Tom/ Wilson, Henrietta 1999, Verifying Nuclear Disarmament: A Role for AWE Aldermaston, British Pugwash Group, 7-64.

Ministry of Defence 1995, Statement on the Defence Estimates: Stable Forces in a Strong Britain, May 1995, CM 2800, London.

Ministry of Defence 1993, Statement on the Defence Estimates: Defending Our Future, July 1993, CM 2270, London.

Ministry of Defence 1992, Statement on the Defence Estimates 1992, CM 1981, London.

Mitterrand, François 1999: Rede vor dem IHEDN, Paris 5. Mai 1994, in: http://www.ihedn.fr (5. August 1999).

Mitterrand, François 1990: Interview in Antenne 2 und TF 1, 14. Juli 1990, in: Frankreich-Info Nr. 90-27, 20. Juli 1990, 1-8.

Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas 1990: Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozeß in liberaldemokratischen Industrienationen, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, PVS-Sonderband, Opladen, 375-400.

Omand, David 1996: Nuclear Deterrence In A Changing World: The View From A UK Perspective, in: RUSI Journal 141: 3, 3-7.

Poirer, Lucien 1988: Des stratégies nucléaires, Paris.

Quinlan, Michael 1993: The future of nuclear weapons: policy for Western possessors, in: International Affairs 69: 3, 485-496.

Quinlan, Michael 1997: Thinking about Nuclear Weapons, in: RUSI Whitehall Paper Series, London.

Quinlan, Michael 1997: Thinking About Nuclear Weapons, in: RUSI Journal 42: 5, 1-4.

Rifkind, Malcolm 1995: UK Defence Strategy: A Continuing Role For Nuclear Weapons? in: Centre for Defence Studies (Hrsg.): The Framework of United Kingdom Defence Policy. Key Speeches on Defence Policy by the Rt. Hon. Malcolm Rifkind QC MP, 1993-95 with Contemporary Commentaries, London, 2-203.

Robertson, George 1997: The Strategic Defence Review, in: RUSI Journal 42: 6, 1-5.

de Roquefeuil, Henry 1993: Les composantes air de la dissuasion nucléaire aujourd'hui et demain, in: Défense Nationale 49: 8/9, 23-35.

de Rose, François/Beaufre, André 1991, in: Baylis, John/Garnett, John (Hrsg.): Makers of Nuclear Strategy, London, 164-178.

Rogers, Paul 1995: The Role of British Nuclear Weapons After The Cold War, in: Basic Report 95: 1, 2-15.

Rotblat, Joseph 1996: Remember Your Humanity, Speech on Receiving the Nobel Peace Price Award in Oslo, in: Allaun, Frank: A Future for Nuclear Weapons, London, 2-5.

Schmitt, Burkard 1998: Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz 1956-1966, München.

Tertrais, Bruno 1996: Les Nouvelles Conditions D'Exercice De La Dissuasion Nucléaire, in: Pierre Pascalon (Hrsg.): Quel Avenir Pour La Dissuasion Nucléaire Française?, Brüssel, 37-46.

Tertrais, Bruno 1998: The French Nuclear Deterrent After the Cold War, Santa Monica.

Tertrais, Bruno 1999: Nuclear Policies in Europe, Adelphi Paper 327, Oxford.

Vaïsse, Maurice 1995: Die Außen- und Verteidigungspolitik im Denken und Handeln von General de Gaulle, in: Hansen, Ernst Willi/Schreiber, Gerhard/Wegner, Bernd: Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit. Beiträge zur neueren Geschichte Deutschlands und Frankreichs, München, 479-489.

Vedrine, Hubert 1996: Les mondes de François Mitterand à l'Elysee 1981-1995, Paris.

de Villepin, Xavier 1992: L'avenir de la dissuasion nucléaire, in: Relations Internationales et Stratégiques 6, 125-129.

Weldes, Jutta 1996: Constructing National Interests, in: European Journal of International Relations 2: 3, 275-318.

Wisotzki, Simone 2002: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt a.M.

Wurtz, Francis 1998: Réflexion Sur Le Rôle Et L'Avenir De L'Arme Nucléaire Française, Fondation pour les Etudes de Défense, Pour Une Nouvelle Politique De L'Arme Nucléaire, Cahier No. 11, 15-18.

Yost, David S. 1994/95: Nuclear Debates in France, in: Survival 36: 4, 113-139.

Zelter, Angie 1998: Disarming Trident: Legality, Morality & Protest in the UK, in: Disarmament Diplomacy 30, 11-13.

Zelter, Angie: Putting Nuclear Weapons on Trial, online: http.://www.acronym.org.uk (30. Mai 2000).

Dissonante Diskurse und fragmentierte Außenpolitik – Russland und der Krieg der NATO im Kosovo

Sabine Fischer

1 Einleitung

Die Außenpolitik des neuen, unabhängigen Russland war eine schwer kalkulierbare Größe in den internationalen Beziehungen der 1990er Jahre. Sprache und außenpolitisches Verhalten stimmten häufig nicht überein; meist ließ sich eine deutliche Diskrepanz zwischen nationalistisch tönender rhetorischer Abgrenzung und letztendlich konzilianter und kompromissbereiter Außenpolitik feststellen. Diese Widersprüche traten besonders in Phasen politischer Verstimmung zwischen Russland und den westlichen Staaten zutage. Der Krieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien war eine solche, wohl die schwierigste Krisensituation, die Russland und der Westen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu bewältigen hatten. Die russische Außenpolitik war in den ersten sechs Monaten des Jahres 1999, in denen zunächst die Kosovo-Krise und dann die Luftschläge der NATO auf Belgrad die Welt in Atem hielten, von extremen Schwankungen gekennzeichnet. Fast schien es, als spielten sich sämtliche außenpolitische Wandlungsprozesse der Jahre seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in komprimierter Form noch einmal ab. Am Ende dieser Phase standen die UN-Resolution 1241 und die Entsendung einer gemeinsamen Friedenstruppe in das Kosovo – Russland und der Westen waren also wieder einmal zu einer Einigung gekommen. Die Schwankungen der russischen Außenpolitik während des Kosovo-Krieges zu erklären, macht sich der folgende Beitrag zur Aufgabe.

Der *mainstream* des westlichen Forschungsdiskurses über russische Außenpolitik ging etwa ab Mitte der 1990er Jahre davon aus, dass sich in der außenpolitischen Elite Russlands ein sogenannter „patriotischer Konsens" herausgebildet habe, der die Rolle Russlands als Großmacht und Gegengewicht zu den USA in den internationalen Beziehungen festschreibe.[1] Diese Konsens-These wird häufig mit autoritären Traditionen in der russischen politischen Kultur in Verbindung gebracht, die Rückkehr Russlands zu seiner traditional imperialistischen Großmachtpolitik als fast zwangsläufig dargestellt. Diese Annahme einer homogenen autoritären politischen Kultur erlaubt es den Vertreterinnen der Konsens-These, Russland trotz der transformationsbedingten gesellschaftlichen und politischen Verwerfungen als quasi-unitaren Akteur in den internationalen Beziehungen zu behandeln. Die Ursache für das in den 1990er Jahren symptomatische stetige Einlenken Russlands trotz

---

1 Vgl. Brzezinski (1994); Jonson (1994); Vogel (1994); Adomeit (1995); Simon (1997); Sergounin (1997); Prizel (1998); Adomeit (2000); Simon (2000).

gegenläufiger Interessendefinition sehen sie in der gegenwärtigen Schwäche des Landes im internationalen System. Russland habe nach dem Verlust des Supermachtstatus und angesichts der wirtschaftlichen Krise keine Möglichkeiten, sich dem Druck des übermächtigen Westens zu widersetzen. Aus dieser Perspektive wäre zu erwarten, dass es seine moderate Politik gegenüber dem Westen in dem Moment aufgeben würde, in dem seine eigene Position wieder gestärkt wäre und es sich zu einer neuen Konfrontation mit dem Westen in der Lage fühle. Die Nähe dieser Perspektive auf die russische Außenpolitik zu den Grundannahmen des (Neo-)Realismus in den Theorien der internationalen Beziehungen ist evident.

Ein genauer Blick auf die russischen außenpolitischen Diskurse zeigt jedoch, dass von der Herausbildung eines Konsenses innerhalb der außenpolitischen Elite in den 1990er Jahren keine Rede sein konnte. Gerade der Diskurs über den Krieg der NATO im Kosovo ließ die tiefe Spaltung der russischen Gesellschaft und Eliten noch einmal mit besonderer Deutlichkeit zu Tage treten. In anderen wissenschaftlichen Disziplinen, wie beispielsweise den Kulturwissenschaften oder der Soziologie, besteht kaum ein Zweifel darüber, dass die Mitte der 1980er Jahre ausgelösten Transformationsprozesse zu tiefen Brüchen in der Identität der post-sowjetischen russischen Gesellschaft geführt haben.[2] Auch in diesem Beitrag wird die Vermutung zugrundegelegt, dass die Schwankungen in der russischen Außenpolitik nicht in erster Linie auf die durch systemische Zwänge verhinderten Großmachtambitionen Russlands zurückzuführen sind, sondern tatsächlich auf die transformationsbedingten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen über Außenpolitik.

Studien, die einen der liberalen Theorie nahestehenden Ansatz verfolgen, versuchen dem Rechnung zu tragen, indem sie sich auf die interne Präferenzgenese (und damit auf unterschiedliche Interessengruppen) in Russland konzentrieren und diese auf ihre Durchsetzungskraft innerhalb des politischen Systems hin untersuchen. So gelingt es ihnen, mit ihrem Erklärungsansatz auch die extreme Fragmentierung der russischen Transformationsgesellschaft zu erfassen. Dies ist in aufschlussreichen Arbeiten der Fall, die gerade auch die russische Politik während des Kosovo-Krieges zum Thema haben (McFaul 1997/98 und 1999; Segbers/Zürcher 2000). Der ökonomistische und damit objektive Rationalitäts- und Interessenbegriff, der diesen Erklärungsansätzen zugrunde liegt, erschwert es jedoch, die Herausbildung spezifischer Vorstellungen von Rationalität sowie mögliche Wandlungen dieser Vorstellungen in multikomplexen Transformationsprozessen nachzuzeichnen, wie die russische und andere post-sowjetische Gesellschaften sie seit der Mitte der 1980er Jahre durchleben (Christophe 1998).

Der vorliegende Beitrag nähert sich dem Gegenstand aus einer dritten theoretischen, der konstruktivistischen Perspektive. Dieser Herangehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass sich die russische Gesellschaft seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in einer tiefgreifenden Identitätskrise befindet, in der ganz unterschiedliche und oftmals inkompatible Vorstellungen von der Welt, der in ihr herrschenden Rationalitäten, der Identität und den Interessen Russlands virulent sind.

---

2 Adele Marie Barker (1999: 6; Herv. S.F.) führt dazu aus: „[...] the notion of identity as it is understood in the West is simply not applicable to queer life in Russia today, which [is] more accurately defined as a *set of subjectivities*".

Eine konstruktivistische Lesart geht davon aus, dass sich in den Diskursen unterschiedliche Identitätskonzepte widerspiegeln, die nur unter Berücksichtigung der spezifischen Transformationssituation verstanden werden können. Diese Konzepte wirken sich ihrerseits auf politisches Handeln in allen gesellschaftlichen Bereichen, so auch auf außenpolitisches Verhalten, aus. Die Schwankungen in der russischen Außenpolitik wären demnach nicht in erster Linie auf systemische Zwänge oder den Widerstreit zwischen objektiven Interessen einerseits und Ideologien andererseits, sondern auch auf die Konkurrenz zwischen verschiedenen Identitätskonzeptionen zurückzuführen. Der vorliegende Beitrag macht es sich daher zur Aufgabe, diese unterschiedlichen Weltbilder und Konzepte zu erfassen und darüber hinaus auf ihre Wirkung auf das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation während des Kosovo-Krieges hin zu untersuchen. Ich gehe dabei davon aus, dass ein konstruktivistischer Analyseansatz besser geeignet ist, die Schwankungen in der russischen Außenpolitik zu erklären, als die beiden hier kurz skizzierten Herangehensweisen, die bei der Erfassung der Spezifika von Transformationssystemen in der einen oder anderen Weise zu kurz greifen.

Um die Frage nach den Ursachen für die außenpolitischen Schwankungen zu beantworten, ist zunächst eine genaue Betrachtung der russischen Außenpolitik während des Kosovo-Krieges notwendig. Sie erfolgt im ersten Schritt der empirischen Analyse. Dabei wird deutlich, dass die russische Politik in diesem Zeitraum in Phasen zerfiel, in denen offensichtlich unterschiedliche Ideen für das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation bestimmend waren. Im folgenden Kapitel werden in einer Diskursanalyse die im russischen Diskurs über den Krieg der NATO erkennbaren Interpretationen des Krieges und seiner Implikationen herausgearbeitet. Die Interpretationen entspringen bestimmten Sichtweisen auf die Welt und die Identität und Interessen Russlands, die sich idealtypisch in verschiedene – liberale, realistische und nationalistische – Weltbilder fassen lassen. Diese Weltbilder werden von Akteuren/Ideenträgerinnen artikuliert, die sich in den inneren Strukturen des in der Transformation befindlichen politischen Systems bewegen. Ziel dieser Akteure ist es, ihr jeweiliges Weltbild als dominanten Diskurs zu etablieren und das außenpolitische Verhalten nach seinen Vorgaben zu gestalten. Um also Aussagen über die Wirkung der Ideen bzw. Weltbilder auf das außenpolitische Verhalten machen zu können, werden diese Ideen im folgenden Kapitel zunächst bestimmten Akteursgruppen zugeordnet und diese dann in einem letzten Analyseschritt in den Strukturen des russischen (außen)politischen Entscheidungsprozesses verortet. Im Ergebnis wird deutlich, wie unterschiedliche Konstellationen der inneren Strukturen den Einfluss der Ideenträger und damit ihrer Weltbilder auf das außenpolitische Verhalten bestimmen. Die Schwankungen der russischen Außenpolitik lassen sich so aus konstruktivistischer Perspektive mit der Konkurrenz unterschiedlicher bis gegensätzlicher Ideen, deren Träger in den ständig fluktuierenden inneren Strukturen des Transformationssystems um Einfluss streiten, erklären.

2 Die russische Politik während des Kosovo-Krieges

Die russische Politik während des Kosovo-Krieges lässt sich in zwei Phasen einteilen. Der Konflikt zwischen den Kosovo-Albanern und dem jugoslawischen Staat spielte vor dem Beginn der NATO-Bombardements in den russischen Diskursen eine untergeordnete Rolle. Die innenpolitischen Turbulenzen, die durch den Währungssturz im August 1998 ausgelöst worden waren, absorbierten die Aufmerksamkeit der politischen Elite wie der Öffentlichkeit.[3] Dies änderte sich schlagartig, als am 23. März 1999 die ersten NATO-Bomben über Jugoslawien niedergingen.

2.1 Phase I: Krieg und Konfrontation

Die Luftschläge der NATO lösten in Moskau eine chaotisch anmutende Mischung offizieller, halb-offizieller und nicht-offizieller Reaktionen aus. Premierminister Primakow, der sich gerade auf dem Weg nach Washington befand, kehrte umgehend nach Moskau zurück. Russland zog seinen Vertreter im NATO-Hauptquartier ab und fror die offiziellen Beziehungen zur Allianz ein. Bis Ende März verabschiedete die Duma eine Reihe von Resolutionen, die Forderungen bis hin zur militärischen Unterstützung der Bundesrepublik Jugoslawien stellten (vgl. Diplomatičeskij Vestnik 4/1999: 28f, 29-31, 39f). Diese Resolutionen wurden nicht nur von konservativen und nationalistischen sondern auch von zahlreichen als liberal und reformorientiert bekannten Abgeordneten unterstützt. Präsident Jelzin[4] kritisierte zwar die Luftschläge, machte jedoch gleichzeitig klar, dass Russland sich nicht in den Krieg einmischen werde und weiterhin Wert auf die Kooperation mit dem Westen lege (Diplomatičeskij Vestnik 4/1999: 3-7). Während der ersten Wochen des Krieges bildete sich eine Art Krisenstab um Primakow, der sich aus den so genannten Machtministerien, den Geheimdiensten und den Führern der Duma-Fraktionen zusammensetzte. Dieser Kreis schien bestimmend für die Formulierung der russischen Politik.

Mehrere offensichtlich nicht aufeinander abgestimmte russische Delegationen reisten in dieser Phase nach Jugoslawien und in westeuropäische Hauptstädte. Den Anfang machte eine Gruppe reformorientierter Politiker, die in Belgrad mit jugoslawischen Politikern zusammenkommen und die Ergebnisse ihrer Gespräche dann westlichen Gesprächspartnern unterbreiten wollten. Abgesehen davon, dass Slobodan Milosevic ein Treffen mit den russischen Liberalen ablehnte, stand ihre Mission auch wegen der heftigen Auseinandersetzungen, die sie in Moskau auslöste, unter keinem guten Stern. Eigenen Aussagen nach reisten sie im Auftrag des russischen Präsidenten und Außenministers, was diese jedoch bestritten (Diplomatičeskij Vestnik, 4/1999: 31-38). Realistinnen und Nationalisten beschuldigten die Libera-

---

3 Zu den innenpolitischen Turbulenzen, die diese Phase des russischen Transformationsprozesses kennzeichneten, vgl. Fischer (2003: 247-255).

4 Im folgenden wird im Haupttext die lautsprachliche, in den Literaturverweisen und Fußnoten die bibliothekarische Umschrift russischer Begriffe und Eigennamen verwendet.

len, nicht russischen oder jugoslawischen, sondern westlichen Interessen zu dienen (Neue Zürcher Zeitung, 6. April 1999).

Die nächste Delegation wurde von Premierminister Primakow geleitet, der am 30. April mit dem jugoslawischen Präsidenten zusammenkam und ihm nach eigener Aussage wichtige Zugeständnisse abringen konnte (Diplomatičeskij Vestnik, 4/1999: 41). Bei seinem anschließenden Treffen mit Bundeskanzler Gerhard Schröder in Bonn konnte er diesen jedoch nicht von der Nachhaltigkeit dieser Zugeständnisse überzeugen und musste unverrichteter Dinge nach Moskau zurückkehren. Dennoch fand die Initiative der Regierung breite Unterstützung in der russischen außenpolitischen Elite.

Am 7. April 1999 traf eine weitere russische Delegation in Belgrad ein, die sich aus nationalistischen Abgeordneten der Duma zusammensetzte. Im Gegensatz zu den liberalen Politikern wurde diese Gruppe von Präsident Milosevic empfangen und kehrte mit einer persönlichen Botschaft an Jelzin nach Russland zurück. Am 9. April traf Seleznev mit Jelzin zusammen und unterbreitete ihm Milosevics Anliegen: Jugoslawien bat Russland um militärische Unterstützung und um die Aufnahme in die russisch-weißrussische Union. Beide Bitten wurden von der nationalistischen Opposition in der Duma ausdrücklich unterstützt. Über die Gespräche zwischen Jelzin und Seleznev drangen zunächst widersprüchliche Meldungen an die Öffentlichkeit. Seleznev selbst verkündete in den darauffolgenden Tagen in verschiedenen Medien, Jelzin habe zwar die militärische Unterstützung Jugoslawiens abgelehnt, sich aber hinsichtlich einer Aufnahme in das Bündnis mit Weißrussland offen gezeigt.[5]

Am 13. April schließlich traf der russische Außenminister Iwanow mit seiner amerikanischen Kollegin Madeleine Albright zusammen. In den Tagen zuvor waren von Seiten des russischen Außenministeriums äußerst kritische Stellungnahmen über die amerikanische Außenpolitik zu vernehmen gewesen. Die Gespräche verliefen in angespannter Atmosphäre und brachten keine Ergebnisse. Zwei Tage später ernannte Jelzin Wiktor Tschernomyrdin zu seinem Sondergesandten für den Balkan.

2.2 Phase II: Krieg und Verhandlungen

Mit der Ernennung Wiktor Tschernomyrdins wandelten sich sowohl die innenpolitische Konstellation als auch das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation. Vor allem Premierminister Primakow und Außenminister Iwanow waren von nun an vom Entscheidungsprozess isoliert. Primakows regelmäßige Treffen mit den Machtministerien und Sicherheitsdiensten endeten ebenso wie seine enge Zusammenarbeit mit der nationalistischen Opposition in der Duma. Iwanow nahm während der kommenden Wochen nicht an den Verhandlungen über den Krieg teil. Erst als sich die G7/8-Außenminister Anfang Juni zur Vorbereitung der UN-Resolution 1244 trafen, konnte er wieder direkten Einfluss auf die Verhandlungen nehmen.

---

5 Vgl. das Interview mit Gennadij Seleznev auf NTV am Abend des 9. April 1999. in: FBIS-SOV-99-0409. Moskovskij Komsomolec, 10. April 1999.

In der Zwischenzeit betrieb Tschernomyrdin eine intensive Shuttlediplomatie, die sich sehr viel stärker auf die westliche Seite konzentrierte. Bald stand er in regelmäßigem Austausch mit dem amerikanischen stellvertretenden Außenminister Strobe Talbott und dem Sonderbeauftragten der EU, Matti Ahtisaari. Diese Kooperation mündete in eine gemeinsame Reise nach Belgrad, wo die drei Unterhändler dem jugoslawischen Präsidenten einen Friedensplan vorschlugen. Auf der Grundlage dieses Plans wurde am 10. Juni die UN-Resolution 1244 verabschiedet. Kurz darauf traten amerikanische und russische Delegationen in Moskau zusammen, um über die genaue Umsetzung ihrer Bestimmungen zu verhandeln.

Während die Mission Tschernomyrdins im Westen wohlwollend aufgenommen wurde, stieß sie in Russland selbst auf heftige Kritik. Akteure fast aller politischen Couleur warfen dem Sonderbeauftragten vor, die Interessen Russlands nicht angemessen zu vertreten.[6]

Nachdem Jugoslawien dem Friedensplan der drei Unterhändler zugestimmt hatte, wurde die innenpolitische Opposition wieder stärker. Militärs, die Tschernomyrdin bei seinen Reisen begleitet hatten, beschuldigten ihn, die Weisungen Präsident Jelzins nicht befolgt und die russischen nationalen Interessen verraten zu haben (Obschtschaja Gaseta, 10. Juni 1999). Sie forderten einen eigenen Sektor für die russischen Truppen, die sich an der Friedensmission im Kosovo beteiligen sollten und vertraten diese Position auch in den Verhandlungen mit den amerikanischen Militärs. Die nationalistische Opposition rief Jelzin darüber hinaus zur Entlassung seines Sondergesandten auf. Die Besetzung des Flughafens von Pristina durch 200 russische KFOR-Soldaten am 11. Juni 1999 kann als ein weiterer Versuch nationalistischer Kräfte gewertet werden, den Verhandlungsprozess noch in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auch diese Maßnahme konnte jedoch nicht verhindern, dass die russische Seite ihre Positionen und Forderungen nach und nach aufgab und sich schlussendlich den Vorgaben der NATO unterordnete.

2.3 Interpretation und Fragen

Vor allem die erste Phase der russischen Politik während des Kosovo-Krieges war also nicht nur von Schwankungen gekennzeichnet, sondern vielmehr von konkurrierenden außenpolitischen Linien unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen: Liberale Politikerinnen, die den Westen so heftig wie noch nie im Verlaufe der 1990er Jahre kritisiert hatten, betrieben eine zwar distanzierte, aber dennoch grundsätzlich an der Erhaltung der Beziehungen zum Westen orientierte Politik. Sie schlossen eine militärische Involvierung Russlands in den Krieg oder gar eine Konfrontation mit dem Westen strikt aus. Eine andere Gruppe von Akteuren als deren zentrale Figur Premierminister Primakow betrachtet werden kann, trat zwar ebenfalls für eine russische Vermittlung ein, konzentrierte sich dabei jedoch weitaus weniger auf den Westen – im Gegenteil: sie forderte, Russland möge ein Gegen-

6 Vgl. Interview mit Gennadij Zjuganov in NTV, 6. Mai 1999, in: FBIS-SOV-99-0506. Pressekonferenz von Sergej Karaganov und Aleksej Arbatov, 28. April 1999, in: FBIS-SOV-99-0429.

gewicht zur NATO und den USA bilden und sich für eine schnelle Beendigung der Aggression gegen Jugoslawien einsetzen. Schließlich riefen nationalistische Akteure nach militärischer Unterstützung der „slawischen Brüder" gegen den westlichen Imperialismus. Diese Akteure schienen gerade in der ersten Phase der russischen Politik während des Kosovo-Krieges sowohl den Diskurs zu bestimmen als auch über erheblichen Handlungsspielraum zu verfügen. In der zweiten Phase hielt die Dissonanz der Diskurse im Inneren Russlands zwar an. Das außenpolitische Verhalten jedoch schien relativ einheitlich und war – wie die realistische These vom „patriotischen Konsens" vermuten lassen würde – entgegen konservativer Vorgaben an der Erhaltung der kooperativen Beziehungen mit dem Westen orientiert.

Um die unterschiedlichen Konzepte für eine angemessene Politik Russlands angesichts des Kosovo-Krieges zu verstehen, ist ein genauer Blick auf die russischen Diskurse über den Krieg nötig. Im nächsten Abschnitt folgt deshalb auf eine knappe theoretische Reflektion über die Rolle und den Verlauf von Identitätsdiskursen in Transformationsgesellschaften eine Diskursanalyse, die Einblick in die unterschiedlichen Weltbilder der russischen außenpolitischen Elite geben soll. Der Schlüssel zum Verständnis der Wirkung dieser Weltbilder auf die russische Kosovo-Politik liegt in den formalen und informellen Institutionen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses, die den Zugang mancher Ideen blockierten, anderen jedoch offen standen.

3 Der russische Diskurs über den Kosovo-Krieg

3.1 Weltbilder, Identität und Außenpolitik

Die Frage, in welchen Beziehungen Russland zum „Westen" stehen solle, ist seit dem 19. Jahrhundert ein zentraler Bestandteil der gesellschaftlichen Diskurse über die russische Identität.[7] Sie beinhaltet nicht nur das Problem der außenpolitischen Orientierung, sondern auch die Entscheidung für oder gegen das kapitalistische Entwicklungs- und Modernisierungsmodell sowie für oder gegen das demokratische politische System. Seit dem Ende der 1980er Jahre werden diese Fragen in Russland erneut kontrovers diskutiert. Die Fixierung auf den „Westen" bewirkt, dass die Debatte der außenpolitischen Elite um das angemessene Außenverhalten des neuen russischen Staates quasi identisch mit der Debatte über die Beziehungen zu den USA und Europa und ein wesentliches Modul der Identitätsdiskurse der 1990er Jahre ist. Die Wahrnehmung des Westens ist darüber hinaus eng mit den Vorstellungen davon verbunden, wie das internationale System strukturiert ist und auf der Basis welcher Gesetzmäßigkeiten es funktioniert.[8] Die enge Verknüpfung der

---

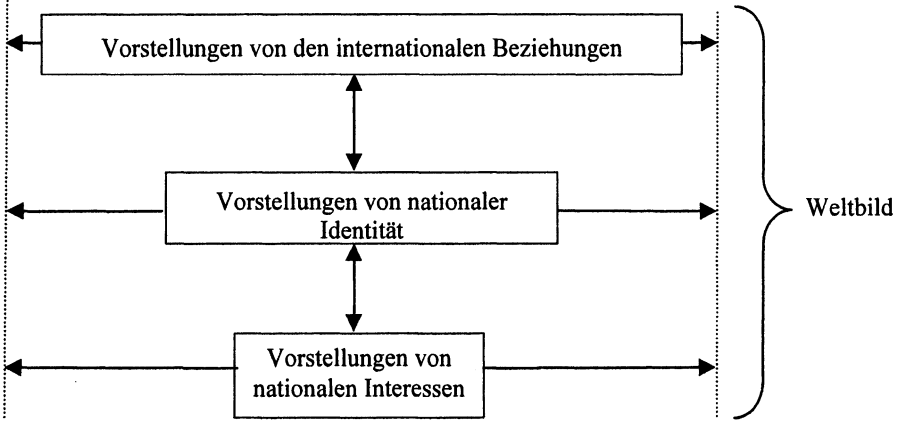
7 Der „Westen" umfasste in der großen Slawophilen-Westler-Kontroverse des 19. Jahrhunderts die westeuropäischen Staaten, vor allem Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Die USA wurden erst im Verlauf des 20. Jahrhunderts – und dann besonders während des Ost-West-Konflikts – Gegenstand russischer Diskurse.

8 Russlands Beziehungen zu anderen Weltregionen werden in den meisten Artikulationen in einen direkten Zusammenhang mit den Beziehungen zum Westen gesetzt.

Debatte über die Beziehungen zum Westen mit der Frage der post-sowjetischen Identität Russlands legt es nahe, die Analyse dieser Diskurse in theoretische Überlegungen über kollektive Identität einzubetten.

Die individuellen Vorstellungen, die Akteure in die Diskurse einbringen, werden im Folgenden als Ideen bezeichnet. Ich unterscheide zwischen drei interdependenten Dimensionen von Ideen, die ein sogenanntes Weltbild ausmachen (vgl. Goldstein/Keohane 1993: 3ff). Ideen über die Beschaffenheit der Welt bezeichne ich als Vorstellungen von den internationalen Beziehungen. Sie geben Aufschluss darüber, ob ein Akteur seine Umwelt beispielsweise als hierarchisch geordnete oder anarchische Struktur wahrnimmt, welche Vorstellungen er/sie von den Beziehungen zwischen den Staaten hat und welche Form von Macht diese Beziehungen bestimmen. Ideen über die Position einer Nation/eines Staates/einer Gesellschaft innerhalb dieser Welt nenne ich Ideen von der nationalen Identität. Sie betreffen sowohl die Beziehungen einer Nation zu anderen Nationen und Akteuren in den internationalen Beziehungen, als auch die Beschaffenheit und Verfasstheit der Nation in ihrem Inneren. Schließlich haben Akteure Vorstellungen von den Interessen und dem angemessenen Handeln ihrer Nation/ihres Staates in der Welt, die sich aus ihren Vorstellungen von der nationalen Identität ableiten. Dies werde ich im Folgenden als die Dimension der „nationalen Interessen" bezeichnen. Die nationalen Interessen beschreiben in erster Linie, wie die nationale Sicherheit eines Staates nach innen wie nach außen gewährleistet werden kann.

Abbildung 1: Dimensionen eines Weltbildes



Mit ihren jeweiligen Weltbildern treten die Akteure in den Diskurs über die nationale Identität ein. Nationale Identität kann entstehen, wenn die Mehrzahl einer Gruppe von Individuen sich als Kollektiv (Nation) definiert und sich auf die wesentlichen Merkmale dieses Kollektivs einigt, wenn sich also im Diskurs ein möglichst breiter Konsens über die wesentlichen Ideen hinsichtlich der Merkmale einer Nation herausbildet. Für die Entstehung „nationaler" Identität halten Wodak et

al. (1998: 61, vgl. auch Greenfeld 1992; Porter 1996) fest: „Die Frage, wie diese imaginäre Vorstellung in die Köpfe derer gelangt, die von ihr überzeugt sind, lässt sich leicht beantworten: Sie wird diskursiv konstruiert und in Diskursen vermittelt [...]. Die nationale Identität ist somit das Produkt von Diskursen." Im Diskurs werden geteilte Vorstellungen über die Mitgliedschaft, die sozialen Regeln und Strukturen des Kollektivs sowie über seine Beziehungen zur Außenwelt festgelegt. Die Mitglieder wiederum nehmen diese Vorstellungen für sich an, sie internalisieren sie im Laufe ihrer Sozialisation (Reese-Schäfer 1999: 16f, vgl. auch Weller 2000: 63). Nationale Identität ist demnach ein „im Zuge der Sozialisation internalisierter Komplex von gemeinsamen oder ähnlichen Überzeugungen und Meinungen" (Wodak et al. 1998: 68f) über die Nation und bleibt je nach Identifikationsgrad ein mehr oder weniger wichtiger Teil des Identitätskomplexes eines Individuums. Für die Entstehung bzw. Existenz einer kollektiven Identität ist gerade dieser letzte Punkt elementar, da es Identität nicht „an sich" geben kann. Sie ist vielmehr „so stark und so schwach, wie sie im Denken und Handeln der Gruppenmitglieder lebendig ist und deren Handeln zu motivieren vermag" (Assman 1992: 132). Die Vorstellung von Identität stellt Akteuren darüber hinaus ein Instrumentarium zur Verfügung, mit dem sie Bedeutung und Zweck von Handlungen erkennen können (Castells 1997: 10). Die (geteilte) Vorstellung von einer kollektiven (nationalen) Identität definiert den Handlungsspielraum des betreffenden Soziums. Einigen sich die am Diskurs beteiligten Akteure nicht auf eine bestimmte kollektive (nationale) Identität, kommen auch keine übereinstimmenden Überzeugungen vom angemessenen Außenverhalten dieses Soziums zustande.

Individuen verfügen immer über eine Reihe von Ideen, die nicht in der „kollektiven Identität" enthalten sind. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, dass Ideen in den Identitätsdiskurs eingebracht werden, die noch nicht in ihm enthalten sind oder ihm gar widersprechen. Im Falle einer fragmentierten Transformationsgesellschaft kann davon ausgegangen werden, dass nach dem Verlust geteilter und/oder durch den Staat autoritativ gesetzter Identitätsvorstellungen eine Vielzahl von Akteuren mit sich widersprechenden Ideen und Identitätsentwürfen aufeinander treffen und in einem „struggle for the real" (Johnson 2000: 412) um die Durchsetzung ihrer jeweiligen Vorstellungen konkurrieren. Ob sie sich auf eine kollektive Identität einigen können, ist in dieser Situation ungewiss.

Anliegen der folgenden Diskursanalyse ist es also, in der russischen Debatte über die Beziehungen zum Westen die Weltbilder der Diskursteilnehmer zu rekonstruieren. Diese Weltbilder eröffnen Möglichkeitsräume für politisches Handeln, die mit dem beobachteten außenpolitischen Verhalten der Russländischen Föderation verglichen werden können. So werden Rückschlüsse darauf möglich, welche Ideenträger Einfluss auf die Entstehung dieser Politik hatten.

3.2 Diskursanalyse – methodisches Vorgehen

Das nun folgende diskursanalytische Kapitel fußt auf zwei breiter angelegten Diskursanalysen, die hier jedoch nicht ausführlich dargestellt werden können (Fischer

2003: 76-125 und 207-239). Die erste dieser beiden Analysen beschäftigt sich mit dem russischen außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren. Sie ist darauf ausgerichtet, die Weltbilder zu rekonstruieren, die in diesem Diskurs relevant waren. Der Textkorpus, der dieser Analyse zugrunde gelegt wurde, besteht aus Beiträgen in den Zeitungen und Fachzeitschriften, die von der außenpolitischen Elite Russlands als Foren genutzt werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um Publikationen einiger traditioneller Institute der Russischen Akademie der Wissenschaften in Moskau, die sich mit internationalen Beziehungen beschäftigen. Zu nennen sind hier insbesondere MEiMO (Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen), die Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO), die Publikationen des Europa-Instituts und des Instituts für USA- und Kanada-Studien. Auch die Zeitschrift des russischen Außenministeriums, Diplomatitscheski Westnik (Diplomatischer Bote), ist ein wichtiges Forum für die außenpolitische Elite. Diese Publikationsreihen waren bereits zu sowjetischen Zeiten zentrale Räume des – wenn auch nur äußerst eingeschränkt existierenden – außenpolitischen Diskurses.[9] Darüber hinaus wurden Veröffentlichungen hinzugezogen, die von in den 1990er Jahren neu gegründeten wissenschaftlichen und konsultativen Instituten herausgegeben werden. Dies schien insbesondere deshalb notwendig, um Zugriff auf Artikulationen liberaler Akteure zu haben, die in den zuerst genannten Publikationen selten zu finden sind.[10] Die Tageszeitung Nesawissimaja Gaseta (Unabhängige Zeitung) fungierte als weitere zentrale Quelle für diese erste Diskursanalyse, da sie, obwohl sie im Laufe der 1990er Jahre mehrmals ihre politische Ausrichtung änderte, von allen in der außenpolitischen Elite vertretenen politischen Lagern als Diskussionsforum genutzt wird (Fischer 2003: 168f). Schließlich habe ich auf Einzelpublikationen und graue Literatur verschiedenster Art zurückgegriffen, wie zum Beispiel die Veröffentlichungen des Rates für Außen- und Sicherheitspolitik (SWOP).[11]

Die Auswahl der Texte orientierte sich vor allem an der Frage, ob und welche Position ihre Autorinnen innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft und/oder des außenpolitischen Entscheidungsprozesses innehatten. Auf diese Weise sollte abgesichert werden, dass die jeweils analysierten Artikulationen potenzielles Gewicht im außenpolitischen Diskurs hatten. Da die russische außenpolitische Elite sich auf Moskau konzentriert und sich nach wie vor auf einen vergleichsweise kleinen Kreis

---

9 Mit Ausnahme des Europa-Institutes, das erst Ende der 1980er Jahre gegründet wurde, gehörten die genannten Institute bereits seit Jahrzehnten zur Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion und waren über ihre enge Anbindung an die Internationale Abteilung des ZK der KPdSU direkt in den außenpolitischen Entscheidungsprozess integriert. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion gerieten sie in eine existenzielle Krise, die sie bis heute nicht überwunden haben (Fischer 2003: 170ff). Ihre Publikationen werden dennoch nach wie vor von vielen Angehörigen der außenpolitischen Elite, vor allem Wissenschaftler, als Diskursraum genutzt.

10 Zu nennen ist hier insbesondere die Zeitschrift Otkrytaja Politika (Offene Politik), die in dem von Jegor Gaidar gegründeten Institut für Wirtschaftliche Probleme in der Übergangsphase herausgegeben wird. Sie kann für die 1990er Jahre als einer der wichtigsten Orte des liberalen Diskurses gelten.

11 Beim SWOP handelt es sich um eine lose Vereinigung einer großen Anzahl von Angehörigen der Moskauer politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Elite (Fischer 2003: 176ff). Der Rat hat im Laufe der 1990er Jahre auf Grund des politischen Gewichts seiner Mitglieder mit seinen Strategiepapieren immer wieder maßgeblich in die außenpolitischen Diskurse eingreifen können.

von Akteuren beschränkt, von denen viele bereits zu sowjetischen Zeiten entweder als Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess oder als Wissenschaftlerinnen in den bereits erwähnten Instituten der Akademie der Wissenschaften tätig waren, ergab sich ein recht überschaubarer Kreis von für die Diskursanalyse wichtigen Ideenträgern.

Ausgewählt wurden in erster Linie Texte, die die Beziehungen Russlands zum Westen zum Gegenstand hatten.[12] Die Analyse der Texte selbst hatte zum Ziel, die Sinn- und Bedeutungszusammenhänge, die die Autoren ihren Ausführungen zugrunde legten, zu rekonstruieren.[13] Dies geschah auf der Grundlage der theoretischen Überlegungen über die unterschiedlichen Dimensionen von Ideen innerhalb eines Weltbildes. Konkret wurden die Artikulationen also auf die Ideen der jeweiligen Autorin von der Funktionsweise des internationalen Systems sowie von der Identität und den Interessen Russlands untersucht. Dabei ist zum einen zu bemerken, dass die Trennlinien zwischen publizistischer, politischer und wissenschaftlicher Debatte im Russland der 1990er Jahre äußerst dünn sind. Die meisten der analysierten Texte sind vor allem politische Meinungsäußerungen und tragen – auch wenn die Autoren Wissenschaftler sind – erst in zweiter Linie wissenschaftlichen Charakter. Zum zweiten ist die Auseinandersetzung mit dem „Westen" im russischen außenpolitischen Diskurs so dominant, dass die meisten Artikulationen – auch wenn sie sich mit anderen Themen beschäftigen – Aussagen dazu machen. Schließlich ist diese Auseinandersetzung praktisch in jedem Text explizit mit der Frage nach der Funktionsweise des internationalen Systems und vor allem der russischen Identität verbunden. Die Sinnstrukturen, die aufzuspüren sich diese Analyse zum Ziel gesetzt hat, waren in den untersuchten Artikulationen also meist nicht latent, sondern explizit vorhanden.

Schließlich soll an einem Beispiel exemplarisch verdeutlicht werden, wie ich bei der Beschäftigung mit den außenpolitischen Diskursen versucht habe, die in den Artikulationen enthaltenen Sinnstrukturen zu rekonstruieren. Wie später noch eingehender erläutert werden wird, erbrachte die Analyse die idealtypische Unterscheidung zwischen einem liberalen, einem realistischen und einem nationalistischen Weltbild.[14] Die unterschiedlichen Dimensionen von Ideen, die den jeweiligen Inter-

---

12 Allerdings lässt sich diese Thematik – wie bereits oben ausgeführt wurde – kaum von Fragen der Identität, des richtigen Transformationsweges etc. trennen. Auch Artikulationen über Russlands Beziehungen zu anderen Weltregionen ließen sich häufig als Quellen heranziehen, da sie diese Beziehungen als Funktion der Beziehungen zum Westen interpretierten.

13 Methodisch lehne ich mich dabei an die Rekonstruktion von Kausalketten bei beispielsweise Weldes (1996) oder Milliken (1999) an, wenn deren Analysen sich in anderer Hinsicht auch deutlich von der meinigen unterscheiden.

14 Zum Umgang mit Idealtypen möchte ich an dieser Stelle auf Max Weber (1992: 234) verweisen, vor allem auf seine Aussage, dass der Idealtyp in der Wirklichkeit niemals in Reinform existiert sondern eine „Utopie" ist. Weber folgert daraus: „[...] für die historische Arbeit erwächst [daraus] die Aufgabe, in jedem einzelnen Falle festzustellen, wie nahe oder wie fern die Wirklichkeit jenem Idealbilde steht [...]". Für meine Analyse bedeutet dies, dass zum einen einzelne Akteure bzw. Ideenträger nicht fest an einzelne Weltbilder gebunden werden können. Zum anderen ist die konsequente Überprüfung der Idealtypen an der wahrgenommen historischen Realität – wie ich sie in der Analyse der russischen Diskurse über den Kosovo-Krieg vornehme – gleichzeitig zur Beantwortung der Frage nach Wandel in den Weltbildern angetan.

pretationen zugrunde liegen, machen sich am Umgang mit einzelnen Begriffen bemerkbar. Besonders deutlich werden die Unterschiede beispielsweise in der Verwendung des Begriffs „Globalisierung" in Artikulationen, denen unterschiedliche Weltbilder zugrunde liegen. So begriffen liberale Ideenträgerinnen Globalisierung als objektiven Entwicklungsprozess, den die westlichen demokratischen Industrienationen bislang am effektivsten und weitesten vollzogen hätten. Daraus ergibt sich zweierlei: Eine auf einem teleologischen Entwicklungsverständnis beruhende hierarchische Wahrnehmung des internationalen Systems sowie die Funktion des „Westens" als Modell für die russische Transformation (Fischer 2003: 80ff und 91ff). Realisten und Nationalisten hingegen interpretierten Globalisierung unterschiedlich ausgeprägt als Teil einer „westlichen" Strategie, die internationalen Beziehungen zu dominieren (im Falle der Realistinnen) bzw. andere Kulturen und Zivilisationen der westlichen Alleinherrschaft zu unterwerfen (im Falle der Nationalisten).[15] Daraus ergab sich für die Wahrnehmung der Realisten, dass andere Großmächte in den internationalen Beziehungen diesem westlichen Machtstreben etwas entgegensetzen müssten und Russland als eine dieser Großmächte eine wichtige Funktion in dieser „multipolaren" Welt einzunehmen hätte (Fischer 2003: 102ff). Die Nationalisten leiteten aus ihrer Interpretation des Begriffs Globalisierung die Notwendigkeit ab, sich von den feindlichen westlichen Einflüssen abzuschirmen um die eigene, eurasische Zivilisation zu schützen. In beiden Weltbildern erschien das internationale System also nicht als hierarchische, sondern als flächige Struktur (Fischer 2003: 116ff). Wie dieses Beispiel zeigt, wurde die Rekonstruktion der idealtypischen Weltbilder aus den Artikulationen demnach zwar vorstrukturiert durch die theoretischen Überlegungen zu den unterschiedlichen Dimensionen von Ideen innerhalb eines Weltbildes. Die „Füllung" der Dimensionen und damit der Weltbilder mit Inhalten erfolgte jedoch induktiv aus dem Diskurs heraus.

Der zweiten Diskursanalyse, die die russischen Diskurse über den Kosovo-Krieg untersucht, liegen ausschließlich Quellen zugrunde, deren Erscheinen in die Zeit der Krise bzw. des Krieges fällt. Hier wurde weniger auf die Position der Autorinnen geachtet und ein breites Spektrum von Texten in russischen Tages- und Wochenzeitungen, anderen Publikationen, aber auch Rundfunk- und Fernsehinterviews in die Untersuchung einbezogen. Ziel dieser Diskursanalyse war es, herauszuarbeiten, wie Träger der bereits idealtypisch unterschiedenen, induktiv gewonnenen Weltbilder diesen Krieg interpretierten. Dabei wurde die Frage zugrunde gelegt, welche Folgen der Krieg in den Augen der Ideenträgerinnen zum einen für das

[15] Ohne dies an dieser Stelle ausführen zu können sei darauf verwiesen, dass eine wesentliche Veränderung der russischen Diskurse in den 1990er Jahren im Wandel der realistischen Haltung zur Frage der Globalisierung bestand. Gegen Ende der 1990er Jahre betrachteten immer mehr Realisten Globalisierung zwar nach wie vor als westlich – und damit amerikanisch – dominierten Prozess, akzeptierten diesen Prozess jedoch immer stärker als »objektiven« Rahmen für die zukünftige russische Entwicklung. Daraus leiteten sie das Postulat ab, Russland müsse sich als wirtschaftliche Großmacht in die globalisierte Weltwirtschaft integrieren. Aus dem Wandel im realistischen Weltbild ergab sich somit auch ein Wandel des realistischen Konzepts von Russland als Großmacht, das nicht mehr nur an traditionale Großmachtkriterien (militärische Macht, strategische Einflusszone) sondern auch an wirtschaftliche Macht anknüpfte. Zu den Ursachen dieses Wandels siehe Fischer (2003: 104f und 325ff).

internationale System und zum anderen für Russland selbst hatte. Die Analyse von Texten aus dem komprimierten Zeitraum von sechs Monaten Ende der 1990er Jahre erlaubte es darüber hinaus, nach Veränderungen in den Weltbildern zu fragen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Wirkung von Ideen auf das schwankende außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation während des Kosovo-Krieges. Deshalb werden im Folgenden zunächst die unterschiedlichen Interpretationen des Kosovo-Krieges in den Diskursen dargestellt und dann mit den jeweiligen Weltbildern in Verbindung gebracht. Die Ergebnisse der beiden Diskursanalysen werden also in umgekehrter Reihenfolge dargeboten. Es schien mir jedoch ratsam, ihre methodische Genese in der ursprünglichen Reihenfolge darzustellen, um den Verlauf des konstruktivistischen Forschungsprozesses offen zu legen.

3.3 Der Krieg in den Weltbildern – der russische Diskurs über den Kosovo-Krieg

3.3.1 Liberales Weltbild

Unter Trägerinnen liberaler Weltbilder fand der Kosovo-Krieg sowohl Befürworter als auch Gegnerinnen. Die Gruppe der Befürworter, die den Krieg als Zeichen positiven Bewusstseinswandels betrachtete, bildete jedoch eine marginalisierte Minderheit.

> „[I]m Laufe der vergangenen 20 Jahre [hat sich] im westlichen Bewusstsein das Verhältnis zu ‚inneren Konflikten' verändert. Wenn vor 20 Jahren ein Amerikaner zu Hause Frau und Kinder prügelte, so nannte man das eine ‚Familienangelegenheit', und niemand mischte sich ein. Heute ist das ein Artikel im Strafgesetzbuch und heißt ‚häusliche Gewalt'. [...D]as westliche Bewusstsein hat diesen Ansatz [...] auf die internationalen Beziehungen übertragen. Gewalt des Hausherren (der dominanten Nationalität also) im Umgang mit den schwachen Hausbewohnern ist an der Schwelle zum dritten Jahrtausend kein ‚internes Problem' mehr. Amerikaner und Europäer sind der Meinung: ‚Wenn die Polizei hinter einer Tür Schreie hört, muss sie sie einschlagen und sich einmischen" (Radyševskij 1999)."

Daraus zogen die liberalen Kriegsbefürworterinnen den Schluss, der Krieg sei ein Vorgriff auf eine demokratische Weltregierung, die einschreite, wenn in einem Staat Menschenrechte verletzt würden.

> „[...] die Schaffung einer mehr oder weniger effektiven Polizei, die an die Tür klopft, wenn die Schreie zu laut werden und sie eintritt, wenn niemand öffnet, ist für das Überleben der Menschheit im nächsten Jahrhundert absolut notwendig" (Furman 1999).

Russland hatte aus dieser Perspektive nur die Wahl, sich den Entwicklungen in der westlichen Zivilisation anzuschließen, oder aber die Isolation in Kauf zu nehmen.

> „Die Balkankrise hat die Welt in zwei ungleiche Teile gespalten. Auf der einen Seite stehen nicht nur die 19 Mitglieder der NATO, sondern auch dieser Organisation nicht

> angehörende Staaten der EU, andere Staaten West- und Osteuropas, die Mehrheit der entwickelten Staaten der Welt. [...] Auf der anderen Seite stehen Russland und Weißrussland, die sich den Handlungen der NATO aktiv widersetzen, und China und Indien, die eine Position der passiven Ablehnung einnehmen, und die übliche Ansammlung von Staaten vom Typ Irak, die nie mit der Politik der USA einverstanden sind" (Kulagin 1999).

Dies entspricht dem hierarchischen Weltbild, das russische Liberale im Laufe der 1990er Jahre immer wieder erkennen ließen. An der Spitze der von ihnen imaginierten Welt standen die westlichen Industrienationen, am unteren Ende der Hierarchie die Länder und Gesellschaften der Dritten Welt. Entwicklung bedeutete in diesem Weltbild Entwicklung nach oben, hin zur demokratischen westlichen Zivilisation. Russland war nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in den Augen der Liberalen ein Übergangsstaat, die russische Gesellschaft hatte eine zivilisatorische Wahl zu treffen.

> „Aus der zweiten, ‚sozialistischen Welt', die zusammengebrochen ist, gab es [...] zwei Wege. Der eine war der schwierige, aber mögliche Weg in die entwickelte Welt der wohlhabenden westlichen Demokratien. Der andere Weg führte in die dritte Welt, in die Welt der armen, instabilen und korrumpierten autoritären Regime" (Gajdar 1998: 4).

Russland war in den Augen der Liberalen zu schwach, um Ansprüche auf die Position einer Großmacht zu erheben: „[...] Russland wird weder alleine noch gemeinsam mit den GUS-Staaten ein wirtschaftlicher Pol in dieser Welt werden. Und das bedeutet, dass wir uns einem anderen Pol, einem wirtschaftlichen Zentrum anschließen müssen" (Zagorskij 1999). Das wichtigste Interesse, das die russische Politik antreiben solle, bestehe „vor allem darin, den Einwohnern unseres Landes, Bürgern und Nichtbürgern, einen annehmbaren Lebensstandard zu sichern" (Šelov-Kovedaev 1998: 10).

Ebenso wurde auch im Angesicht des Kosovo-Krieges wieder wie folgt argumentiert:

> „Im Interesse Russlands ist es, wirtschaftliche Reformen durchzuführen und seiner Bevölkerung ein Leben zu garantieren wie im übrigen Europa, und nicht, sich schlimmer als alle anderen zu gebärden, ärmer als alle anderen zu sein und mit Milosevic im Gleichschritt zu marschieren" (Kozyrev 1999).

Die liberalen Kriegsgegner lehnten zwar das Regime Milosevics ab, standen jedoch auch dem Krieg der NATO kritisch gegenüber. Der Krieg schuf eine deutliche Distanz zum liberalen Vorbild, der westlichen Demokratie.

> „Vor 30 Jahren sagte Martin Luther King auf einem Antikriegsmarsch nach Washington: Die Bomben, die auf Vietnam fallen, explodieren in den Straßen amerikanischer Städte. Heute drohen die Bomben, die auf Belgrad und Pristina fallen, die Gebäude der UNO am East River zu sprengen. [...] Wen haben die NATO-Flugzeuge in diesen

> Wochen noch bombardiert? Europa! Und nicht nur die balkanische Pulverkammer, sondern Europa als Idee, als politisches und zivilisatorisches Projekt" (Gračev 1999).

Nicht, weil sie Russland in einer besonderen Verbindung mit den Serben in Jugoslawien sahen, sondern weil sie die NATO für den Bruch des (demokratisch fundierten) Völkerrechts anklagten, forderten diese Liberalen für Russland die Rolle der Vermittlerin im Sinne dieses Rechts. Sie wiesen darauf hin, dass Russland – wenn es diese Politik denn mache – zum ersten Mal seit vielen Jahren auch moralische Überlegenheit gegenüber dem Westen demonstrieren könne und so als „moralische Großmacht" tatsächlich eine besondere Position auf der internationalen Bühne für sich beanspruchen dürfe.

> „Nur wenn es die Luftangriffe der NATO und die Grausamkeiten der serbischen Sicherheitskräfte in Kosovo verurteilt und das Ende sowohl des einen als auch des anderen fordert, kann Russland eine politische und moralische Führungsmacht in Europa werden und seine Rolle in der europäischen Sicherheitsstruktur beanspruchen" (Piontkovskij 1999).

Auf diese Weise, so ein anderer Autor, erhalte Russland „[...] die historische Chance, seine zivilisatorische Wahl zu treffen – und in die europäische Völkerfamilie zurückzukehren" (Janov 1999). Liberale Kritikerinnen wiesen außerdem auf die negativen Auswirkungen hin, die der Krieg auf die fragile Demokratie in Russland haben werde:

> „[...] jede Rakete und jede Bombe auf Jugoslawien [ist] ein Schlag gegen das demokratische, friedliche und europäische Russland. Das ist eine machtvolle Unterstützung für all diejenigen, die Russland in eine nationalistische, geschlossene, fremdenfeindliche und arme Diktatur verwandeln wollen" (Jarošenko 1999).

Sergej Kovalov, ehemals Dissident und in den 1990er Jahren steter Verteidiger von Demokratie, Menschenrechten und Anlehnung an den Westen, sah die einzig mögliche Reaktion auf diese Entwicklung darin, „[u]nsere Kräfte [zu] vereinigen – nicht gegen die NATO und nicht für die NATO – sondern im Kampf gegen die faschistische Gefahr in Russland" (Kovalev 1999).

Für die Gruppe der liberalen Kriegsbefürworter bestand angesichts des Kosovo-Krieges keine Notwendigkeit, ihre Vorstellungen von den internationalen Beziehungen zu ändern. Sie betrachteten nach wie vor die westlichen Demokratien und Industrienationen als Spitze der internationalen Hierarchie und Russland als Übergangsstaat, der sich den westlichen Vorgaben anpassen müsse. Die Kriegsgegnerinnen hingegen hatten größere Probleme, den Kosovo-Krieg mit ihren Ideen in Einklang zu bringen. Ihre Hauptargumente gegen den Krieg bestanden zum einen in der Verletzung des Völkerrechts durch die Entscheidung der NATO, zum anderen in der Gefahr, die von dem Krieg für die russische Demokratie ausgehe. Während sie also am Ziel der Demokratie als Herrschaftsform für Russland festhielten, kritisierten sie das völkerrechtswidrige und damit undemokratische Verhalten der Staaten, die ihnen bisher als Vorbilder für die russische Entwicklung gegolten hatten. Der

Westen verlor – zumindest vorübergehend – seine Funktion als politisches und zivilisatorisches Vorbild. Die hierarchische Ordnung mit der Vorstellung von einer Gemeinschaft demokratischer Staaten an der Spitze blieb zwar bestehen, in ihren Äußerungen zeichnete sich jedoch eine graduelle Entkoppelung der westlichen Demokratien von der demokratischen Spitze des internationalen Systems ab. Russlands Aufgabe sahen die liberalen Kriegsgegnerinnen darin, seine zivilisatorische Wahl für Demokratie und Menschenrechte zu treffen, sich in Europa zu integrieren und den Westen auf Einhaltung demokratischer Normen im internationalen System zu drängen. Damit machte sich auch eine graduelle Veränderung der Vorstellungen von der Identität Russlands bemerkbar. Erstmals erschien Russland in den Darstellungen der liberalen Mehrheit nicht mehr als reiner Übergangsstaat, der die Entwicklungen des Westens nachholen müsse. Vielmehr hatte es die Chance, dem Westen als moralische Großmacht gegenüber zu treten und ihn an seine eigenen Werte zu erinnern.

Diese Spaltung der Trägerinnen liberaler Weltbilder markiert eine deutliche Veränderung verglichen mit dem Verlauf der Diskurse in den 1990er Jahren. Zahlreiche liberale Akteure hatten in dieser Phase ihre Aufmerksamkeit vor allem auf wirtschaftspolitische Aspekte konzentriert und sich kaum zu außen- und sicherheitspolitischen Themen geäußert. Sie schlossen sich nun den Artikulationen liberaler Weltbilder an, die bereits zuvor exklusive Tendenzen in der westlichen Politik gegenüber Russland wahrgenommen und kritisiert hatten.[16] Innerhalb der liberalen Diskurse in der außenpolitischen Elite kam es also zu einer deutlichen Akzentverschiebung.

3.3.2 Realistisches Weltbild

Für die Realisten stand die menschenrechtspolitische Situation im Kosovo in keinem ursächlichen Zusammenhang mit dem Krieg der NATO. Sie betrachteten Jugoslawien als souveränen Staat, der legitimerweise seine territoriale Integrität gegen Separatisten verteidigte. Das Argument der humanitären Intervention fand deshalb bei ihnen keine Zustimmung.

> „Die USA und die NATO-Staaten, die sie unterstützen, zerstören durch ihre Handlungen die Weltordnung der Nachkriegszeit und versuchen, an der Schwelle zum 21. Jahrhundert eine neue Weltordnung, oder besser -unordnung, ein Gesetz des Dschungels entstehen zu lassen“ (SVOP 1999a).

Über die Struktur des westlichen Bündnisses und seine Ziele bestanden im realistischen Diskurs wenig Zweifel:

---

16 Am heftigsten kritisierten Liberale im Laufe der 1990er Jahre aus diesem Grund die Erweiterungspläne und -maßnahmen der NATO.

> „Die Aggression gegen Jugoslawien bestätigt [...], dass die NATO am allerwenigsten ein Organ der kollektiven Sicherheit in Europa ist. Es wird immer klarer, dass die NATO ein Instrument in den Händen Washingtons ist, um die amerikanischen Interessen in Europa wahrzunehmen. [...] Die Operation der NATO in Jugoslawien [ist] ein Teil der Strategie der USA, ihr politisches, ökonomisches und militärisches Gewicht in Europa, und damit auch ihre Weltherrschaft, langfristig zu sichern" (Kostikov 1999: 14).

Ein anderer Autor formuliert es noch plastischer:

> „Die Luftangriffe auf das UN-Mitglied Jugoslawien – wie verworren die Probleme im Kosovo auch immer sein mögen – formten endgültig das Polizeiregime der amerikanischen Diktatur über Europa. Instrument und repressiver Apparat [dieser Diktatur, S.F.] ist das (freiwillige) militärisch-politische Bündnis NATO" (Tret'jakov 1999).

Die strikte Ablehnung einer amerikanischen Dominanz in den internationalen Beziehungen und der Ruf nach einem internationalen Mächtegleichgewicht waren in den 1990er Jahren bedeutende Bestandteile des realistischen Diskurses. Sie lassen sich aus dem Weltbild der Realistinnen erklären. Der zentrale Begriff zur Beschreibung dieses Weltbildes ist der des „Multipolarismus", wie ihn der damalige Außenminister Jewgenij Primakow programmatisch aufgenommen und in den Stand einer außenpolitischen Doktrin erhoben hat (Primakov 1996). Die multipolare Welt im realistischen Diskurs lässt sich – in Abgrenzung von der Hierarchie im liberalen Weltbild – als Fläche beschreiben, auf der sich die Beziehungen zwischen den Akteuren entwickeln. Auch hier gab es zwar Ebenen, doch sie ergaben sich nicht aus der normativen Bewertung wirtschaftlicher und politischer Systeme, sondern aus der Ausstattung von Akteuren mit politischer, militärischer und wirtschaftlicher Macht. Um Frieden und Stabilität in den internationalen Beziehungen zu wahren, musste ein Machtgleichgewicht zwischen den Großmächten im internationalen System bestehen. Bestrebungen, dieses Gleichgewicht zugunsten der eigenen Interessen zu stören, mussten zwangsläufig zu Konflikten und Unfrieden führen. „Versuche, anderen einseitige Lösungen aufzuzwängen, rufen nichts als Wettkampf und damit letztendlich chaotische, unkalkulierte Bewegungen in den internationalen Beziehungen hervor" (Primakov 1996: 182).

Der Krieg der NATO, die im Diskurs der Realisten ohnehin während der gesamten 1990er Jahre als Projektionsfläche für Machtkonkurrenz und Großmachtkonflikte gedient hatte, wurde als Teil des amerikanischen Bestrebens nach internationaler Dominanz interpretiert. Die Position, die Realisten für Russland in diesem multipolaren System einforderten, war die einer gleichberechtigten Großmacht:

> „[...] Wenn wir von einer multipolaren Welt sprechen, dann interessiert uns nicht irgendeine, sondern nur eine solche multipolare Welt, in der Russland eines der Machtzentren [centr sily, S.F.] ist. Eine multipolare Welt, in der Russland nicht einer der wesentlichen Beteiligten an den Entwicklungen ist, ist für uns eine ebenso negative Variante, wie eine unipolare Welt, in der nur eine Macht dominiert" (Rogov 1996: 6).

Der Krieg der NATO im Kosovo, der als Versuch gewertet wurde, den amerikanischen Einflussbereich weit in die traditionelle Domäne der Großmacht Russland hinein auszudehnen, konnte daher aus Sicht der Realistinnen nur als ein direkter Angriff auf die nationalen Interessen Russlands gewertet werden. Gleichzeitig deuteten sie die Tatsache des Krieges als unmittelbare Folge der Schwäche Russlands seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion.

> „Die Aggression gegen Jugoslawien hat den Preis für die Schwäche Russlands gezeigt. An ihm trägt auch die russische politische Klasse ursächlich die Schuld, weil sie nicht für einen effektiven und schnellen Ausweg [...] aus der [...] Krise gesorgt hat" (SVOP 1999).

Daraus zogen die Realisten den Schluss, Russland müsse nun seine Kräfte bündeln, um seine Großmachtposition in den internationalen Beziehungen wieder angemessen ausfüllen zu können.

> „Das wichtigste Ziel ist [...] die breite Übereinstimmung der verantwortungsbewussten und patriotischen Kräfte. Nur ein starkes Russland kann die internationale Stabilität, die Sicherheit unseres Volkes vor Aggressionen und Druck von außen, garantieren. Die Verschärfung der politischen Krise kommt nur denjenigen Kräften in der NATO entgegen, die die Aggression angezettelt haben" (SVOP 1999).

Außenpolitisch forderten sie eine weitgehende Distanzierung zum Westen und ein rasches Umdenken im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich.

> „Der NATO-Block wird [von Russland, S.F.] erneut als größter potentieller Feind wahrgenommen und die gefährlichsten externen Bedrohungen werden nicht mehr im Süden oder Osten gesehen, sondern im Westen" (Arbatov 1999).

Gleichzeitig betonten Realistinnen jedoch, eine kollektive Dämonisierung der NATO-Staaten sei nicht sinnvoll, ebenso wenig der Verzicht auf wirtschaftliche Beziehungen mit dem Westen. Sie traten also für eine stark reduzierte, selektive Kooperation ein. Sie wandten sich außerdem strikt gegen militärische Hilfe für Jugoslawien. Zwar müsse das Opfer der NATO-Aggression politisch und wirtschaftlich unterstützt werden, einer militärischen Auseinandersetzung mit der NATO sahen die Realisten Russland jedoch nicht gewachsen (SVOP 1999).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Realisten ihr Weltbild durch den Krieg der NATO im Kosovo weitgehend bestätigt sahen. In ihren Augen versuchte der Westen unter der Führung der USA, seine Dominanz in den internationalen Beziehungen auf Kosten anderer Großmächte, allen voran Russland, auszubauen. Deshalb zogen sie aus dem Krieg den Schluss, Russland müsse seine innere Konsolidierung vorantreiben, um ein Gegengewicht zum Westen bilden zu können. Ergebnis dieses inneren Entwicklungsprozesses sollte in den Augen der Realisten jenes Gleichgewicht der Mächte sein, das allein in der multipolaren Welt die Stabilität und damit den Frieden garantieren könne.

3.3.3 Nationalistisches Weltbild

Die Nationalisten betrachteten den Krieg der NATO im Kosovo als direkten Angriff auf Russland:

> „Das tatsächliche Ziel der NATO-Aggression gegen Jugoslawien entspricht ganz der geheimen Strategie der USA gegenüber der Sowjetunion, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihr größter geopolitischer Gegner war. Diese Strategie wurde [nach dem Zusammenbruch, S.F.] auf Russland übertragen, jedoch sorgfältig maskiert durch das angebliche Wohlwollen gegenüber der ‚neuen russischen Demokratie'. [...] Sie besteht darin, Russland so weit zu schwächen, dass jeder Widerstand undenkbar wird und es gehorsam im Fahrwasser der amerikanischen Politik schwimmt. So würde es möglich, [...] seine Atomwaffen zu zerstören, die dem selbst ernannten Weltpolizisten bis heute Kopfschmerzen verursachen und ein Stolperstein auf dem Weg zur Verwirklichung [...] seiner Weltherrschaftspläne sind" (Belenskij 1999).

Auch die Nationalisten sahen also die Gefahr einer amerikanischen Dominanz. Sie unterschieden sich von den Realisten jedoch zum einen darin, dass sie davon ausgingen, der Westen und die USA strebten nach einer direkten Herrschaft über andere Weltregionen. „Und wer nicht ‚auf amerikanisch' leben will, der wird unter dem Deckmantel von Menschenrechtsschutz und Friedensmission mit Gewalt dazu gezwungen" (Anonymer Autor 1999). Zum anderen führten sie für den Konflikt mit den USA nicht Großmachtrivalitäten sondern kulturelle Faktoren als Begründung an:

> „Während allgemeine Reden über den Humanismus geführt werden, findet ein neuer aggressiver Überfall des Westens auf die slawische Welt statt. Gestern hat man die bosnischen Serben bombardiert, weil sie frei auf ihrem eigenen Land leben wollten; heute schickt man Raketen nach Jugoslawien, weil es das Heiligtum der Nation – Kosovo – nicht aufgeben will;[...] und dann sind Weißrussland und Russland an der Reihe, weil ihre Völker nach den Gesetzen der Vorfahren leben wollen" (Vozzvanie 1999).

Diese kulturelle Rahmung des Konflikts entspricht dem Weltbild der russischen Nationalisten, in dem die internationalen Beziehungen von einander feindlich gegenüberstehenden, inkompatiblen zivilisatorischen Räumen geprägt sind. Die Lebensformen dieser Zivilisationen sind durch ihre geographischen, klimatologischen und geopolitischen Bedingungen und historischen Traditionen determiniert. An der Spitze steht jeweils eine Führungsmacht, die für den Schutz ihrer jeweiligen Zivilisation sorgen und feindliche Einflüsse abwehren muss.

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die russischen Nationalisten Russland als die Führungsmacht der eurasischen Zivilisation betrachten. Lage und Beschaffenheit des geographischen Raumes, den das russische Volk bewohnt, haben in ihren Augen aus ihm ein

> „[...] kontinentales, nord-eurasisches Landvolk [geformt, S.F.], wobei die kulturelle Spezifik der Nation darin besteht, dass ihre Seele vollkommen auf ‚Offenheit' ausge-

> richtet ist, auf die Umsetzung einer ‚integrierenden' Funktion, auf die Schaffung einer besonderen Landmasse, der eurasischen Gemeinschaft" (Dugin 1997: 100).

Diese historische Mission verbiete es Russland, in seiner Machtentfaltung auf dem eurasischen Territorium nachzulassen. Vielmehr müsse es, um den Schutz der eurasischen Kultur zu gewährleisten, über einen autoritären, zentralistisch, militärisch mächtigen Staat verfügen, der die eurasische Gemeinschaft zusammenhalten könne.

Weil Russland als Führungsmacht innerhalb der eurasischen bzw. slawischen und die USA als Führungsmacht innerhalb der westlichen Zivilisation betrachtet wurden, hielten die Nationalisten den Krieg der NATO im Kosovo in seinem Wesen für einen direkten Angriff des Westens auf Russland. Für sie stand fest, dass Moskau sich an die Seite Belgrads stellen und den Angriff der dekadenten westlichen Zivilisation zurückschlagen müsse.

> „Jetzt kann nur noch das russische Volk etwas ändern. [...] Von dieser Wahl hängt nicht nur das Schicksal Jugoslawiens, sondern auch Russlands ab. Von dieser Wahl hängt ab, ob Russland sich mit seinen heutigen und zukünftigen Verbündeten zusammen tut, oder ob es ein Dollaranhängsel Amerikas bleibt" (Dušnikov 1999).

3.4 Die Weltbilder auf einem Kontinuum: Überschneidungen und Unterschiede

Am einen Ende des Spektrums, auf dem sich die Ideen über den Kosovo-Krieg im russischen Diskurs bewegten, befanden sich die liberalen Befürworter des Krieges. Ihre Wahrnehmung des Krieges und der Position und Interessen Russlands wies so gut wie keine Übereinstimmung weder mit den liberalen Gegnern des Krieges, noch mit den anderen Weltbildern auf. Einzig die Betrachtung des serbischen Regimes als Hauptverantwortlichen für den Konflikt und das Interesse, weiter an der Integration Russlands in die (westliche) internationale Gemeinschaft zu arbeiten, teilten sie mit der Mehrheit der Liberalen. Doch während die liberalen Gegnerinnen des Krieges die westliche Sicherheitsgemeinschaft heftig kritisierten, war sie für die liberalen Befürworter des Krieges noch immer – und gerade in diesem Moment – die Avantgarde der internationalen Entwicklung.

Die liberalen Kriegsgegner verurteilten ebenso wie die Realisten den Bombenkrieg der NATO als völkerrechtswidrige Aggression. Sie teilten die Ansicht, dass der Westen Russland bei dieser Entscheidung hintergangen und russische Perspektiven und Interessen ignoriert habe. Für die Liberalen deutete diese Missachtung darauf hin, dass die westlichen Demokratien nach wie vor nicht bereit waren, Russland in ihren Kreis aufzunehmen. Es wurde heftige Kritik an der westlichen Politik geübt, die sich nicht an den auch für die russischen Liberalen gültigen demokratischen Werten orientiere. Die von den Liberalen ursprünglich empfohlene Ausrichtung der Politik auf Demokratie, Marktwirtschaft und Integration in die westliche Staatengemeinschaft änderte sich jedoch nicht grundsätzlich. Zwar fand eine graduelle Entzauberung des Westens statt, doch stand für die liberalen Kriegsgegner weiterhin

außer Zweifel, dass die westlichen Staaten die wichtigsten Partner Russlands waren und bleiben würden.

Für die Realisten hingegen war die Politik der NATO ein klarer Beweis für die expansiven Bestrebungen des Bündnisses und ein deutlicher Ausdruck realistischer Großmachtpolitik von Seiten der westeuropäischen Staaten, vor allem der USA. Die logische Konsequenz, die Russland in den Augen der Realisten aus diesem Krieg zu ziehen hatte, war die möglichst rasche Wiederherstellung der eigenen Stabilität, Konkurrenz- und Verteidigungsfähigkeit, um im internationalen Mächtespiel dem Westen ein angemessenes Gegengewicht bieten zu können. Während also liberale Gegner des Krieges und Realisten zu ähnlichen Einschätzungen über den Krieg und seine Völkerrechtswidrigkeit, sowie über die Haltung des Westens gegenüber Russland kamen, vermuteten sie dahinter dennoch unterschiedliche Motive und zogen Schlüsse, die nur zum Teil in übereinstimmende Politikempfehlungen mündeten. So sprachen sich sowohl liberale Kriegsgegner als auch Realistinnen für eine russische Vermittlungsmission aus. Während jedoch die Liberalen in dieser Aufgabe die Chance sahen, Russland als „moralische Großmacht" *im Kreise* der Demokratien zu etablieren, entsprang in den Augen der Realisten die Vermittlerrolle der angestammten Position Russlands als Großmacht in der multipolaren Welt und war dazu angetan, diese Position entscheidend zu stärken und das internationale Mächtegleichgewicht (wieder)herzustellen.

Die Wahrnehmung, die die Realisten von den Kriegs-Motiven des Westens hatten, ähnelte eher der der Nationalisten, die ebenfalls westliches Machtstreben für den wahren Beweggrund der NATO hielten. Allerdings gingen die Annahmen der Nationalisten bezüglich der westlichen, vor allem der US-amerikanischen Motive sehr viel weiter. Während die Realisten keine direkte Verbindung zwischen Russland und dem Krieg der NATO herstellten, sahen die Nationalisten in ihm einen direkten Angriff auf Russland als Kernstaat der eurasischen Zivilisation. Die Realisten folgerten aus ihrer Wahrnehmung, Russland müsse seine Fähigkeit wiederherstellen, sich als Großmacht in die multipolare Welt zu integrieren und dort zum internationalen Mächtegleichgewicht beitragen, das allein internationalen Frieden garantieren könne. Die Nationalisten hingegen plädierten für die Isolation und Abschottung Russlands gegenüber Einflüssen von außerhalb des eurasischen Zivilisationsraumes und für die militärische Unterstützung Jugoslawiens, also die militärische Konfrontation mit der NATO. Damit waren auch im Falle der Realisten und der Nationalistinnen die Vorstellungen von den russischen Interessen und die Politikempfehlungen trotz Überschneidungen in den Wahrnehmungen des Krieges sehr unterschiedlich.

Was aus der Ferne wie ein breiter „patriotischer" Konsens über die Ablehnung des Krieges der NATO in Jugoslawien wirkte, entpuppt sich bei näherer Betrachtung also als breites Spektrum von Positionen, die oberflächliche Übereinstimmungen aufwiesen, aber sehr diverse Interpretationshintergründe hatten und in unterschiedliche Handlungskonzepte mündeten. Die russische außenpolitische Elite war auch während der innen- und außenpolitischen Krise und während des Kosovo-Krieges der NATO so disparat wie im Verlauf der 90er Jahre.

Tabelle 1: Der Kosovo-Krieg in den russischen Weltbildern

	Liberale Kriegsbefürworter	*Liberale Kriegsgegner*	*Realisten*	*Nationalisten*
Schuldfrage	Milosevic	Milosevic	NATO (USA)	US-Imperialismus
Motive des Westens	Kampf gegen Unrechtsregime	Kampf gegen Unrechtsregime	unipolare Welt	amerikanische Weltherrschaft
Folgen des Krieges für das Völkerrecht	Fortentwicklung der internationalen Ordnung	Verletzung, Präzedenzfall	Verletzung, Präzedenzfall	Verletzung, Präzedenzfall
Folgen des Krieges für Russland	keine	Destabilisierung der Demokratie	Verschlechterung der geostrategischen Situation; Destabilisierung des Staates	Gefährdung der eurasischen Zivilisation
Russlands Position	Übergangsstaat	„moralische Großmacht" in der demokratischen Welt; Vermittlerin	Großmacht in der multipolaren Welt; Vermittlerin; moralische Großmacht	Kernstaat der eurasischen Zivilisation, deshalb zum Schutz Jugoslawiens verpflichtet
Russlands nationale Interessen	Anschluss an die Entwicklung des Westens; Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft	Integration; Erhaltung der westlichen Werte; Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft	Abgrenzung, selektive Kooperation; Allianzen mit nicht-westlichen Staaten; Aufbau von Staat, Wirtschaft und Streitkräften; Stabilisierung von Demokratie in einem starken Staat; keine Einmischung in den Krieg	Abgrenzung, Abschaffung demokratischer Institutionen; Errichtung eines autoritären Staates und einer militärischen Großmacht; Stärkung der Streitkräfte und der Rüstungsindustrie; militärische Unterstützung Jugoslawiens
Beziehungen zu Jugoslawien	keine; Jugoslawien als Unrechtsregime ist kein geeigneter Kooperationspartner	keine; Jugoslawien als Unrechtsregime ist kein geeigneter Kooperationspartner; aber: die jugoslawische Bevölkerung ist Opfer der NATO-Bombardements	Jugoslawien als Opfer einer völkerrechtswidrigen Aggression; selektive Kooperation möglich, soweit sie den russischen Interesse nicht widerspricht	Serben sind „slawisches Brudervolk", deshalb zur Unterstützung gegen die NATO verpflichtet
Beziehungen zum Westen	freundlich und kooperativ	Kooperativ, aber kritisch	distanziert; selektiv kooperativ	feindlich

Damit herrschte der in den theoretischen Reflexionen erwähnte „struggle for the real", in dem Akteure ihre jeweiligen Vorstellungen der Realität und die ihr entsprechenden Handlungsrationalitäten durchzusetzen versuchen. In dieser Situation ist es unwahrscheinlich, dass sich die am Diskurs beteiligten Akteure auf ein einheitliches Außenverhalten einigen können – vielmehr ist davon auszugehen, dass sie darum kämpfen werden, ihre unterschiedlichen, teils widersprüchlichen Ideen auf der Handlungsebene gegeneinander durchzusetzen.

4 Die Kanäle der Ideen: innere Strukturen

4.1 Transformation und außenpolitischer Entscheidungsprozess

Die vorliegende Untersuchung bemüht sich darum, neben den Ideen selbst auch deren Wirkung auf (außen)politisches Verhalten zu erfassen. Damit geht sie über das, was Alexander Wendt als „konstitutive Theorie" bezeichnet, hinaus: nicht nur die kognitiven Grundlagen politischen Handelns sollen besser verstanden, sondern auch die Verbindung zwischen ihnen und der Handlungsebene beleuchtet werden. Wendt verweist ausdrücklich darauf, dass die beiden Herangehensweisen des Verstehens und Erklärens sich in der konstruktivistischen Epistemologie nicht ausschließen, sondern sich ergänzen können (Wendt 1999). Mein Beitrag fragt also nicht nur danach, wie die Akteure die Welt verstehen, welche Handlungsoptionen sie daraus ableiten und damit, welche Verhaltensdispositionen sie in den politischen Prozess einbringen. Ziel meiner Analyse ist es außerdem herauszufinden, wie und warum die Bedingungen eintreten, die diese Dispositionen aktivieren und das entsprechende Handeln nach sich ziehen, sprich, wann welche Ideenträgerinnen das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation prägen konnten.

Im Unterschied zu Weldes (1996) oder Milliken (1999) geht es hier nicht darum, mithilfe einer Diskursanalyse die Herausbildung eines *common sense* bzw. eines geteilten kognitiven Hintergrundes nachzuvollziehen, auf dessen Grundlage dann *eine* Politik betrieben wurde. Vielmehr versuche ich zu zeigen, dass es im Falle der russischen Diskurse und Außenpolitik die Einigung über einen solchen kognitiven Hintergrund nicht gab.[17] Dies macht eine Prozessanalyse notwendig um zu zeigen, *wann welche* Weltbilder auf das außenpolitische Verhalten wirken konnten (vgl. vanEvera 1997: 64ff). Anders als in relativ stabilen politischen Systemen scheint es also in Transformationssystemen elementar, neben den Diskursen die inneren Strukturen in die Betrachtung mit einzubeziehen, um Schwankungen in der Politik erklären zu können.

Zu diesem Zweck wird an dieser Stelle das Konzept der *inneren Strukturen* eingeführt. „The notion of domestic structures refers to the political institutions of

[17] Auch die genannten Autorinnen verweisen natürlich darauf, dass dominante Diskurse instabil sind und durch andere abgelöst werden können. Gleichwohl behandeln die meisten der vorliegenden empirischen Studien aber Fälle, in denen sich ein solcher *common sense* gebildet hat. Die beschriebenen Gesellschaften sind in den meisten Fällen westlich und demokratisch.

the state, to societal structures, and to the policy networks linking the two" (Risse-Kappen 1995: 20f). Die inneren Strukturen regeln, welche Akteure und Ideenträger Zugang zum außenpolitischen Entscheidungsprozess erhalten. Die Ideen, die mit ihnen in den außenpolitischen Entscheidungsprozess gelangen, können das außenpolitische Verhalten beeinflussen; dann werden Veränderungen im außenpolitischen Verhalten beobachtbar, die sich auf den Einfluss bestimmter Ideen zurückführen lassen. „Außenpolitisches Verhalten" umfasst dabei alle Aktivitäten staatlicher Akteure, die auf der internationalen Ebene, also in den Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Akteuren, wahrnehmbar sind (Haftendorn 1990: 403). In einem instabilen, ständig fluktuierenden politischen System wie dem russischen in den 1990er Jahren sind die angesprochenen Wirkungszusammenhänge schwer nachvollziehbar. Deshalb ist es notwendig, die multidimensionalen Transformationsprozesse, die Staat, Gesellschaft und Wirtschaft nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion bestimmten, in die Betrachtung mit einzubeziehen.[18]

Das russische politische System – und damit auch der außenpolitische Entscheidungsprozess – zeichnete sich in den 1990er Jahren durch eine auf den russischen Präsidenten zentrierte Machtvertikale aus. Bereits die Verfassung von 1993 verlieh dem Präsidenten weitreichende Vollmachten. Darüber hinaus bewirkte der persönliche Führungsstil Boris Jelzins immer wieder Verformungen des politischen Systems. Durch die Doppelung exekutiver Strukturen außerhalb der verfassungsrechtlich vorgesehenen Institutionen und die Schaffung persönlicher Beraterkreise, die – jeder demokratischen Kontrolle entzogen – enormen Einfluss auf den politischen Prozess hatten, schuf Jelzin hochkomplexe, intransparente und auf seine Person zentrierte Entscheidungsstrukturen, die auch den weiteren Verlauf des Transformationsprozesses wesentlich mitbestimmten.

Für den außenpolitischen Entscheidungsprozess bedeutete dies, dass es häufig nicht Vertreter der laut Verfassung zuständigen staatlichen Organe waren, die die Außenpolitik der Russländischen Föderation bestimmten (Crow 2000: 63). Der Einfluss der mit Außenpolitik betrauten Ministerien war vollkommen von der Persönlichkeit des zuständigen Ministers und seinem Zugang zum Präsidenten abhängig. Dies betrifft sowohl das Außen- als auch das Verteidigungsministerium. Die Streitkräfte, die immer wieder als Akteure in Erscheinung traten, waren zu sehr von internen Konflikten zerrissen, als dass sie eine einheitliche Politik hätten betreiben können. Gleichzeitig entstanden innerhalb der präsidialen Administration zahlreiche Strukturen, wie z.B. der Sicherheitsrat oder der Verteidigungsrat, die zu den außenpolitischen Institutionen der Regierung in Konkurrenz traten. Jelzins persönliche Beraterkreise trugen ein weiteres dazu bei, die Entscheidungszentren aus den außenpolitischen Institutionen heraus in nicht mehr kontrollierbare Räume zu verlagern (Graham 1999).[19] Schließlich ist das Parlament zu nennen, welches jedoch insge-

---

18 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem russischen Transformationsprozess unter Bezugnahme auf den aktuellen Stand der Transformationsforschung findet sich in Fischer (2003: 60ff und 124ff).

19 n der ersten Hälfte der 1990er Jahre handelte es sich dabei um eine durch den Leiter von Jelzins Leibgarde Korschakow und den damaligen Verteidigungsminister Gratschow dominierten Kreis, der nach der Präsidentschaftswahlen 1996 durch Angehörige der Wirtschaftselite, die sogenannten Oligarchen, abgelöst wurde.

samt eine sehr schwache Institution und im außenpolitischen Entscheidungsprozess auf einige wenige Kompetenzen reduziert war. Einzig als Forum für Öffentlichkeits- und Informationsarbeit wurde es von politischen Akteuren genutzt, die keinen direkten Zugang zu den Entscheidungszentren hatten. Politische Parteien blieben in den 1990er Jahren unterentwickelt und verfügten in Gestalt des Parlaments über eine schwache Institution, um auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess einzuwirken.

Lilia Schewzowa hat für diese Charakteristika den Begriff des „Systems Jelzin" geprägt, der hier übernommen wird (Ševcova 1999: 401ff). Ein weiterer wichtiger Faktor für die Entwicklung des politischen Systems waren die Schwächephasen des russischen Präsidenten. Jelzin war aus gesundheitlichen Gründen immer wieder außerstande, seine politischen Entscheidungen durchzusetzen. Phasenweise verschwand er gar vollkommen von der politischen Bühne und hinterließ ein Vakuum, das von anderen Akteuren ausgefüllt wurde. Das durch hybride Strukturen und Institutionen gekennzeichnete politische System der Russländischen Föderation wies so im Verlaufe der 1990er Jahre vor allem zwei sich abwechselnde Konstellationen auf, die als „intaktes und defektes System Jelzin" bezeichnet werden können. Sie schufen unterschiedliche Bedingungen für Akteure, die ihre Ideen im außenpolitischen Entscheidungsprozess transportieren wollten: In Phasen, in denen das System Jelzin funktionierte, bot der direkte Zugang zum Präsidenten Ideenträger die besten Möglichkeiten, ihre Vorstellungen in außenpolitisches Verhalten umgesetzt zu sehen. War das System Jelzin hingegen defekt und der Präsident nicht in der Lage, die innenpolitische Situation zu kontrollieren, entstanden „windows of opportunity" für sonst marginalisierte Institutionen und Akteure, die nun ihre Ideen in den Entscheidungsprozess einbringen und das außenpolitische Verhalten beeinflussen konnten.

4.2 Die Weltbilder im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Die Träger liberaler Weltbilder waren eine kleine, jedoch phasenweise sehr einflussreiche Gruppe von Akteuren, die zum größten Teil der jüngeren Generation der politischen Elite angehörte. Sie engagierten sich vor allem im wirtschaftlichen, hingegen weniger im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Bereits in den 1980er Jahren zählten sie zu den Anhängern weitgehender wirtschaftlicher und demokratischer Reformen. Wichtige Vertreter dieses Weltbildes stellten die erste Berater- und Regierungstruppe des neuen russischen Präsidenten. Sie standen darüber hinaus mit dem Präsidialapparat und einigen demokratischen Parteien in Verbindung. Zwischen 1993 und 1996 sahen sich die Liberalen einer starken Konkurrenz von Seiten konservativer Akteure in Jelzins Umfeld ausgesetzt. Diese Situation wurde durch den ersten Tschetschenienkrieg (1994-96) noch verschärft. Mit der „zweiten liberalen Revolution" Anfang 1997 wendete sich das Blatt und die Regierungsbeteiligung von Akteuren wie Boris Nemzow und Anatolij Tschubais ließ die Einflussmöglichkeiten von Trägerinnen liberaler Weltbilder wieder zunehmen (Reddaway/Glinski 2001: 542ff). Die Währungskrise im August 1998 diskreditierte die Reformpolitik der

Jelzin-Ära und destabilisierte die politische Position ihrer Verfechter spürbar. Die Träger liberaler Ideen bewegten sich also vor allem im Umfeld des russischen Präsidenten und waren deshalb für die Umsetzung ihrer Ideen in außenpolitisches Verhalten auf ein intaktes System Jelzin angewiesen.

Der Einfluss der Träger realistischer Ideen war vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre beträchtlich. Die Realisten stellten die Mehrheit der Wissenschaftsgemeinschaft und waren in vielen am außenpolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen präsent. Der Amtsantritt Primakows stärkte ihren Einfluss auf das Außenministerium. Auch in den Streitkräften und im Verteidigungsministerium fanden sich Vertreter realistischer Ideen. Darüber hinaus gab es ein ausgedehntes Netz von Kontakten zu ehemaligen Angehörigen der akademischen Elite, die in die Politik abgewandert waren. Auf diese Weise hatten Trägerinnen realistischer Ideen nicht nur Zugang zur Staatsduma, sondern auch zur Präsidentenadministration. Für die 1990er Jahre bleibt festzuhalten, dass die Realisten vielfältige Möglichkeiten hatten, ihre Ideen in den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu transportieren. Allerdings muss einschränkend hinzugefügt werden, dass in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Mehrzahl der Institutionen und politischen Akteure, denen die Realisten nahe standen, nicht zur direkten Umgebung des Präsidenten gehörten. So verfügten sie zwar über gute Kontakte ins Außenministerium und zu Primakow selbst. Doch bewegte Primakow sich außerhalb der Zirkel um Jelzin, wie auch die Parteien, die realistische Positionen vertraten, in Opposition zum Präsidenten und seiner „Familie" standen. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass es einer Schwächung des System Jelzin bedurfte, damit der Einfluss der Vertreter realistischer Weltbilder sich in außenpolitisches Verhalten umsetzen konnte.

Die Nationalisten waren in den 1990er Jahren vom außenpolitischen Entscheidungsprozess weitgehend isoliert bzw. auf seine schwachen Institutionen angewiesen. Ihre stärkste Repräsentation bestand in den kommunistischen und nationalistischen Fraktionen innerhalb der Staatsduma, wo sie zahlenmäßig überlegen waren und einige Komitees dominierten. Darüber hinaus verfügten sie über Vertreter in den Reihen der Streitkräfte, des Verteidigungsministeriums und des militärisch-industriellen Komplexes. Diese Institutionen schwächten sich jedoch in der Konkurrenz um Einfluss auf den Präsidenten gegenseitig. Auch im Falle der Nationalisten liegt deshalb die Vermutung nahe, dass eine Stärkung ihres Einflusses nur mit der Schwächung des Systems Jelzin einhergehen konnte.

4.3 Innere Strukturen und Weltbilder während des Kosovo-Krieges

4.3.1 Die inneren Strukturen nach der Augustkrise 1998

Die Monate zwischen der Augustkrise 1998 und dem Ende des Krieges im Kosovo waren eine der turbulentesten Phasen in Russlands Entwicklung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Die innenpolitische Machtkonstellation verschob sich mehrere Male, die Position des Präsidenten war so instabil wie selten zuvor. Nach dem Rubelsturz musste Jelzin den letzten „jungen Reformer", Sergej Kirienko, aus

dem Amt des Premierministers entlassen und sich erstmals dem Votum der kommunistisch-nationalistischen Duma beugen, die den Kompromisskandidaten Jewgeni Primakow dem von Jelzin favorisierten Wiktor Tschernomyrdin vorzog. In den folgenden Monaten nahm der Einfluss Primakows auf das innenpolitische Geschehen merklich zu. Seine politischen Initiativen bestätigten in den Augen der Bevölkerung seinen Ruf als nicht korrumpierbarer Politiker. Sie drohten, einen deutlichen Einflussverlust Jelzins nach sich zu ziehen. Primakow stand außerdem der kommunistischen Fraktion in der Duma wesentlich näher als die bisherigen Regierungschefs, was der parlamentarischen Opposition einen spürbaren Machtzuwachs verschaffte.

Der Präsident selbst zog sich zwischen August 1998 und April 1999 mehrere Male aus gesundheitlichen Gründen von der politischen Bühne zurück. Seine unmittelbare Umgebung war in Folge der wirtschaftlichen Krise geschwächt. Es entspannen sich heftige Auseinandersetzungen zwischen Vertretern der Oligarchie und der Regierung Primakows. Der Präsident hatte offensichtlich nicht mehr die Möglichkeit, die verschiedenen Institutionen gegeneinander auszuspielen und so seine Position zu sichern. Hingegen erwuchs ihm in Primakow zum ersten Mal seit 1993 ein ernstzunehmender Gegner, der Innen- wie Außenpolitik zunehmend dominierte und gute Aussichten hatte, die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen für sich zu entscheiden. Der Konflikt um Macht und Herrschaft, der auf die Augustkrise 1998 folgte, war eng gekoppelt mit der Auseinandersetzung um die Frage des zukünftigen Gesellschaftsmodells Russlands. Primakow stand für eine konservative Erneuerung des russischen Staates und die russische Großmacht in den internationalen Beziehungen; er vertrat realistische Ideen. Jelzin und seine Entourage standen – das vor allem aus westlicher Sicht – für Demokratie und Marktwirtschaft, gleichzeitig jedoch auch – und das vor allem aus Sicht der russischen Bevölkerung – für die Perpetuierung des „privatisierten" Staates und des Jelzinschen Systems von Korruption und Klientelismus. Der Ausgang dieses Konflikts schien in den ersten Monaten des Jahres 1999 völlig offen. Erst im April konnte Jelzin die politische Initiative wieder übernehmen. Der Umgang mit dem Krieg spielte dabei eine wesentliche Rolle, da Jelzin, indem er am 15. April den ehemaligen Premierminister Tschernomyrdin zu seinem Sonderbeauftragten auf dem Balkan ernannte, Primakow eine wichtige Profilierungsmöglichkeit nahm und den Verhandlungsprozess unter Ausschluss aller anderen Institutionen unter seine Kontrolle brachte. Die parlamentarische Opposition, die noch im März gute Aussichten hatte, ein Absetzungsverfahren gegen Jelzin durchzubringen, verlor in den folgenden Wochen ihre Kraft – das System Jelzin war wieder intakt.

4.3.1.1 Windows of opportunity im defekten System Jelzin

Im Zeitraum zwischen August 1998 und Juni 1999 fand demnach ein mehrfacher Wechsel der beiden Konstellationen der inneren Strukturen statt, die ich als für die 1990er Jahre bestimmend identifiziert habe: In den Monaten nach der Augustkrise zeigten sich sowohl Jelzin als auch seine Umgebung geschwächt und in ihrem

Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Die Krise hatte das System Jelzin in seinen Grundfesten erschüttert. Der Präsident zog sich weit aus dem politischen Alltagsgeschehen zurück. Die freiwerdenden Handlungsspielräume wurden von anderen Akteuren besetzt. Primakow trat als unabhängiger Premierminister auf, dessen Macht schnell zunahm und der sich breiter Unterstützung in der Bevölkerung und im Parlament sicher sein konnte. Entsprechend hatten realistische Weltbilder, die von der Mehrheit der außenpolitischen Elite, von wichtigen Regierungsmitgliedern und der Wissenschaftsgemeinschaft vertreten wurden, in dieser Phase großen Einfluss. Dies zeigte sich an der zentralen Rolle, die Primakow in den ersten Wochen für die russische Außenpolitik spielte und an der breiten Unterstützung, die er von Seiten vieler außenpolitischer Akteure erfuhr.

Die Vertreter realistischer Weltbilder waren jedoch mit der Konkurrenz der nationalistischen Weltbilder konfrontiert, die vor allem über die Staatsduma wirkten. Auch wenn die Nationalisten die Regierung Primakow verhalten unterstützten, sahen sie sich dennoch nicht vollständig von ihr vertreten. Sie gingen deshalb in der ersten Phase dazu über, ihre eigene Außenpolitik zu machen, die sowohl den Präsidenten als auch den Premierminister umging. Deutlichster Ausdruck dessen waren die Reisen, die nationalistische Duma-Abgeordnete nach Belgrad unternahmen und mit denen sie den russischen Präsidenten sichtbar unter Druck setzten.

Die liberalen Weltbilder erwiesen sich in dieser Phase als am wenigsten durchsetzungsfähig. Weder in den Debatten über die Duma-Resolutionen noch in ihren konkreten Versuchen, das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation mitzubestimmen, konnten Vertreterinnen liberaler Weltbilder Erfolge verbuchen. Die Delegation der Reformpolitiker, die auf eine stärker am Westen ausgerichtete Vermittlungspolitik abzielte, scheiterte am innenpolitischen Protest und daran, dass Präsident Jelzin ihnen keine Rückendeckung gab. Mit seiner Absage an jede militärische Involvierung Russlands bezog der russische Präsident zwar eine Position, die mit den liberalen Weltbildern kompatibel war, doch sah er sich aufgrund seiner innenpolitischen Schwäche vor allem von Seiten der Nationalisten einer harten Konkurrenz ausgesetzt.

In dieser Phase des defekten Systems Jelzin hatten Vertreter liberaler Weltbilder demnach die geringsten Möglichkeiten, das außenpolitische Verhalten mit ihren Ideen zu beeinflussen. Die Kanäle, die für die liberalen Ideen zur Verfügung standen, waren fast alle durch die Instabilität des Systems Jelzin blockiert: In der Duma standen die wenigen liberalen Abgeordneten einer erdrückenden nationalistisch-kommunistischen Mehrheit gegenüber. Die Oligarchen und die Familie Jelzins waren durch die Wirtschaftskrise geschwächt, das Verhältnis der Liberalen zu Premierminister Primakow äußerst distanziert.

Vertreter des realistischen Weltbildes hingegen waren in allen Institutionen präsent, die durch die Schwächung des Systems Jelzin neuen Handlungsspielraum erhielten. Dies betraf Teile der Regierung, das Außen- und Verteidigungsministerium, vor allem aber den Premierminister selbst, der ein zentraler Vertreter realistischer Ideen war. Darüber hinaus wurden in einigen Fraktionen der Duma realistische Ideen transportiert.

Auch das Gewicht nationalistischer Ideen nahm im defekten System Jelzin drastisch zu. Die Institutionen und Strukturen, in denen diese Ideen präsent waren, beispielsweise das Verteidigungsministerium, Teile der Streitkräfte und des militärisch-industriellen Komplexes, erhielten einen großen Zuwachs an Einfluss und Handlungsspielraum. Vor allem die Bedeutungszunahme der Staatsduma stärkte die Nationalisten zwischen August 1998 und April 1999.

So betrieben, zu einem Zeitpunkt da der Präsident als regulierende und blockierende Instanz ausgefallen waren, unterschiedliche Akteure von unterschiedlichen Weltbildern motivierte Außenpolitiken, die von außen als starke Schwankungen wahrgenommen wurden.

4.3.1.2 Die Rückkehr zum intakten System Jelzin

Ab Mitte April verschoben sich die Machtverhältnisse in den inneren Strukturen wieder schrittweise zu Jelzins Gunsten. Es gelang ihm, die parlamentarische Opposition an der Durchführung des Absetzungsverfahrens zu hindern. Mit der Entlassung Primakows im Mai wurde schließlich auch der stärkste innenpolitische Konkurrent des Präsidenten und seiner Umgebung ausgeschaltet. Das System Jelzin funktionierte wieder und regulierte das Verhältnis der Institutionen und Akteure im politischen Prozess.

Mit der Ernennung Tschernomyrdins gelang es dem Präsidenten, die alternativen Außenpolitiken vor allem der Duma, aber auch anderer Institutionen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses auszuschalten. Da der Verhandlungsprozess nach dem 15. April sehr intransparent wurde und der Sondergesandte selbst keine politische Position bezog, ist es schwierig einzuschätzen, welche Ideen auf seine Politik wirkten. Aus dem Verlauf der Verhandlungen und den wenigen inhaltlichen Informationen, die an die Öffentlichkeit drangen, lässt sich dennoch ableiten, dass sich sowohl liberale als auch realistische Ideen in seiner Politik spiegelten.

Dem Einfluss der Liberalen kann die Verschiebung des Verhandlungsfokus auf den Westen zugeschrieben werden. Tschernomyrdins Ruf als reformorientierter Politiker und seine guten Kontakte zu amerikanischen Regierungsmitgliedern öffneten ihm Türen, die Primakow verschlossen geblieben waren. Liberale Positionen wurden außerdem auch in der Duma wieder sichtbarer, wo sich angesichts der neuen Schwäche der nationalistischen Opposition das Abstimmungsverhalten erneut ausdifferenzierte. Vertreterinnen liberaler Parteien unterstützten darüber hinaus Tschernomyrdins Mission ausdrücklich.

Mit der zunehmenden Schwäche und schließlich Entlassung Primakows schwanden die Einflussmöglichkeiten realistischer Ideen. Sie wurden zwar noch von anderen Akteuren des außenpolitischen Entscheidungsprozesses propagiert; diese waren jedoch vorübergehend von den Verhandlungen isoliert. Obwohl in den Positionen Tschernomyrdins auch realistische Ideen sichtbar wurden, wie z.B. die Forderung nach dem Erhalt der jugoslawischen territorialen Integrität und nach einem eigenen Sektor für die russischen Friedenstruppen, kritisierten die Vertreter dieses

Weltbildes die Politik des Sondergesandten vor allem für ihre Konzentration auf eine Abstimmung mit den USA.

Die Nationalisten verloren nach dem 15. April deutlich an Dynamik und auch an Möglichkeiten, Einfluss auf das außenpolitische Verhalten zu nehmen bzw. ihre Ideen in außenpolitisches Verhalten umzusetzen. Zwar erwachten sie Anfang Juni aus ihrer Lähmung, als sich in Gestalt der in die Verhandlungen involvierten Militärs ein weiterer Kanal auftat, über den nationalistische Ideen auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess wirken konnten. Doch konnten sie nicht mehr an die eigenständige Politik anknüpfen, die sie in der ersten Phase des Krieges im defekten System Jelzin betrieben hatten.

5 Schlusswort

Während der ersten Wochen des Krieges hatten im defekten System Jelzin Akteure, die sonst im außenpolitischen Entscheidungsprozess aufgrund seiner hybriden Strukturen marginalisiert waren, Möglichkeiten, das außenpolitische Verhalten der Russländischen Föderation zu beeinflussen. Auch hier fand jedoch kein Schulterschluss der Realisten und Nationalisten statt, da diese zwar in ihrer Wahrnehmung des Krieges teilweise übereinstimmten, jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen von Russlands Rolle und notwendiger Reaktion hatten. Deshalb betrieben die Vertreter dieser Ideen jeweils eigene Außenpolitiken, wie auch die Träger liberaler Ideen versuchten, eine eigene Außenpolitik zu verfolgen. Sie konkurrierten also darum, ihre jeweiligen Ideen auf der Handlungsebene umzusetzen und das Geschehen in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Jelzins Schachzug, Tschernomyrdin zu seinem Sonderbeauftragten zu ernennen und damit die Vertreter realistischer und nationalistischer Ideen gleichermaßen vom außenpolitischen Entscheidungsprozess zu isolieren, führte zu einer oberflächlichen Vereinheitlichung des russischen Außenverhaltens. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die Mehrheit der außenpolitischen Elite Tschernomyrdins Kurs strikt ablehnte und als Verrat an den nationalen Interessen Russlands betrachtete. Es fand also auf Seiten dieser Akteure keine Internalisierung der in dieser Politik zum Ausdruck kommenden Ideen statt. Vielmehr gelang es Jelzin und seiner Umgebung lediglich, die Kanäle zu blockieren, über die die anderen Akteure das außenpolitische Verhalten mit ihren Ideen beeinflussen konnten.

Die Ursachen für die starken Schwankungen im russischen außenpolitischen Verhalten, die zu Beginn dieses Beitrags diagnostiziert wurden, sind also in den dissonanten außenpolitischen Diskursen der russischen politischen Elite zu suchen, in denen unterschiedliche, sich oftmals widersprechende Ideen von der Welt und Russlands Identität in der Welt aufeinander prallen. Ein Konsens über das angemessen Außenverhalten des post-sowjetischen Russlands existiert nicht, und so ist davon auszugehen, dass unterschiedliche Ideen die russische Außenpolitik zu unterschiedlichen Zeitpunkten bestimmen. Wann und warum welche Ideen dies zu tun vermögen kann erst befriedigend erklärt werden, wenn die verschiedenen Weltbilder mit Akteuren, ihren Trägern, in Verbindung gebracht und diese in den fluktuieren-

den Institutionen und Strukturen des (außen)politischen Entscheidungsprozesses verortet werden. Dann wird für die Entwicklung der russischen Außenpolitik während des Kosovo-Krieges auch deutlich, dass die Schwankungen des russischen Außenverhaltens mit dem Wechsel unterschiedlicher Konstellationen in den inneren Strukturen zu tun hatten: In der ersten Phase, in der mit dem System Jelzin auch jede kontrollierende Instanz ausfiel, ließen sich täglich Schwankungen im außenpolitischen Verhalten beobachten, weil unterschiedliche Ideenträger von unterschiedlichen institutionellen Basen aus eigene Außenpolitiken betrieben. Dies änderte sich mit der Ernennung Tschernomyrdins zum Sonderbeauftragten – eine weitere Schwankung. Die oppositionellen Akteure und Ideenträger konnten jedoch durch die Etablierung eines dominanten Diskurses nicht gänzlich ruhig gestellt werden, sondern versuchten nach wie vor, einzelne Kanäle (die Verhandlungen der G7-Außenminister und der Militärdelegationen in Moskau) zu nutzen, um ihre Ideen umzusetzen. Auch in dieser zweiten Phase, in der das System Jelzin wieder intakt war und die offizielle russische Außenpolitik auf einen Kompromiss mit dem Westen zustrebte, war das außenpolitische Verhalten deshalb nicht frei von Schwankungen.

In dieser knappen Studie mussten wesentliche Aspekte vernachlässigt werden, die das Zusammenwirken von Ideen und Strukturen in der russischen Außenpolitik sowohl während des Kosovo-Krieges als auch im gesamten Verlauf der 1990er Jahre noch deutlicher gemacht hätten. So vollzogen sich in den Weltbildern der Liberalen und der Realisten Lernprozesse, die unter anderem darauf zurückzuführen sind, dass die Trägergruppen beider Weltbilder im weitesten Sinne zu den Gewinnerinnen der russischen Transformation zählten und innerhalb der inneren Strukturen den intensivsten Austausch miteinander hatten. Der Verlauf der außenpolitischen Debatte in den 90er Jahren stand insgesamt in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der wesentlichen außenpolitischen Institutionen: nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden die außenpolitischen Institutionen erst langsam rekonstruiert oder neu geschaffen und gaben nach und nach unterschiedlichen Weltbildern ein Sprachrohr. In diesem Prozess lässt sich die gegenseitige Bedingtheit von Diskursen und inneren Strukturen beobachten.

Der Beitrag macht jedoch deutlich, dass der Konstruktivismus bestens geeignet ist, die schwankende Außenpolitik eines Transformationsstaates zu verstehen. Er leistet eine sinnvolle Ergänzung und Erweiterung bereits bestehender Ansätze und kann sie in manchen Punkten kritisch diskutieren.

6 Literatur

Adomeit, Hannes 1995: Russia as 'a great power' in world affairs: images and reality, in: International Affairs 71: 1, 35-68.

Adomeit, Hannes 2000: Russische Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Großmachtanspruch und Wirtschaftsmisere, in: Jahrbuch für internationale Sicherheit 2000, Hamburg, 513-534.

Arbatov, Aleksej 1999: NATO – glavnaja problema Evropejskoj bezopasnost', in: Nezavisimaja Gazeta, 16. April 1999.

Assmann, Jan 1992: Das kollektive Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, München.

Barker, Adele Marie 1999: Rereading Russia, in: Barker, Adele Marie (Hrsg.): Consuming Russia. Popular Culture, Sex, and Society Since Gorbachev, Duke, 3-11.

Belenskij, Andrej 1999: Čto protivopostavit' agressii? Mudrost' sily, in: Sovetskaja Rossija, 27. April 1999.

Brzezinski, Zbigniew 1994: The Premature Partnership, in: Foreign Affairs 73: 2, 67-82.

Castells, Manuel 1997: The Power of Identity, Malden, Mass.

Christophe, Barbara 1998: Von der Politisierung der Ökonomie zur Ökonomisierung der Politik. Staat, Markt und Außenpolitik in Russland, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 2, 201-240.

Crow, Susan 2000: The Role of the Presidential Administration, in: Godzimirski, Jakub (Hrsg.): New and Old Actors in Russian Foreign Policy. NUPI Conference Proceedings, Oslo, 61-99.

Dugin, Aleksandr Gel'evič 1999: Rossija nemyslima bez imperii, in: Dugin, A.: Osnovy geopolitiki. Geopolitičeskoe buduščee Rossii, Moskva 1997, 193-213, abgedruckt in: MONF (Hrsg.): Vnešnjaja politika i bezopasnost', 1: 1, 96-116.

Dušnikov, Gennadij 1999: Pis'mo iz Pariža, in: Sovetskaja Rossija, 8. Mai 1999.

Fischer, Sabine 2003: Russlands Westpolitik in der Krise, 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung, Frankfurt a.M./New York.

Furman, Dmitrij 1999: Nemcov ne polenilsja poechat' v Brussel, in: Obščaja Gazeta, 17. Juni 1999.

Gajdar, Egor T. 1998: Rossija i reformy: nužen li osobyj aršin? (Interview), in: Otkrytaja Politika, September 1998, online: www.online.ru/sp/iet/eurasia/sept98/gaidar.rhtml.

Goldstein, Judith/Keohane, Robert 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: dies. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca/London, 3-31.

Graham, Thomas 1999: From Oligarchy to Oligarchy: The Structure or Russia's Ruling Elite, in: Demkratizatsiya 7: 3, 325-340.

Gračev, Andrej 1999: OON pod udarami NATO, in: Moskovskie Novosti, 20. April 1999.

Haftendorn, Helga 1990: Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS-Sonderheft, Opladen, 401-423.

Janov, Aleksandr 1999: V mirovoj politike probil čas Rossii, in: Moskovskie Novosti, 20. April 1999.

Jarošenko, Viktor: Evropejskij vybor, in: Otkrytaja Politika, März 1999, online: www.online.ru/sp/iet/eurasia/sept97/jazik.rhtml.

Johnson, James 2000: Why Respect Culture?, in: American Journal of Political Science 44: 3, 405-418.

Jonson, Lena 1999 The Foreign Policy Debate in Russia: In Search of a National Interest, in: Nationalities Papers 22: 1, 175-194.

Kostikov, Vjačeslav 1999: Novaja amerikanskaja mečta, in: Nezavisimaja Gazeta (Sonderbeilage), 23. April 1999.

Kovalev, Sergej 1999: Ispytanie balkanami, in: Obščaja Gazeta, 13. Mai 1999.

Kozyrev, Andrej 1999: V nogu s Miloševičem k izolacii, in: Moskovskie Novosti, 30. März 1999.

Kulagin, V.M. 1999: Podrobnosti, in: Novaja Gazeta, 29. März 1999.

McFaul, Michael 1997/98: A Precarious Peace. Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy, in: International Security 22: 3, 5-35.

McFaul, Michael 1999: Russia's Many Foreign Policies, in: Demokratizatsiya 7: 3, 393-412.

Milliken, Jennifer 1999: The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, in: European Journal of International Relations 5: 2, 225-254.

Piontkovskij, Andrej 1999: Drugoj vzgljad, in: Novaja Gazeta, 5. April 1999.

Primakov, Evgenij 1996: Meždunarodnye otnošenija nakanune 21. Veka: problemy, perspektivy, in: Meždunarodnaja Žizn', 10/1996.

Prizel, Ilya 1998: Nationalism and Leadership in Poland and Ukraine, Cambridge.

Radyševskij, Dmitrij 1999: Damašnyj skandal i obščee delo, in: Moskovskie Novosti, 13. April 1999.

Reddaway, Peter/Glinski, Dmitri 2001: The Tragedy of Russia's Reforms. Market Bolshevism Against Democracy, Washington, DC.

Reese-Schäfer, Walter 1999: Einleitung: Identität und Interesse, in: ders. (Hrsg.): Identität und Interesse. Der Diskurs der Identitätsforschung, Opladen, 7-45.

Risse-Kappen, Thomas: Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, in: Lebow, Richard Ned/Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): International Relations Theory and the End of the Cold War, New York, 187-223.

Rogov, Sergej 1998: Kontury novoj rossijskoj strategii. Stranu možet spasti tol'ko sredinnoe položenie na geoėkonomičeskom karte Evrazii, in: NG-Scenarii, Nr.3, März 1998, 6.

Segbers, Klaus/Zürcher, Christoph 2000: Russland und der Kosovo-Konflikt, in: Reuter, Jens/Clewig, Konrad (Hrsg.): Der Kosovo-Konflikt: Ursachen – Verlauf – Perspektiven, Klagenfurth/Celovec, 381-393.

Sergounin, Alexander 1997: Post-Communist Security Thinking in Russia: Changing Paradigms, COPRI Working Papers 4-1997.

Simon, Gerhard 1997: Die Krise der politischen Identität in Russland, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.): Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung. Jahrbuch 1996/97, München und Wien, 25-38.

Simon, Gerhard 2000: Russland – eine Kultur am Rande Europas, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.): Russland in Europa? Innere Entwicklungen und internationale Beziehungen – heute, Köln, 25-38.

Ševcova, Lilija 1999: Režim Borisa Ėl'cina, Moskva.

Šelov-Kovedjaev, F.V. 1998: Vnešnjaja Politika. Trebovanii nauki i opasnye igry, in: Otkrytaja Politika, Mai 1998, www.online.ru/sp/iet/eurasia/may98/seminar.html.

SVOP 1999: O vojne NATO protiv Jugoslavii, in: Nezavisimaja Gazeta, 16. April 1999.

Tret'jakov, Vitalij 1999: Imperativy dlja Rossii, in: Nezavisimaja Gazeta, 25. März 1999.

VanEvera, Stephen 1997: Guide to Methods for Students of Political Sciences, Ithaca/London.

Vogel, Heinrich 1994: Großmacht um jeden Preis? Der neue Nationalismus und die Außenpolitik Russlands, in: Eichwede, Wolfgang (Hrsg.): Der Schirinowskij-Effekt. Wohin treibt Russland?, Reinbek, 171-184.

Vozzvanie k Slavjanam 1999: Za nami nravna, my pobedim!, in: Sovetskaja Rossija, 3. April 1999.

Weldes, Jutta 1996: Constructing National Interests, in: European Journal of International Relations 2: 3, 275-318.

Weller, Christoph 2000: Collective Identity in World Society, in: Albert, Matthias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Civilizing World Politics. Society and Community beyond the State, Lanham, 45-68.

Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.

Wodak, Ruth et al. 1998: Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität, Frankfurt a.M.

Weber, Max 1992: Die „Objektivität" sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: Weber, Max: Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart.

Zagorski, Andrej 1998: Rossija i Evropa, in: Meždunarodnaja Žizn', 1/1993, 47-56.

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union und ihre Chancen zur symbolischen Integration Europas

André Brodocz

1 Einleitung: Voraussetzungen einer europäischen Verfassung

Verfassungen sind in mehrfacher Hinsicht voraussetzungsvoll. Als Normen zielen sie zwangsläufig auf die Zukunft und setzen somit immer schon voraus, dass das kommende Sein dem von ihnen gesetzten Sollen folgt. Zugleich setzen sie voraus, dass das Sein vom gesetzten Sollen abweichen könnte – denn ansonsten müsste es nicht normiert werden. Verfassungen setzen deshalb also die Möglichkeit einer Verwirklichung voraus, die ein Stück weit immer unmöglich bleiben muss. Diese Voraussetzung teilen Verfassungen mit allen anderen Normen. Verfassungen kennzeichnet darüber hinaus noch eine Voraussetzung, die einfachen Normen fehlt: Verfassungen sind voraussetzend voraussetzungsvoll. Das heißt, sie müssen immer auch voraussetzen, dass ihre Voraussetzungen vorausgesetzt werden konnten.[1]

Die wesentliche Voraussetzung einer Verfassung ist ihr Geber. Denn eine Verfassung ist eine Gabe an sich selbst. Mit anderen Worten: Der Geber ist zugleich der Nehmer der Verfassung. Im Unterschied zu einfachen Normen wird durch die Gabe einer Verfassung ihr Nehmer allerdings erst konstituiert (vgl. Vorländer 1999: 17). Wenn jedoch die Verfassung eine konstituierende Gabe an sich selbst ist, wie steht es dann um die Existenz des Verfassungsgebers (vgl. Derrida 2000)? Gibt sich der Nehmer die Verfassung selbst, dann verweist die Annahme der Verfassung darauf, dass der Geber gewesen sein muss. Vor der Verfassunggebung kann der Geber nicht existieren, denn sonst müsste er sich nicht konstituieren. Nach der Verfassunggebung muss aber unterstellt werden, dass der Geber existiert, denn sonst wäre die Verfassung keine Gabe an sich selbst. Entscheidend für den Prozess der Verfassunggebung ist also nicht, dass der Verfassungsgeber existiert, sondern die Voraussetzung, dass er existiert haben wird. Verfassungen sind also insofern voraussetzend voraussetzungsvoll, als sie die Voraussetzung ihres Gebers voraussetzen.

Auch die EU hat sich, wie nicht wenige politische und politikwissenschaftliche Beobachter meinen, mit der in Nizza verabschiedeten Charta der Grundrechte auf einen solchen voraussetzungsvollen Weg zu einer europäischen Verfassung gemacht. So hat etwa im Angesicht der Proklamation der Charta der Vorsitzende des Konvents, der für ihre Formulierung zuständig war, Roman Herzog, prophezeit: „Die Grundrechte-Charta wird ein Teil der Verfassung des Europas von morgen" (vgl. F.A.Z., 8.12.2000: 3). Begleitet wird dieser Aufbruch von einer seit Anfang

---

[1] Für Hinweise, Anregungen und Kritik danke ich Thorsten Bonacker, Thomas Diez, Stefano Guzzini, Cornelia Ulbert und Christoph Weller.

der 1990er Jahre immer breiter werdenden Diskussion über die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung. In dieser Debatte wird eine europäische Verfassung vor allem aus drei Gründen als notwendig angesehen: Erstens schließe sie jene Legitimationslücke, die der im Vertrag von Nizza vorgesehene Verzicht auf Einstimmigkeit aufreißt; zweitens erhöhe eine europäische Verfassung die Handlungsfähigkeit der EU, indem sie die Kompetenzverteilung zwischen der EU, ihren einzelnen Organen und den Mitgliedstaaten verbindlich regelt; und drittens beseitige sie insofern das Identitätsdefizit der EU, als sie die Bildung einer europäischen Identität vorantreibe.[2] Abgelehnt wird die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung insbesondere aus zwei Gründen: Zum einen brauche Europa keine Verfassung, weil es dem dafür notwendigen Verfassungsgeber an einer gemeinsamen Identität, an einem exklusiven Volk, einem exklusiven Territorium und einer exklusiven Gewalt sowie an eigener Souveränität mangelt (vgl. Grimm 1995). Zum anderen wird die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung aber auch mit dem Argument verworfen, dass die EU bereits über eine Verfassung verfüge, weil das nationale Recht dem europäischen Recht untergeordnet und dieser Vorrang vom Europäischen Gerichtshof überwacht wird (vgl. Bieber 1991; Eiselstein 1991; Kaufmann 1997). Die letzte, rein juristische Argumentationslinie führt jedoch aus zwei Gründen nicht weiter. Indem zum einen das hierarchische Verhältnis der Verfassung zu anderen Normen zum entscheidenden Kriterium erklärt wird, wird die Anerkennung der Verfassung immer schon vorausgesetzt, deren Existenz dieses Verhältnis allerdings erst begründen soll (vgl. Ele ftheriadis 1996). Zum anderen wird hier der Umstand außer Acht gelassen, dass die EU insofern nicht über eine eigene Souveränität verfügt, als nicht sie, sondern allein die Mitgliedstaaten über die Kompetenz verfügen, der EU neue Kompetenzen zu verschaffen (vgl. Koenig 1998).[3] Sieht man deshalb von dem hier nicht weiterführenden rein juristischen Argument einer existierenden Normenhierarchie ab, dann läuft die Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit einer europäischen Verfassung nicht zufällig vor allem auf die Frage nach der Existenz eines europäischen Verfassungsgebers hinaus und, in der Folge, auf die Frage danach, ob die Voraussetzungen einer europäischen Verfassung vorausgesetzt werden können. Die Existenz eines europäischen Verfassungsgebers wird vor allem davon abhängig gemacht, inwieweit von einer eigenen, spezifisch europäischen Identität eines solchen Gebers die Rede sein kann. Vor der Beantwortung dieser Frage steht jedoch zunächst eine weitere Frage: Wie entsteht eine europäische Identität?

Bevor also im Folgenden der Beitrag der Grundrechte-Charta zur Stiftung einer europäischen Identität analysiert wird, ist zunächst darauf einzugehen, welche Anforderungen sich an die Herstellung einer politischen Identität stellen. Dabei wird darzustellen sein, inwiefern sowohl eine nur vom Teilnehmer ausgehende essentialistische Herangehensweise als auch eine bloß vom Beobachter ausgehende konstruktivistische Herangehensweise allein zu vereinfachend sind, um diesen kom-

---

2 Zur Diskussion über die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung siehe beispielsweise Beutler (1996); Busse (2000); Franßen-de la Cerda (2000); Guérot (2001); Kohler-Koch (2000); Petersmann (1995); Schmuck (2001); Schuppert (2000) und Vorländer (2000).

3 Die Charta selbst scheint diese Normenhierachie ihrerseits in Frage zu stellen (vgl. Liisberg 2001).

plexen Prozess angemessen erfassen zu können. Beide lassen sich jedoch zusammenführen, wenn die von konstruktivistischer Seite betonte Deutungsoffenheit als Resultat eines *emergenten Prozesses der Deutungsöffnung* begriffen wird. Denn diese Deutungsöffnung beruht ihrerseits genau auf den als eindeutig angenommenen Zuschreibungen, die eine essentialistische Seite als unvermeidlich anführt (2.). Genau dieser Prozess der Deutungsöffnung wird von der anschließend kurz darzustellenden Theorie der symbolischen Integration als zentraler integrativer Mechanismus zur Stiftung von politischer Identität angesehen (3.).[4] Die Chancen der Grundrechte-Charta zur symbolischen Integration Europas und somit zur Herstellung einer europäischen Identität lassen sich, so die These, deshalb anhand ihrer Chancen zur Deutungsöffnung bemessen. Da sich der Sinn von Bedeutungen in einer sachlichen, einer sozialen und einer zeitlichen Dimension entfalten lässt, werden auch die Chancen zur Deutungsöffnung in der Sachdimension (4.), der Sozialdimension (5.) und der Zeitdimension (6.) getrennt überprüft, bevor eine abschließende Beurteilung die Ergebnisse zusammenfasst (7.).

2 Politische Identität aus der Perspektive von Teilnehmer und Beobachter

Unter den vorliegenden Ansätzen, die das Entstehen einer europäischen Identität zu erklären beanspruchen, lassen sich, so Lars-Erik Cederman (2001), zwei verschiedene Herangehensweisen unterscheiden: eine essentialistische und eine konstruktivistische. Essentialistisch sind danach jene Ansätze, die das Entstehen einer politischen Identität an eine dem Politischen weitgehend unverfügbare und vorausgehende, gemeinsam geteilte und historisch gewachsene Kultur gebunden sehen. Hiervon sind als konstruktivistisch dann jene Ansätze zu unterscheiden, die die Kultur als ein dem Politischem weitgehend zur Verfügung stehendes Instrument zur Konstruktion von mehr oder weniger beliebigen politischen Identitäten betrachten. Während essentialistische Ansätze hinsichtlich der Ausbildung einer europäischen Identität in der Mehrheit zu einem skeptischen Schluss kommen, tendieren die konstruktivistischen Ansätze eher zu optimistischen Erwartungen.[5] Dieser Zusammenhang ist aber, wie Cederman zeigt, keinesfalls zwingend, denn beide Ansatzweisen lassen auch den jeweils umgekehrten Schluss zu.[6]

---

4 Für eine an Arbeiten von Ernesto Laclau (1990; 1996) anschließende diskurstheoretische Unterfütterung dieser Überlegungen siehe Brodocz (2003: 228-238). Vgl. insbesondere für integrationstheoretische Weiterführungen Brodocz (2002), Bonacker (2002) sowie insbesondere als erste Anwendung auf dem Feld der Internationalen Beziehungen Bonacker/ Brodocz (2001). Zu den Konsequenzen dieser Konzeption von Identitätsstiftung für den Begriff des Politischen siehe zudem Brodocz (2002a).

5 Vgl. für die Skepsis essentialistischer Ansätze etwa Grimm (1995); Kielmannsegg (1996); Offe (1998); Scharpf (1999) sowie Smith (1992), und für die tendenziell eher optimistischen Erwartungen unter konstruktivistischen Ansätzen siehe zum Beispiel Curtin (1997); Delanty (1999); Shaw (1999) und Wiener/ Della Sala (1997).

6 Für eine optimistische Einschätzung aus essentialistischer Sicht siehe Fuchs (2000), und für die skeptischen Erwartungen aus konstruktivistischer Perspektive vgl. Weiler (1996).

Diese Gegenüberstellung von essentialistischen und konstruktivistischen Ansätzen ist jedoch kein spezifisches Merkmal in der Diskussion um die europäische Identität. Sie ist vielmehr typisch für die breite Debatte um das Entstehen politischer Identitäten.[7] Ebenso ist sie damit typisch für die Schwierigkeiten, die mit dieser Gegenüberstellung einhergehen: „Die Dichotomie von Essentialismus und Konstruktivismus ist in entscheidender Hinsicht zu vereinfachend, um zu einem Verständnis der tieferen Problematik der Identitätspolitik in all ihren Formen beizutragen" (Benhabib 1999: 23). Die Vereinfachung besteht darin, dass sich essentialistische Ansätze allein auf die Perspektive der Teilnehmer und konstruktivistische Ansätze allein auf die Perspektive des Beobachters konzentrieren. Dies führt dazu, dass in essentialistischen Ansätzen auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, dass politische Identitäten von den Teilnehmern als eindeutig und zwingend angenommen werden, während konstruktivistische Ansätze dieselben politischen Identitäten als deutungsoffen und kontingent beobachten. Zur Überwindung dieser Vereinfachung durch Essentialismus und Konstruktivismus ist es darum notwendig, so Benhabib (1999: 24), dass beide Perspektiven „durch geeignete Forschungsansätze zusammengeführt werden."

Essentialistische und konstruktivistische Perspektiven auf Prozesse politischer Identitätsstiftung lassen sich jedoch nur zusammenführen, wenn zwischen Eindeutigkeit und Notwendigkeit auf Seiten der Teilnehmer sowie Deutungsoffenheit und Kontingenz auf Seiten der Beobachter ein Zusammenhang entfaltet werden kann. Identitätsstiftend können Normen, aber auch Ideen oder andere Signifikanten[8] nur dann wirken, wenn sie sowohl von den Teilnehmern als notwendig eindeutig als auch von den Beobachtern als kontingent deutungsoffen verstanden werden können. Zwischen der Eindeutigkeit und Deutungsoffenheit einer Norm zu unterscheiden, macht jedoch nur dann einen Unterschied, wenn Deutungsoffenheit selbst nicht auf die Bedeutung der Norm zielt. Die Deutungsoffenheit einer Norm kann also nicht kennzeichnen, dass die Bedeutung dieser Norm notwendig offen bleiben muss, weil die gedeutete Norm selbst so offen oder unbestimmt ist. Eine solche Norm hätte nämlich eine eindeutige Bedeutung: Deutungsoffenheit. Deutungsoffenheit markiert stattdessen, dass dieselbe Norm von verschiedenen Teilnehmern ganz *unterschiedlich gedeutet wird.* Es kommt darum bei der Deutungsoffenheit einer Norm *nicht* darauf an, dass sie von jedem Teilnehmer *unterschiedlich gedeutet werden kann.*

Deutungsoffenheit kennzeichnet also nicht unterschiedliche Deutbarkeit. Dass eine Norm unterschiedlich gedeutet werden kann, heißt schließlich noch nicht, dass sie auch unterschiedlich gedeutet wird. Anders als ihre Deutungsoffenheit ist die unterschiedliche Deutbarkeit jeder Norm allerdings bereits insofern prinzipiell inhärent, als keine Norm eine Bedeutung an sich besitzt. Wie alle anderen Deutungen, Begriffe, Konzepte erhalten auch Normen ihre Bedeutung erst aus den Unterschieden, die sie gegenüber anderen Deutungen, Begriffen, Konzepten oder auch

---

7 Siehe hierzu u.a. Anderson (1983); Gellner (1993); Giesen (1991a); Hobsbawm (1990); Laclau (1994); Smith (1991).

8 Im Vorgriff auf die folgende Analyse der Charta exemplifiziere ich die Skizze zur symbolischen Integration an Normen. Dasselbe Argument gilt jedoch auch für Ideen und andere identitätsstiftende Signifikanten.

Normen machen (vgl. Berlin 1998: 59f). Dies hat auch Konsequenzen für den Begriff der Eindeutigkeit: Denn danach ist eine Norm nicht an sich eindeutig, sondern nur wenn sie einen eindeutigen Unterschied markiert.

Die Deutungsoffenheit einer Norm verweist also nicht auf ihre unterschiedliche Deutbarkeit, sondern darauf, dass derselben Norm auch unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben werden. Jede dieser Deutungen bezieht ihre spezifische Bedeutung aus den Unterschieden, die sie gegenüber den anderen Deutungen macht. Denn nur so erscheint jede einzelne für den deutenden Teilnehmer auch eindeutig. Bei aller notwendigen Unterschiedlichkeit stimmen jedoch alle Deutungen in einer Hinsicht überein: Sie sind Deutungen derselben Norm. Für die Norm hat dies zur Konsequenz, dass sie in ein äquivalenzielles Verhältnis zu unterschiedlichen Deutungen gerät. Die damit verbundenen unterschiedlichen Deutungen der Norm führen dazu, dass diese Norm selbst wiederum unterschiedslos gegenüber Unterschiedlichem wird. Aufgrund dieser Äquivalenzierung mit unterschiedlichen Bedeutungen verliert die Norm ihre eigene bedeutungsgenerierende Unterscheidbarkeit. Sie wird zu einem unterschiedslosen, d.h. deutungsoffenen Signifikanten. Entscheidend dabei ist, dass es erst ganz unterschiedliche, für jeden Teilnehmer aber eindeutige Deutungen sind, die die Bedeutung einer Norm öffnen. Die aus der Perspektive des Beobachters feststellbare Deutungsoffenheit ist also das Ergebnis einer *Deutungsöffnung* durch die unterschiedlich eindeutigen Deutungen der Teilnehmer. Der Unterschied zwischen Eindeutigkeit und Deutungsoffenheit bezieht sich also auf die Unterscheidbarkeit. Eindeutig ist, was unterschieden wird, während deutungsoffen ist, was unterschiedslos geworden ist. Der Zusammenhang zwischen der Eindeutigkeit aus Sicht der Teilnehmer und der Deutungsoffenheit aus der Beobachter-Perspektive beruht schließlich darauf, dass Deutungsoffenheit, d.h. Unterschiedslosigkeit gegenüber Unterschiedlichem, aus der Äquivalenzierung mit Unterschiedlichem, d.h. sich eindeutig voneinander Unterscheidendem, hervorgeht. Deutungsoffenheit ist somit ein *emergenter*, auf die jeweils einzelnen ihn ermöglichenden Deutungen der Teilnehmer kausal nicht zurückführbarer Effekt.[9]

Mit diesem Zusammenhang lassen sich jetzt die unterschiedlichen Anforderungen erklären, die aus der Perspektive der Teilnehmer und aus der Perspektive der Beobachter an identitätsstiftende Normen heran getragen werden. Denn die vom Beobachter attestierte Deutungsoffenheit einer identitätsstiftenden Norm folgt aus den zwar unterschiedlichen, aber im Einzelnen eindeutigen Deutungen durch die Teilnehmer. Einer rein essentialistischen Perspektive bleibt dieser Zusammenhang vor allem deshalb verschlossen, weil sie von den Deutungsabsichten eines Teilnehmers auf die Deutungsabsichten aller Teilnehmer schließt, während eine rein konstruktivistische Perspektive den nicht intendierten Effekt aus dem Zusammenspiel aller einzelnen Deutungen auf einzelne Deutungsabsichten zurückführt. Die Vereinfachung einer rein essentialistischen oder rein konstruktivistischen Herangehensweise besteht deshalb darin, dass sie die Anforderungen aus der einen Perspektive auch auf die andere Perspektive übertragen. Dass es aus der Perspektive der einzel-

9 Anders gesagt: Die Deutung eines Teilnehmers ist notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Deutungsoffenheit.

nen Teilnehmer notwendig ist, mit der identitätsstiftenden Norm eine eindeutige Bedeutung zu verbinden, impliziert gerade nicht, dass sich diese Eindeutigkeit auch aus der Sicht des Beobachters einstellen muss. Ebenso wenig impliziert die vom Beobachter feststellbare Deutungsoffenheit einer Norm, dass sie von den einzelnen Teilnehmern beabsichtigt worden sein muss. Die notwendig unterstellte Eindeutigkeit durch den einzelnen Teilnehmer wird also vereinfacht, wenn sie als dieselbe, von allen Teilnehmern geteilte Bedeutung angenommen wird. Umgekehrt kann aus der vom Beobachter feststellbaren Deutungsoffenheit nicht der Schluss gezogen werden, dass auch jeder einzelne Teilnehmer diese Deutungsoffenheit unterstellt. In diesem Fall wird vereinfacht, dass die Deutungsoffenheit ein emergentes, gerade nicht mit den einzelnen Deutungen der Teilnehmer korrespondierendes Produkt ist. Die vermeintliche Unvereinbarkeit von Teilnehmer- und Beobachter-Perspektive beruht also paradoxerweise auf einer von beiden geteilten handlungstheoretischen Prämisse: Der Effekt einer Deutung korrespondiert mit ihrer Deutungsabsicht. Unvereinbar erscheinen beide Perspektiven, da die essentialistische Perspektive von der feststellbaren Absicht auf den daraus notwendigerweise folgenden Effekt schließt, während die konstruktivistische Perspektive die Deutungsabsichten aus ihrem Effekt folgert. Unvereinbar erscheinen beide Perspektiven schließlich nur, weil Absicht und Effekt faktisch nicht zusammenfallen. Zusammenführbar sind Teilnehmer- und Beobachter-Perspektive darum erst dann, wenn der der Deutungsoffenheit zugrunde liegende Prozess der Deutungsöffnung nicht handlungstheoretisch, sondern emergenztheoretisch begriffen wird.

3 Symbolische Integration durch deutungsoffene Normen

Beruht die Deutungsoffenheit einer Norm demnach darauf, dass dieselbe Norm von den Teilnehmern ganz unterschiedlich gedeutet wird, dann kann auch die integrative Kraft einer Norm allein weder auf die vom Einzelnen beabsichtigte notwendige Eindeutigkeit noch auf die daraus resultierende kontingente Deutungsoffenheit zurückgeführt werden. Integrativ wirkt eine Norm also nicht erst dadurch, dass alle Teilnehmer dieselbe eindeutige Bedeutung teilen. Denn wären sich alle Teilnehmer über die Bedeutung der Norm immer schon einig, dann gäbe es für die Integration überhaupt keine Notwendigkeit.[10] Allerdings wirkt eine Norm ebenfalls nicht integrativ, wenn ihre Bedeutung von allen einzelnen Teilnehmern als kontingent und deutungsoffen begriffen wird. In dem Fall würde einfach die Notwendigkeit fehlen, die Norm zu deuten. Denn „ohne den grundlegenden Glauben an die entscheidende Bedeutung dieser identitätsbedingten Unterschiede wären soziale Bewegungen nicht imstande, Individuen zu motivieren und sich ihre Beteiligung und Opferbereitschaft langfristig zu sichern“ (Benhabib 1999: 24). Die unbefriedi-

[10] Außerdem könnte eine solche Annahme ebenfalls nicht erklären, wie sich multikulturelle und pluralistische Gesellschaften integrieren. Sie müsste solchen Gesellschaften schließlich die Integrierbarkeit absprechen. Zur Kritik an einem solchen Verständnis von Integration siehe auch Brodocz (2002).

genden Vereinfachungen einer rein essentialistischen und einer rein konstruktivistischen Sichtweise kehren demnach auch unter der Frage nach der integrativen Kraft von Normen zurück.

Um der integrativen Wirkungsweise von Normen gerecht zu werden, kann an die dargelegte Kompatibilität essentialistischer Teilnehmer- und konstruktivistischer Beobachter-Perspektive unter emergenztheoretischen Annahmen angeknüpft werden. Hierbei müssen allerdings drei Aspekte unterschieden werden: die Voraussetzung, der Mechanismus und der Effekt einer integrativ wirkenden Norm. *Die Voraussetzung* für die integrative Kraft einer Norm ist danach, dass die Teilnehmer zwar nicht die Bedeutung dieser Norm teilen, doch muss von ihnen die Norm als das zu Deutende geteilt werden. *Der Mechanismus*, durch den eine Norm integrativ wirkt, ist dann die Deutungsöffnung der Norm. Denn eine Norm wird in ihrer Bedeutung geöffnet, indem die Teilnehmer dieselbe Norm deuten, ohne dass sie dabei zu derselben Deutung kommen. Die Deutungsöffnung beruht also auf dem faktischen Vollzug unterschiedlicher Deutungen durch die Teilnehmer. Sie wirkt aus der Sicht des Beobachters integrativ, weil sie unterschiedliche Deutungen durch dieselbe zu deutende Norm zusammenhält. *Der Effekt* von Normen, die aufgrund ihrer Deutungsöffnung integrative Wirkung entfalten, ist dann schließlich ihre vom Beobachter attestierbare Deutungsoffenheit, d.h. ihre Unterschiedslosigkeit gegenüber unterschiedlichen Deutungen. Solange die Voraussetzungen allein von Seiten der Teilnehmer und der Effekt allein von Seiten des Beobachters her erschlossen werden, mündet die Frage nach der integrativen Kraft von Normen in einem Komplementaritäts-Problem: Mit der Einnahme der einen Perspektive bleibt die Einnahme der anderen Perspektiven verschlossen. Wird hingegen der emergente Prozess der Deutungsöffnung einer Norm als ihr integrativer Mechanismus erkannt, dann löst sich das Komplementaritäts-Problem insofern auf, als die Deutungsöffnung sowohl die eindeutigen Deutungen der Teilnehmer voraussetzt als auch zur vom Beobachter attestierbaren Deutungsoffenheit der Norm führt.[11]

Der integrative Mechanismus der Deutungsöffnung ist darüber hinaus noch relevant, da er die Identität der auf diese Weise faktisch integrierten sozialen Einheit, einer ‚Gesellschaft', in dieser Einheit symbolisch stiftet. Die Identitätsstiftung einer Gesellschaft wirft zunächst die Frage auf, was eine solche Gesellschaft überhaupt ist. Dabei fällt auf, dass eine ‚Gesellschaft' immer als schon existierend vorausgesetzt wird, obwohl kein auch nur annähernd konsensuell geteiltes Wissen darüber besteht, was diese Gesellschaft ist. Dennoch ist die Rede von einer amerikanischen, einer französischen, einer deutschen oder aber auch von einer europäischen Gesellschaft gänzlich unproblematisch, weil ‚Gesellschaft' „als eine bestimmte Beobachterperspektive vorgestellt" werden muss, „die die verwirrende Vielfalt des Sozialen als eine umfassende Einheit wahrzunehmen versucht" (Giesen 1991: 243). Gerade das Fehlen eines Wesens einer Gesellschaft, macht es also notwendig, diese Gesellschaft zu deuten, sie mit etwas zu identifizieren. Diese Essenzlosigkeit einer Gesellschaft macht aber nicht nur kontingent, womit eine Gesell-

[11] Ähnlich lässt sich Lepsius zufolge auch das Problem der Komplementarität von Ideen und Interessen durch die Konzentration auf Institutionen lösen (vgl. Brodocz 2003: 40-47).

schaft identifiziert wird. Auch die Gründe für diese Identifikation sind nicht zwingend. Dass sich beispielsweise eine Gesellschaft mit ihrer Verfassung identifiziert, kann aus ganz unterschiedlichen Gründen geschehen. Für die einen begründet sich die Identifikation mit der Verfassung aus der Kultur, für die anderen aus der Geschichte. Ebenso kann es aber auch ihre befriedende Funktion oder ihr Beitrag zu einem gesamtgesellschaftlichen Konsens Grund dafür sein, dass eine Gesellschaft mit ihrer Verfassung identifiziert wird.[12] Sobald sich eine Gesellschaft auf diese Weise über ihre Verfassung identifiziert, wird diese Verfassung als Bezugspunkt einer Vielzahl von unterschiedlichen Deutungen in ihrer Bedeutung geöffnet. Versucht also eine ‚Gesellschaft' sich mit ihrer Verfassung zu identifizieren, dann werden diese unterschiedlichen Versuche nicht nur durch die Verfassung integriert, sondern sie konstituieren sich genau genommen erst zu jener durch die Verfassung verketteten Einheit, deren Identifizierung sie anstreben. Der integrative Prozess der Deutungsöffnung einer Norm ist somit ein entscheidendes Indiz für die Identitätsstiftung einer Gesellschaft durch diese Norm. Ob allerdings die Identität einer Gesellschaft durch eine Norm wie die Verfassung, durch eine Idee oder durch einen anderen Signifikanten gestiftet wird und welcher Signifikant somit in seiner Bedeutung geöffnet wird, bleibt immer eine *empirische* Frage. Denn kein identitätsstiftender Signifikant kann seine Deutungsoffenheit selbst garantieren, wenn die Deutungsoffenheit ein emergenter, auf einzelne Deutungen nicht zurückführbarer Effekt ist. Weil die Deutungsoffenheit des identitätsstiftenden Signifikanten aus seiner Unterschiedslosigkeit gegenüber Unterschiedlichem resultiert, fehlt es diesem Signifikanten zudem an eigenen, bedeutungsgenerierenden Unterschieden. *Aufgrund dieses Mangels stellt der identitätsstiftende Signifikant nicht dar, was die Gesellschaft ist, sondern er symbolisiert, dass eine ‚Gesellschaft' ist.* Insofern ist jede Identitätsstiftung durch die Deutungsöffnung eines Signifikanten aus der Beobachter-Perspektive eine *symbolische Integration.*

Die Deutungsoffenheit von Normen ist also das Resultat einer Deutungsöffnung, die unterschiedlichen Versuchen entspringt, sie mit der Gesellschaft zu identifizieren. Indem die Deutungsöffnung diese Versuche dabei zu einer Einheit integriert, konstituiert die Deutungsöffnung nicht nur die Einheit, sondern bringt sie zudem auch in der Einheit symbolisch zum Ausdruck. Dieser Zusammenhang zwischen der Deutungsoffenheit und der symbolisch integrativen Kraft von Normen ermöglicht es, die Chancen der Grundrechte-Charta zur symbolischen Integration Europas anhand ihrer Chancen zur Deutungsöffnung zu untersuchen. Hierbei kann insofern zwischen sachlichen, sozialen und zeitlichen Chancen zur Deutungsöffnung unterschieden werden, als auch der Sinn von Bedeutungen in diesen drei Dimensionen entfaltet werden kann.[13]

---

12 Siehe als ein empirisches Beispiel für einen solchen Deutungspluralismus die Analyse der öffentlichen Debatte um den Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts bei Brodocz (2003: 267-273).

13 Vgl. generell zu den drei Sinndimensionen Luhmann (1971: 46-61; 1984: 111-135).

4 Die sachliche Chance der Charta zur Deutungsöffnung

Im Anderssein liegt der sachliche Sinn einer Bedeutung (vgl. Luhmann 1971: 48). Ein Löwe ist demnach kein Lama, eine Schlägerei ist keine Straßenbahn, und Geschmack ist keine Glosse. Genauso wie der sachliche Sinn des Löwen, der Schlägerei oder des Geschmacks resultiert auch jener der Grundrechte-Charta aus den Unterschieden, die ihr Anderssein bezeichnen. So ist die Grundrechte-Charta in sachlicher Hinsicht etwa anders als eine Farbe oder ein Fluss. Sie ist ein Text mit einer Präambel und sieben Kapiteln, und darum ist sie auch anders als Texte ohne Präambel oder als Texte mit mehr oder weniger als sieben Kapiteln. In Kapitel I formuliert sie die Rechte, Freiheiten und Grundsätze, die ihr zufolge aus der „Würde des Menschen" hervorgehen. Sie ist damit anders als etwas, das keine Rechte, Freiheiten und Grundsätze mit der Menschenwürde verknüpft. Die Kapitel II, III und IV der Grundrechte-Charta umfassen Normen über die „Freiheiten", die „Gleichheit" und die „Solidarität", weshalb die Charta auch anders ist als etwas, das Unfreiheit, Ungleichheit und Konkurrenz zu normieren beansprucht. „Bürgerrechte" und „justizielle Rechte" werden von der Charta in den Kapiteln V und VI festgelegt. Somit ist sie auch anders als etwas, das Bürgerrechte und justizielle Rechte nicht kennt. Anders ist die Charta schließlich noch als etwas, das im Unterschied zu ihr keine „Allgemeine Bestimmungen" (Kapitel VII) enthält.

Das Anderssein der EU-Grundrechte-Charta verteilt sich jedoch nicht nur über sieben verschiedene Kapitel. Denn diese sieben Kapitel umfassen ihrerseits noch einmal 54 unterschiedliche Artikel, welche wiederum bis zu vier verschiedene Absätze – so Art. 41 „Recht auf eine gute Verwaltung" – aufweisen können. Während sich zum Beispiel der Grundrechte-Teil des deutschen Grundgesetzes (Art. 1 bis 19) über 69 Absätze erstreckt, verteilt sich das Anderssein der Charta sogar auf insgesamt 86 Absätze. So versichert die Charta zum Beispiel mit Art. 1 die Unantastbarkeit der Menschenwürde, während sie in Art. 3 Abs. 3 den Menschenhandel verbietet. Ebenso spricht sie in Art. 14 Abs. 1 jeder Person das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung zu und garantiert mit Art. 22 die Achtung kultureller, religiöser und sprachlicher Vielfalt. Außerdem sichert die Charta einen Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst zu (Art. 29), gewährleistet einen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie (Art. 33 Abs. 1), legt die Wahl der Mitglieder zum Europäischen Parlament als eine allgemeine, unmittelbare, freie und geheime fest (Art. 39 Abs. 2) und verbietet ein gegenüber der Straftat unverhältnismäßiges Strafmaß (Art. 49 Abs. 3). Darüber hinaus stellt die Charta in Art. 51 Abs. 2 fest, dass durch sie keine neuen Zuständigkeiten oder Aufgaben für die Gemeinschaft begründet werden, und mit Art. 54 lässt sie für sich keine Auslegung zu, die ein Recht auf chartawidrige Tätigkeiten und Handlungen ermöglicht.

Der sachliche Sinn jedes einzelnen Artikels erwächst dabei vor allem aus jenen Unterschieden, die die einzelnen Artikel voneinander trennen. Fehlten einem Artikel diese Unterschiede, dann könnte er der Grundrechte-Charta keine weitere Bedeutung zukommen lassen und wäre schließlich überflüssig. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde zu versichern, ist demnach kein Verbot des Menschenhandels, kein

Recht auf Bildung und auf Zugang zu Aus- und Weiterbildung sowie keine Garantie von kultureller, religiöser und sprachlicher Vielfalt. Ebenso ist die Versicherung einer unantastbaren Menschenwürde keine Zusicherung zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst, kein rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Schutz der Familie, keine allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl des Europäischen Parlaments sowie kein Verbot für ein gegenüber der Straftat unverhältnismäßiges Strafmaß. Auch dass die Charta keine neuen Aufgaben und Zuständigkeiten für die Gemeinschaft begründet oder dass sie selbst als keine Ermöglichung für chartawidrige Handlungen und Tätigkeiten ausgelegt werden kann, ist folglich keine Versicherung für die Unantastbarkeit der Menschenwürde. Genauso wie sich Art. 1 auf diese Weise von den übrigen Artikeln der Grundrechte-Charta unterscheidet, gewinnen auch Art. 2 bis Art. 54 ihren sachlichen Sinn aus den Unterschieden, die sie wechselseitig ziehen.

Die Vielfältigkeit der unterschiedlichen Artikel impliziert für die Charta eine sachliche Chance zu ihrer Deutungsöffnung. Denn den verschiedenen Artikeln der Charta ist bei aller Unterschiedlichkeit eines immer gemeinsam: Sie alle sind Artikel *derselben* Charta. Deshalb steht die Charta auch in einer äquivalenziellen Beziehung zu all ihren Artikeln und kann somit selbst nicht mehr von den einzelnen Artikeln unterschieden werden. Aufgrund der Unterschiede zwischen den einzelnen Artikeln wird die Charta auf diese Weise unterschiedslos gegenüber Unterschiedlichem. Diese Unterschiedslosigkeit eröffnet ihrerseits Möglichkeiten dafür, dass die Charta in ihrer Bedeutung geöffnet wird. So kann die Charta eben nicht nur als Versicherung für eine unantastbare Würde des Menschen gedeutet werden, sondern auch als Verbot von Menschenhandel, als Recht auf Bildung, als Garantie für eine allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl des Europäischen Parlaments, als Verbot unverhältnismäßiger Strafen etc. Aber erst wenn die Charta schließlich Gegenstand eines solchen Deutungspluralismus geworden ist, kommt es zu ihrer Deutungsöffnung und nur dann übernimmt sie auch die identitätsstiftende Funktion der symbolischen Integration. Bis dahin ist die Unterschiedslosigkeit der Charta gegenüber ihren unterschiedlichen Artikeln noch nicht mehr als eine spezifisch sachliche Chance zu dieser symbolischen Integration.

Über die Vielfalt der einzelnen Artikel hinaus erwächst Verfassungen im Prozess ihrer Gebung erfahrungsgemäß noch eine weitere sachliche Chance zur Deutungsöffnung zu. Zwar zeichnen sich Verfassunggebungen immer dadurch aus, dass sich die Verfassungsgeber durch nichts gebunden sehen, doch entstehen Verfassungen, wie sich auf der Ebene der Nationalstaaten in der Vergangenheit gezeigt hat, deshalb keinesfalls aus dem Nichts (vgl. Preuß 1993). Faktisch wurden Verfassungen immer auf dem Fundament einer durch Krieg, Revolution oder vergleichbarer Ereignisse zusammengebrochenen politischen Ordnung begründet. Diese konstitutionelle Ersetzung einer alten durch eine neue politische Ordnung verlangt entsprechende „transitional constitutions" (Jacobson 1993), d.h. Verfassungen, die zunächst noch nicht alle zu regelnden Fragen endgültig geklärt haben und darum von „dilatorischen Formeln" (Schmitt 1928: 31) bzw. „political parado-

xes" (Jacobson 1993: 948) gekennzeichnet sind.[14] Diese Paradoxieträchtigkeit beinhaltet jedoch immer auch die Möglichkeit, dass eine solche Verfassung ganz unterschiedlich gedeutet und somit in ihrer Bedeutung auch geöffnet werden kann.

Eine analoge Chance zur Deutungsöffnung zeichnet sich für die Grundrechte-Charta jedoch nicht ab. Die durch die EU konstitutionell zu begründende politische Gemeinschaft tritt anders als ihre nationalstaatlichen Vorfahren *nicht an die Stelle einer zusammengebrochenen Ordnung*, sondern sie tritt *neben die verschiedenen, weiterhin existierenden Ordnungen der Mitgliedstaaten*. Dieses Nebeneinander bringt die Grundrechte-Charta bereits in ihrer Präambel zum Ausdruck, wenn sie darauf hinweist, dass

> „die Union [...] zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte [die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität, AB] unter Achtung der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei[trägt]."

Außerdem verweisen einige Artikel insofern auf die vorausgesetzten Ordnungen der Mitgliedstaaten, als bestimmte Rechte – wie etwa das Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (Art. 9) oder das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen (Art. 10 Abs. 2) – nach den „einzelstaatlichen Gesetzen" anerkannt bzw. gewährleistet werden, „welche die Ausübung dieser Rechte regeln."[15] Dass die Charta die nationalstaatlichen Ordnungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen will, zeigen auch jene Rechte, deren Ausgestaltung nicht allein dem Gemeinschaftsrecht, sondern auch den „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten" übertragen wird.[16] Diese spezifische Form des Nebeneinanders führt den europäischen Verfassunggebungsprozess – anders als die nationalstaatlichen Verfassunggebungen der Vergangenheit – nicht auf den Weg zu einer transitorischen, sondern zu einer *koevolutiven Verfassung*. Eine auf diese Weise entstehende koevolutive Verfassung muss sich an die vorhandenen, unterschiedlichen Verfassungen der Mitgliedstaaten anpassen. Diese Anpassung scheint auf den ersten Blick einer sachlichen Chance zur Deutungsöffnung der Grundrechte-Charta zuträglich zu sein, da sie von der Charta jene Unterschiedslosigkeit gegenüber

---

14 Zum Beispiel ist es in den jüngsten Verfassunggebungen in Mittel- und Osteuropa zu der Paradoxie gekommen, dass kapitalistische Eigentumsverhältnisse durch die Abschaffung sozialistischer Eigentumsverhältnisse etabliert werden, d.h. dass Eigentumsverhältnisse im Namen von Eigentumsverhältnissen außer Kraft gesetzt werden müssen (vgl. Jacobson 1993: 948).

15 Siehe in diesem Sinne auch Art. 14 Abs. 3: „Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln."

16 Siehe diesen Verweis in den Arbeitnehmerrechten auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen (Art. 27), auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. 28) sowie auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30). Auch die Rechte auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34 Abs. 1, 2 und 3) weisen auf diese Weise explizit auf das Hinzutreten der Charta hin.

Unterschiedlichem verlangt, die für ihre symbolisch integrative Wirkung notwendig ist. Allerdings fehlt einer koevolutiven Verfassung vor allem jener historische Zwang, aus dem transitorische Verfassungen hervorgehen. Transitorische Verfassungen müssen nämlich schnell eine zusammengefallene politische Ordnung wieder errichten und deshalb jene politischen Paradoxien und dilatorischen Formeln aufnehmen, die in dieser Situation allein eine schnelle Vereinbarkeit mit unterschiedlichen Deutungen gewährleisten. Ansonsten bleibt der aktuelle Mangel an rechtlicher und politischer Ordnung bestehen (vgl. Münkler 2001). Koevolutive Verfassungen dagegen beheben keinen aktuellen Mangel an Ordnung, sondern nur einen zukünftig unterstellten. Die durch eine koevolutive Verfassung konstituierte Ordnung verliert damit ihre situative Notwendigkeit. Die einer sachlichen Chance zur Deutungsöffnung zuträgliche Paradoxieträchtigkeit des Gebungsprozesses entfaltet sich allerdings kaum, wenn dieser historische Druck zur Gebung fehlt. Wie die Entstehung der Grundrechte-Charta beweist, kann dieser Druck aber auch künstlich erzeugt werden. Eine selbst aufgelegte enge Terminplanung kann, insbesondere in Verbindung mit Sanktionen bei seiner Überschreitung, zur Aufnahme jener Paradoxien und Formelkompromisse führen, aus der schließlich eine weitere sachliche Chance zur Deutungsöffnung hervorgehen kann.

5 Die soziale Chance der Charta zur Deutungsöffnung

Im Unterschied zum sachlichen bezieht sich der soziale Sinn der Grundrechte-Charta nicht auf ihr Anderssein, sondern auf die Möglichkeiten, wie die Charta erlebt werden kann. Denn „Inhalt und Geltungsweise einer Norm werden niemals bloß durch ihren Wortlaut und auch nicht allein durch Absichten und Eigenschaften ihres Setzers, sondern vor allem auch durch die Eigenschaften der sie *beobachtenden Normadressaten* bestimmt“ (Heller 1983: 288f; Hervorhebung d. Verf.). Das *Er*leben von Normen hängt seinerseits davon ab, auf welche Weise eine Norm *ge*lebt werden kann (vgl. Häberle 1975). *Verfassungen* konstituieren hierfür in der Regel ganz verschiedene Personen: Regierende und Regierte, Autoren und Adressaten des Rechts sowie die Person des dem Staat gegenüberstehenden einzelnen Bürgers und die Person des Staatsangehörigen. Diese Personen verfügen insofern über verschiedene *Akteursprofile*, als sich mit ihnen ganz unterschiedliche Anforderungen und Voraussetzungen, Einschränkungen und Ermöglichungen verbinden. Für eine spezifisch soziale Chance der Charta zu ihrer Deutungsöffnung kommt es deshalb darauf an nachzuzeichnen, inwiefern sie Möglichkeiten – Personen, Adressen, Akteure – für unterschiedliches Erleben schafft.

Die Akteursprofile von Regierenden und Regierten werden in der Charta kaum ausgeführt. Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz (vgl. Brodocz 2003: 245f) gibt die Charta kaum Anhaltspunkte dafür, dass sie von den Regierenden als Entmächtigung und von den Regierten als Ermächtigung erlebt werden könnte. Dies liegt sicherlich daran, dass der Erwerb und die Ausübung sowie die Übertragung und Befolgung von Macht traditionell nicht im grundrechtlichen Bestandteil einer Verfassung aufgehoben sind, sondern im politischen bzw. staatsorganisatorischen.

Gerade in Bezug auf die Regierenden bleibt die Charta darum ‚notwendig' stumm. Aber auch gegenüber der Person des ‚Regierten' bleibt das Erlebensangebot der Charta eher gering. Art. 12 Abs. 2 stellt nur kurz fest, dass „politische Parteien auf der Ebene der Union [...] dazu bei[tragen], den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und -bürger zum Ausdruck zu bringen." Über die Mitwirkung der Regierenden an Parteien gibt die Charta schon keine Auskunft mehr, weshalb die Charta weder ein er- noch ein entmächtigendes Erleben offeriert. Dasselbe Problem tritt beim aktiven und passiven Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 39) sowie beim Petitionsrecht gegenüber dem EP (Art. 44) auf. Weil die Charta auch in Bezug auf das EP keine weiteren Bestimmungen enthält, bleibt auch hier das Angebot zu einem er- oder entmächtigenden Erleben unklar.

Auch für die Akteursprofile von Autoren und Adressaten des Rechts bietet die Charta – etwa im Vergleich zum deutschen Grundgesetz (vgl. dazu Brodocz 2003: 246) – kaum Anknüpfungspunkte für unterschiedliches Erleben. Während das Grundgesetz mit einer Reihe von verschiedenen Artikeln Möglichkeiten bietet, von den Autoren des Rechts als Ausdruck ihrer Ungebundenheit und von den Adressaten des Rechts als Ausdruck ihrer Gebundenheit erlebt zu werden, findet sich in der Charta kein Hinweis auf die Autorenschaft des explizit als existierend angenommenen Gemeinschaftsrechts. Ebenso gewinnt die Adressatenschaft des Rechts kaum Konturen, an die sich eine spezifische Form des Erlebens anschließen könnte. Allein Art. 20 stellt kurz fest, dass alle Adressaten „[...] vor dem Gesetz gleich [sind]." Die für Verfassungen mit den Personen des Autors und des Adressaten des Rechts typische doppelte Erlebbarkeit als Ausdruck von Ungebundenheit und Gebundenheit wird in der Grundrechte-Charta somit kaum der Weg bereitet.

Während also die Charta für die Akteurskonstellationen von Regierenden und Regierten sowie von Autoren und Adressaten des Rechts aufgrund nur schwach ausdifferenzierter Akteursprofile kaum Ansatzpunkte für eine Deutungsöffnung bietet, ergibt sich für den einzelnen der EU und ihren Mitgliedstaaten gegenüberstehenden Bürger auf der einen Seite und dem Unionsangehörigen auf der anderen Seite ein anderes Bild. Danach kann von der Person des einzelnen Bürgers die Grundrechte-Charta als *Zusicherungen gegen die Union, ihre Organe und Mitgliedstaaten* erlebt werden, wenn sie etwa in Art. 1 die „Würde des Menschen", in Art. 2. sein „Leben" oder in Art. 3 seine „körperliche und geistige Unversehrtheit" auch vor der Union unter Schutz stellt. Zudem ist die Charta als eine solche Sicherheit erlebbar, wenn sie die eine Person „betreffenden personenbezogenen Daten" (Art. 8 Abs. 2), ihre „Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit" (Art. 9 Abs. 1) und ihr „geistiges Eigentum" (Art. 17 Abs. 2) schützt. Dieses Erleben von Sicherheit bezieht sich jedoch nicht nur darauf, dass bestimmte Lebensbereiche des einzelnen Bürgers dem Zugriff durch die Union, ihre Organe und Mitgliedstaaten generell entzogen sind, sondern sie erwächst auch daraus, dass der einzelne Bürger vor bestimmten Formen des Zugriffs geschützt ist. So sind die Bürger geschützt vor Urteil und Durchführung von Todesstrafen (Art. 2 Abs. 2), vor Kollektivausweisungen (Art. 19 Abs. 1) und vor Ausweisungen in einen Staat, „in dem für sie oder ihn das Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht" (Art. 19 Abs. 2), vor Diskriminie-

rungen (Art. 21 Abs. 1) und vor der erneuten Verfolgung und Verurteilung für eine Straftat, über die bereits in der Union rechtskräftig entschieden worden ist (Art. 50).

Im Unterschied zur Person des einzelnen Bürgers, die die Charta auf diese Weise als Zusicherungen gegenüber der Union, ihren Organen und Mitgliedstaaten erleben kann, eröffnen sich für die Person des Unionsangehörigen verschiedene Möglichkeiten, die Charta *als Zusicherungen mit der Union, ihren Organen und Mitgliedstaaten* zu erleben. Für den Unionsangehörigen kann die Charta etwa die Zusicherung bedeuten, „in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen" (Art. 15 Abs. 2), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat zu besitzen, indem er seinen Wohnsitz hat (Art. 40), „Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission" zu erhalten (Art. 42), „den Bürgerbeauftragten der Union im Fall von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, zu befassen" (Art. 43), „eine Petition an das Europäische Parlament zu richten" (Art. 44), „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten" (Art. 45 Abs. 1) und schließlich „im Hoheitsgebiet eines Drittlandes", in dem der eigene Mitgliedstaat nicht vertreten ist, „den Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige [zu genießen]" (Art. 46).

Über diese für eine Verfassung ‚klassischen' Akteurskonstellationen hinaus ist die Charta zumindest in einigen Artikeln explizit noch an die Personen des Arbeitnehmers und des Unternehmers adressiert. Dabei kann die Charta vom Unternehmer als *Eröffnung der „unternehmerischen Freiheit"* erlebt werden (Art. 16), während der Arbeitnehmer die Charta als *Beschränkung der unternehmerischen Freiheit* erleben kann, wenn sie ihm eine „rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung" garantiert (Art. 27), ihn vor „ungerechtfertigter Entlassung" schützt (Art. 30), nicht nur „gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen" (Art. 31 Abs. 1), sondern auch „Begrenzung der Höchstarbeitszeit, [...] tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie [...] bezahlten Jahresurlaub" garantiert (Art. 31. Abs. 2) und schließlich Kinderarbeit generell verbietet (Art. 32).

Jenseits spezifischer Akteursprofile schafft die Charta vereinzelt noch Möglichkeiten für ein unterschiedliches Erleben, indem sie das Erreichen von Zielen oder Zuständen in Maßen zum Ausdruck bringt, ohne aber den dafür notwendigen Maßstab anzugeben. So müssen zwar beispielsweise „ein *hohes* Gesundheitsschutzniveau" (Art. 35; Hervorhebung des Verf.), „ein *hohes* Umweltschutzniveau und die *Verbesserung* der Umweltqualität" (Art. 37; Hervorhebung des Verf.) oder „ein *hohes* Verbraucherschutzniveau" (Art. 38; Hervorhebung des Verf.) sichergestellt werden, doch wann ein Niveau hoch und Qualität verbessert ist, wird nicht ausgeführt. Mit dem Maßstab, der zur Beurteilung von Gesundheits-, Umwelt und Verbraucherschutz sowie von Umweltqualität herangezogen wird, ändert sich aber auch die Erlebbarkeit der Charta. Unter diesen Umständen kann die Charta sowohl als Aufforderung für verstärkte Maßnahmen als auch zur Abwehr von übertriebenen Forderungen erlebt werden.

Nicht zuletzt aufgrund der schwachen Profilierung von Regierten und Regierenden sowie von Autoren und Adressaten des Rechts bleibt für die soziale Chance der Charta zur Deutungsöffnung vor allem die Akteurskonstellation des einzelnen, der Union gegenüberstehenden Bürgers und des Unionsangehörigen. Hier zeigt sich, dass das Demokratiedefizit der EU über den Aspekt der Legitimität hinaus auch die Konstitution einer gemeinsamen europäischen Identität erschwert. Beantwortet die EU jedoch ihre demokratische Frage, dann ist sie gezwungen, die Personen von Regierenden und Regierten sowie von Autoren und Adressaten des Rechts als eigene Akteure zu profilieren. Dass der EU allerdings genau diese Adressaten fehlen, reduziert die soziale Chance der Charta zur Deutungsöffnung nachhaltig. Denn erst eine Vielzahl profilierter Adressaten pluralisiert die Erlebbarkeit der Charta und verschafft ihr jene Unterschiedslosigkeit gegenüber unterschiedlichem Erleben, auf der ihre soziale Chance zur Deutungsöffnung schließlich fußt.

6 Die zeitliche Chance der Charta zur Deutungsöffnung

Für die sachliche und die soziale Chance der Charta zur Deutungsöffnung ist Gleichzeitigkeit eine unabdingbare Voraussetzung. Denn sowohl die Bildung von sachlichem als auch von sozialem Sinn rekurriert auf Differenzen, die sich auf denselben Zeitpunkt beziehen. So ist die Charta nur dann garantiert anders als etwas, wenn dieses etwas nicht zur gleichen Zeit die Charta ist. Vorher oder nachher müsste das Andere – wenn es beispielsweise selbst oder aber die Charta veränderbar ist – nicht zwingend einen solchen, den sachlichen Sinn generierenden Unterschied machen. Ebenso sind die den sozialen Sinn ausmachenden Unterschiede auf Gleichzeitigkeit angewiesen. In diesem Fall ist es die mit der Gleichzeitigkeit verbundene Vergleichbarkeit, die die Generierung von sozialem Sinn ermöglicht. Nur wenn das eigene Erleben mit dem Erleben der anderen verglichen werden kann, werden jene Unterschiede möglich, die den sozialen Sinn auszeichnen.

Anders als die sachliche und die soziale Dimension von Sinn setzt die Zeitdimension der Sinnbildung Ungleichzeitigkeit voraus. Diese Ungleichzeitigkeit markiert jene Unterschiede, die die Gegenwart von der Vergangenheit auf der einen Seite und von der Zukunft auf der anderen Seite abgrenzen. Da eine Gesellschaft nur besteht, „indem sie immer von neuem entsteht“ (Heller 1983: 282), entstehen auch neue Unterschiede zwischen Gegenwart und Vergangenheit sowie zwischen Gegenwart und Zukunft. Diese unvermeidliche Ereignishaftigkeit des Sozialen (vgl. Luhmann 1984: 28) führt dazu, dass jede Gegenwart sich auf eine ganz spezifische Art von *ihrer* Vergangenheit und *ihrer* Zukunft unterscheidet. An der Proklamation der Charta wird zum Beispiel sehr deutlich, wie sich in jeder Gegenwart Vergangenheit und Zukunft neu entfalten. So wird in der Präambel betont, dass der Grundrechtsschutz in der EU gestärkt werden soll, indem die Grundrechte „in einer Charta sichtbarer gemacht werden.“ Bis zur Proklamation der Charta sind die Grundrechte in der EU demnach nur unzureichend sichtbar. Die Gegenwart der Grundrechte bedeutete somit immer auch eine Vergangenheit, in der eine Sichtbarmachung der Grundrechte in einer Charta nicht proklamiert worden ist, während die Zukunft der

Grundrechte für genau diese Sichtbarmachung offen stand. Nach der Proklamation der Grundrechte machen auch Vergangenheit und Zukunft neuen Sinn. Die Vergangenheit der Grundrechte in der EU verweist nun darauf, dass die Grundrechte sichtbar gemacht worden sind, und die Zukunft der Grundrechte ist fortan dafür offen, ob die sichtbar gemachten Grundrechte auch gesehen werden.

Diese Variabilität von Vergangenheit und Zukunft in jeder neuen Gegenwart gibt bereits einen ersten Hinweis auf die damit verbundenen Chancen zu einer Deutungsöffnung in der Zeitdimension von Sinn. Denn *dieselben* Grundrechte können sowohl eine Vergangenheit, in der es zu keiner Proklamation ihrer Sichtbarmachung gekommen ist, bedeuten als auch eine Vergangenheit, in der ihre Sichtbarmachung proklamiert worden ist. Zudem sind *dieselben* Grundrechte als eine Zukunft der Sichtbarmachung und als eine Zukunft des Sichtbargemachten zu deuten. Indem also dieselben Grundrechte auf diese Weise unterschiedslos gegenüber sich unterscheidenden Vergangenheiten und Zukünften werden können, gibt es auch hier erste Ansatzpunkte für eine zeitliche Chance zur Deutungsöffnung.

Mit der Vertextung, d.h. der schriftlichen Dokumentation der Grundrechte werden dieselben als ‚Charta' materialisiert und – aufgrund ihrer unterschiedlichen Quellen – auch zentralisiert, weshalb sie in einem Text sichtbarer erscheinen. Diese Sichtbarkeit heißt zudem, dass die Grundrechte schließlich auch unabhängiger vom individuellen Erleben der jeweils gegenwärtigen Personen werden, insofern sie bereits als Dokumentation in der Zeit gehalten werden. Diesen Vorteil der Unabhängigkeit vom Erleben der Anwesenden teilt die Charta mit modernen Verfassungen (vgl. Heller 1983: 305). Moderne Verfassungen ziehen hieraus zudem noch einen Nutzen, der gerade für ihre Deutungsöffnung nicht zu vernachlässigen ist. Durch eine Verfassung werden nämlich auch immer die Stimmen vergangener Generationen transkribiert, wodurch das Erleben von Abwesenden anwesend gemacht werden kann (vgl. Feher 1993: 708). Durch die Vertextung wird also Ungleichzeitigkeit in Gleichzeitigkeit verwandelt. Damit werden aber nicht nur die Möglichkeiten sozialer Sinnbildung in die Vergangenheit verlängert, sondern es können sich auch weitere Chancen zur Deutungsöffnung eröffnen. Voraussetzung für diese Chancen ist, dass zwischen dem Autor des Textes und seinen Interpreten unterschieden werden kann. Verfassungen, die eine Neugründung zum Ausdruck bringen, können in diesem Sinne fortan zwischen der verfassunggebenden und den nachfolgenden Generationen differenzieren. In zeitlicher Hinsicht ist die Bedeutung einer neugründenden Verfassung für den Autor (die verfassunggebende Generation) und den Interpreten (die nachfolgenden Generationen) ganz unterschiedlich (vgl. Brodocz 2003: 252-254). Für den Autor einer neugründenden Verfassung bedeutet dies eine Vergangenheit, von der er sich nicht hat binden lassen – andernfalls wäre dies keine Neugründung. Dagegen ist eine neugründende Verfassung für ihre Interpreten als eine Vergangenheit zu deuten, die bindet – ansonsten wäre es keine Verfassung. Die Unterscheidung zwischen dem verfassunggebenden Autor und seinen nachfolgenden Interpreten macht auch in Bezug auf die Zukunft einen Unterschied. Den Autoren einer neugründenden Verfassung bedeutet dieselbe eine Zukunft, die gebunden wird, während sie für die Interpreten die Bedeutung einer Zukunft erhält, die gebunden wurde. Eine neugründende Verfassung wird auf diese

Weise unterschiedslos gegenüber unterschiedlichen Deutungen und verschafft sich somit auch eine weitere zeitliche Chance zu ihrer Deutungsöffnung. Fehlt es einer Verfassung allerdings an dem neugründenden Moment – sei es, dass nichts Neues gegründet, sondern nur altes festgehalten wird, oder sei es, dass der Moment der Neugründung unklar, strittig oder unbekannt ist –, dann kommt auch die Unterscheidung zwischen Autor und Interpret nicht zum Tragen, und die entsprechende Verfassung verliert an Chancen, in ihrer Bedeutung geöffnet zu werden.

Während der Streit um den Moment der Neugründung – wie die Verfassungsgeschichte Großbritanniens zeigt (vgl. Schröder 2002: 138f) – der identitätsstiftenden Wirkung auch zuträglich gemacht werden kann, scheint es der bloß nachträglichen Fixierung des Alten auch an dieser Möglichkeit zu mangeln. In temporaler Hinsicht ist es darum eine ganz entscheidende Schwäche, dass die Charta nichts Neues gründet, sondern nur Altes, bereits Vorhandenes ‚sichtbarer' macht. Diese Reduktion auf eine nachträgliche Visualisierung von bereits Existierendem wird nicht nur in der bereits erwähnten Passage der Präambel deutlich, sondern auch an anderen Stellen der Charta noch einmal explizit betont. So wird zum Beispiel durch die Charta kein neues bzw. eigenes Asylrecht gesetzt. Stattdessen wird das Recht auf Asyl mit Art. 18 nur „*nach Maßgabe* des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie *gemäß* dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft *gewährleistet*" (Hervorhebung d.Verf.). Ebenso wird immer wieder betont, dass bestimmte Rechte – wie etwa das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27), das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. 28), der Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30) und das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34) – insofern immer schon vor der Charta existieren, als sie sich aus „dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten" ergeben. Über diese expliziten Hinweise auf die Nachträglichkeit der Charta hinaus bringen die im abschließenden Kapitel VII formulierten „allgemeinen Bestimmungen" der Charta zum Ausdruck, dass auch die übrigen, nicht explizit auf ihren nachträglichen Charakter hinweisenden Rechte nichts neues begründen. Art. 51 Abs. 2 konstatiert dementsprechend für den Anwendungsbereich der Charta, dass „diese Charta [...] weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und die Union [begründet], noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben." Ebenso wird noch einmal mit Art. 52 Abs. 2 festgestellt, dass „die Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, [...] im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen [erfolgt]."

Für die zeitliche Chance der Charta zu ihrer Deutungsöffnung sowie die damit verbundene symbolisch-integrative Wirkungskraft bedeutet der Verzicht auf die Begründung von etwas Neuem und der daraus resultierende Status der Nachträglichkeit, dass die Charta in zeitlicher Hinsicht wenig Ansatzpunkte bietet, um unterschiedslos gegenüber Unterschiedlichem zu werden. Ohne Neugründung mangelt es vor allem an der bereits angesprochenen Profilierung von verfassunggebender und nachfolgenden Generationen bzw. von Autor und Interpret. Ohne diese Akteurs-

konstellation fehlt es der Charta nicht nur an Möglichkeiten, unterschiedslos gegenüber unterschiedlich bindenden Vergangenheiten zu werden. Auch in Bezug auf die Zukunft bleibt der Charta eine – neugründende Verfassungen auszeichnende – Unterschiedslosigkeit verschlossen. Denn in der Gegenwart der verfassunggebenden Generation bedeutet eine Verfassung eine Zukunft, deren Weg vorgezeichnet wird, während dieselbe Verfassung für die nachfolgenden Generationen als eine Zukunft Bedeutung erlangt, deren Weg vorgezeichnet worden ist.

Die zeitliche Chance einer Verfassung zur symbolischen Integration hängt aber nicht nur davon ab, ob durch die Verfassung etwas Neues begründet oder etwas Vorhandenes nachträglich sichtbar gemacht wird. Verfassungen können sich darüber hinaus noch durch zwei weitere Aspekte eine zeitliche Chance zu ihrer Deutungsöffnung verschaffen: durch die Selbstregulierung ihrer Änderung und durch Verfassungswandel (vgl. Brodocz 2003: 249-251). Eine Verfassung ist genau genommen nur dann änderbar, wenn sie ihre Veränderung auch selbst regelt. Fehlt eine solche Regel, dann ist jede Änderung an einer Verfassung schon immer ihre Ersetzung durch eine – in den ‚geänderten' Punkten – andere Verfassung. Vollzieht sich die Änderung jedoch „verfassungsimmanent" (Häberle 1974: 89), bleibt auch die Verfassung insofern dieselbe, als sie nicht durch eine andere ersetzt, sondern bloß geändert worden ist. Aufgrund ihrer Änderbarkeit ist aber nicht nur dieselbe Verfassung verschieden, sondern mit jeder Änderung erhält dieselbe Verfassung neue Vergangenheiten und neue Zukünfte. Solange beispielsweise eine Verfassung durch einen ihrer Artikel die Möglichkeit offen hält, dass andere Gebiete ihrem Geltungsbereich beitreten können, verweist sie zugleich auf eine Vergangenheit, in der diese Möglichkeit geschaffen worden ist, und auf eine Zukunft, in der von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann. Wird dieser Artikel jedoch verfassungsimmanent abgeschafft, dann bedeutet *dieselbe* Verfassung eine Vergangenheit, in der diese Möglichkeit des Beitritts bestanden hat, und eine Zukunft, in der von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht werden kann. Jede Veränderung einer Verfassung eröffnet die Möglichkeit, dass dieselbe Verfassung als unterschiedliche Vergangenheiten und als unterschiedliche Zukünfte deutbar ist und folglich auch unterschiedslos gegenüber unterschiedlichen Vergangenheiten und unterschiedlichen Zukünften werden kann. Eine vergleichbare charta-immanent geregelte Veränderbarkeit fehlt jedoch. Die in Kapitel VII unter „allgemeine Bestimmungen" angeführten selbstreflexiven Artikel der Charta beschränken sich auf den Anwendungsbereich (Art. 51), die Tragweite (Art. 52), das Schutzniveau (Art. 53) und das Verbot ihres Missbrauchs (Art. 54). Da die Charta demnach nicht charta-immanent zu verändern ist, fehlt es ihr auch an den daraus resultierenden Chancen zu ihrer zeitlichen Deutungsöffnung.

Ihr Status als nachträgliche, schon vorhandene Rechte sichtbar machende Charta korrespondiert mit diesem Verzicht auf ihre immanente Veränderbarkeit. Denn jede Veränderung ist immer auch die Schaffung von etwas Neuem – ansonsten wäre es keine Änderung. Allerdings kann eine Verfassung ihren Sinn auch ohne die Änderung ihres Textes ändern. Anstatt von Verfassungsänderung wird in diesem Fall von „Verfassungswandel" gesprochen (Jellinek 1996: 11; vgl. dazu auch Brodocz 2004). Verfassungswandel wird unter vier Bedingungen möglich: durch

den expliziten oder impliziten Verweisungscharakter der Verfassungsnormen, durch eine Anpassung des Normsinns an den Wandel des durch ihn geregelten Gegenstands, durch einen Wandel in der Bewertung in der juristischen Fachdiskussion sowie durch Verfassungslücken. Aufgrund ihrer in der Präambel hervorgehobenen Funktion der Sichtbarmachung ist die Charta bereits im Ganzen eine Zusammenstellung von Normen, die implizit nur auf bereits vorhandene Normen verweist. Einzelne Artikel betonen – wie oben bereits angeführt – darüber hinaus noch einmal explizit, dass ihr Sinn von entsprechenden Regelungen im Gemeinschaftsrecht bzw. von den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten abhängt. Eine Anpassung an den gewandelten Sinn des zu regelnden Gegenstands scheint dagegen einerseits kaum möglich, da die Charta mit Art. 51 Abs. 2 durch sie selbst begründete „neue Zuständigkeiten" und „neue Aufgaben" für ihren Anwendungsbereich ausschließt. Andererseits stellt sie in Bezug auf die Tragweite der von ihr garantierten Rechte in Art. 52 Abs. 2 aber auch fest, dass „die Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, [...] im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen [erfolgt]." Sehen diese Bedingungen eine Anpassung vor, dann wird auch für die Charta eine daraus resultierende Veränderung ihres Sinns möglich. Ob die Charta durch eine veränderte Bewertung ihrer Normen im Zuge juristischer Fachdiskussion veränderbar ist, hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit der EuGH diese Diskussionen in seiner Rechtsprechung berücksichtigen wird.

Verfassungslücken sind eine weitere zentrale Quelle für Verfassungswandel. Sie lassen sich insofern nicht vermeiden, als jede Verfassung in die Zukunft zu wirken beansprucht, ohne dass jemals ausreichend Wissen über die zukünftig zu normierenden Ereignisse vorhanden sein kann. Dennoch unternimmt die Charta an verschiedenen Stellen Versuche, die zu normierenden Ereignisse zu antizipieren. In der Präambel wird dementsprechend in Bezug auf den „Zweck" der Charta darauf hingewiesen, dass „angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen" eine Sichtbarmachung der Grundrechte „notwendig" geworden ist. Besonders deutlich betrifft die Antizipation also jene Fragen, die gegenwärtig als zukunftsentscheidend angesehen werden. Das ist erstens die Sicherung sozialer Standards unter Bedingungen der „Globalisierung". So wird das in Art. 15 Abs. 1 festgestellte allgemeine „Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten Beruf oder angenommenen Beruf auszuüben" zunächst in Abs. 2 desselben Artikels noch einmal dahingehend spezifiziert, dass „alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger [...] die Freiheit [haben], in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen." Abs. 3 dieses Artikels legt zudem noch fest, dass „die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet arbeiten dürfen, [...] Anspruch auf Arbeitsbedingungen [haben], die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen."[17] Zweitens wird mit der Charta versucht, Antworten auf

[17] Siehe für weitere sehr spezifische Versuche, soziale Standards unter Globalisierungsbedingungen zu normieren, vor allem noch die Artikel 27-38 aus dem eigenen Kapitel IV „Solidarität".

die Fragen zu geben, die sich im „Informationszeitalter" für die Datensicherheit und Informationsfreiheit abzeichnen. Auch folgen einem allgemeinen „Recht auf Schutz der [jede Person] betreffenden personenbezogenen Daten" (Art. 8 Abs. 1) in den beiden folgenden Absätzen weitere Spezifizierungen: So „[...] dürfen [diese Daten] nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden" und „[...] hat [jede Person] das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken" (Art. 8 Abs. 2); schließlich legt Abs. 3 desselben Artikels sogar noch fest, dass „die Einhaltung dieser Vorschriften [...] von einer unabhängigen Stelle überwacht [wird]."[18] Drittens unternimmt die Charta den Versuch, auch auf Fragen der neuesten Entwicklungen in der „Biotechnologie" vorbereitet zu sein, wenn sie dem in Art. 3 Abs. 1 formulierten „Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit" einen zweiten Absatz darüber folgen lässt, was „im Rahmen der Medizin und der Biologie [...] insbesondere [...] beachtet werden [muss]".[19] Auch wenn die Charta damit Fragen, die in naher Zukunft zu entscheiden sind, zu antizipieren versucht, so kann sie damit doch nur auf die gegenwärtig zu erwartenden Verfassungslücken vorbereitet sein. Verfassungslücken sind jedoch gerade die Folge des gegenwärtig Unerwartbaren. Diese Unerwartbarkeit speist sich von vorneherein daraus, dass kein Recht die Entscheidung über seine Anwendbarkeit im konkreten Rechtsstreit enthält. Obwohl also versucht wird, eine – in den gegenwärtig als entscheidend angenommenen Zukunftsfragen – möglichst lückenlose Charta zu formulieren, kann auch die Charta nicht ohne Lücken und der daraus resultierenden Veränderbarkeit ihres Sinns bleiben. Insgesamt zeichnet sich die Grundrechte-Charta dadurch aus, ihren Wandel, d.h. die Veränderbarkeit des Sinns ohne explizite Veränderung des Textes, weitgehend einzuschränken. Nicht nur der Verzicht auf die explizite Änderung der Charta, sondern auch der Versuch, die Möglichkeitsbedingungen für den Wandel der Charta einzuschränken, mindern die zeitlichen Chancen der Charta zur Deutungsöffnung. Denn nur wenn sich der Sinn ihrer Normen ändert, ändern sich auch Vergangenheit und Zukunft der Charta, so dass dieselbe Charta fortan unterschiedslos gegenüber unterschiedlichen Vergangenheiten und unterschiedlichen Zukünften werden kann.

Die zeitlichen Chancen der Charta zu ihrer Deutungsöffnung müssen insgesamt nicht nur als begrenzt beurteilt werden. Vielmehr versucht die Charta ihrer zeitlichen Deutungsöffnung auch noch entgegenzuwirken. Begrenzt sind diese Chancen nicht zuletzt durch den Status der Nachträglichkeit, der der Charta den entscheidenden Charakter eines neugründenden Moments entzieht, aus dem Verfassungen sonst zeitliche Chancen zur Deutungsöffnung beziehen. Da die Charta zudem weder

---

18 Vgl. auch die vergleichsweise breiten Ausführungen zur Meinungsfreiheit (Art. 11 Abs. 1 und 2).

19 Dabei handelt es sich im Einzelnen um folgendes: „- die freie Einwilligung der betroffenen Person nach vorheriger Aufklärung entsprechend den gesetzlichen Modalitäten, - das Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion zum Ziel haben, - das Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen, - das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen" (Art. 3 Abs. 2).

explizite Veränderbarkeit noch einen impliziten Wandel ihrer Bedeutung erlaubt, wirkt sie ihrer Deutungsöffnung in der Zeitdimension selbst entgegen.

7 Zusammenfassung: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?

Ob Europa eine Verfassung braucht, ist nicht zuletzt davon abhängig, ob die Existenz Europas als eine Gesellschaft angenommen wird. Dabei kommt es allerdings weniger darauf an, ob überhaupt eine politische Identität dieser Gesellschaft existiert, die in der Verfassung symbolisch zum Ausdruck kommen müsste. Vielmehr muss die Existenz einer politischen Identität angenommen werden, damit die Bedeutung dieser Identität einer europäischen Verfassung überhaupt zugeschrieben werden kann. Denn erst dann kann eine europäische Verfassung Bezugspunkt ganz unterschiedlicher Deutungen darüber werden, was die europäische Gesellschaft ist. Dieser Deutungspluralismus wiederum kann erst jene Deutungsöffnung bewirken, die eine europäische Verfassung jene Einheit integrieren lässt, deren Existenz allein in der so hergestellten Deutungsoffenheit symbolisiert wird. Nur so kann eine europäische Verfassung symbolisieren, dass Europa eine Gesellschaft ist.

Ob die Charta der Grundrechte ein erster Schritt auf dem Weg zu einer derartig symbolisch integrativ wirkenden Verfassung sein kann, hängt deshalb nicht zuletzt von den Chancen dieser Charta zur Deutungsöffnung ab. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass sich in allen drei Sinndimensionen (sachlich, sozial, zeitlich) kaum Chancen zur Deutungsöffnung bieten. Von einzelnen Details abgesehen ist die Charta vor allem durch drei Schwächen gekennzeichnet. Die erste Schwäche der Charta ist ihre Reduktion auf den grundrechtlichen Teil einer Verfassung. Viele der hier formulierten Grundrechte entfalten ihre unterschiedlichen Erlebbarkeiten oft erst im Zusammenspiel mit jenen Rechten und Pflichten, die den politischen Bestandteil einer Verfassung im Allgemeinen und einer demokratischen Verfassung im Besonderen auszeichnen. Erst wenn die EU ihr Demokratiedefizit beseitigt und den Bürgern und Bürgerinnen eine vielfältige Teilnahme am politischen Prozess ermöglicht, kann auch Europa jene vielfältigen Bedeutungen erlangen, ohne die der identitätsstiftende Prozess der Deutungsöffnung nicht auskommt. Die zweite Schwäche der Charta ist ihre koevolutive Genese. Indem sich die Charta nur neben bereits vorhandene politische Ordnungen platziert und keinen Anspruch auf deren Stelle erhebt bzw. erheben kann, fehlt ihr die historische Dringlichkeit zur puren Ordnung von unordentlichen Verhältnissen. Eben dieser Druck führt jedoch zur Aufnahme jener dilatorischen Kompromisse und Leerformeln, die kontinuierlichen Deutungsbedarf und somit Chancen zur dauerhaften Deutungsöffnung für die Zukunft garantieren. Die dritte Schwäche der Charta ist ihre Nachträglichkeit. Sie will nichts Neues begründen und bloß Vorhandenes sichtbarer machen. Folglich braucht sie keinen Geber und verlangt nach keiner eigenen Interpretation. Für den Streit um die Deutung einer Verfassung ist die Datierbarkeit ihrer Gabe und die damit verbundene Begründung des Neuen allerdings eine nicht zu unterschätzende Ressource. So zeigt doch die Geschichte des modernen Konstitutionalismus, dass kaum eine Kategorie mehr Anlass zum Deutungskonflikt bietet als ‚der Wille der

Verfassungsgeber'. Vielleicht *sind* diese Schwächen der Charta aber auch geradezu typisch europäisch.

8 Literatur

Anderson, Benedict 1983: Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London.

Benhabib, Seyla 1999: Kulturelle Vielfalt und demokratische Gleichheit. Politische Partizipation im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M.

Berlin, Isaiah 1998: Wirklichkeitssinn, in: ders.: Wirklichkeitssinn. Ideengeschichtliche Untersuchungen, Berlin, 31-90.

Beutler, Bengt 1996: 1996 – Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: Kritische Justiz 29: 1, 52-64.

Bieber, Roland 1991: Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, 393-414.

Bonacker, Thorsten 2002: Moderne und postmoderne Gemeinschaften. Zygmunt Baumans Beitrag zu einer Theorie symbolischer Integration, in: Junge, Matthias/ Kron, Thomas (Hrsg.): Zygmunt Bauman. Soziologie zwischen Postmoderne und Ethik, Opladen, 183-223.

Bonacker, Thorsten/ Brodocz, André 2001: Im Namen der Menschenrechte. Zur symbolischen Integration der internationalen Gemeinschaft durch Normen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8: 2, 179-208.

Brodocz, André 2002: Chancen konstitutioneller Identitätsstiftung. Zur symbolischen Integration durch eine deutungsoffene Verfassung, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, 101-119.

Brodocz, André 2002a: Die Deutungsoffenheit des Grundgesetzes und die Zweiseitigkeit des Politischen, in: Müller, Michael/ Raufer, Thilo/ Zifonun, Dariuš (Hrsg.): Der Sinn der Politik. Kulturwissenschaftliche Politikanalysen, Konstanz, 201-218.

Brodocz, André 2003: Die symbolische Dimension der Verfassung. Ein Beitrag zur Institutionentheorie, Wiesbaden.

Brodocz, André 2004: Georg Jellinek und die zwei Seiten der Verfassung, in: Anter, Andreas (Hrsg.): Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks, Baden-Baden, 153-174.

Busse, Christian 2000: Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 47, 3-12.

Cederman, Lars-Erik 2001: Nationalism and Bounded Integration. What it Would Take to Construct a European Demos, in: European Journal of International Relations 7: 2, 139-174.

Curtin, Deirdre M. 1997: Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy, The Hague.

Delanty, Gerard 1999: Die Transformation nationaler Identität und die kulturelle Ambivalenz europäischer Identität. Demokratische Identifikation in einem postnationalen Europa, in: Viehoff, Reinhold/ Segers, Rien T. (Hrsg.): Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion, Frankfurt a.M., 267-288.

Derrida, Jacques 2000: Otobiographien – die Lehre Nietzsches und die Politik des Eigennamens, in: ders./ Kittler, Friedrich: Nietzsche – Politik des Eigennamens, Berlin, 7-63.

Eiselstein, Claus 1991: Europäische Verfassungsgebung. Einige grundsätzliche Überlegungen im Vorfeld der Regierungskonferenz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 24: 1, 18-24 .

Eleftheriadis, Pavlos 1996: Aspects of European Constitutionalism, in: European Law Review 21, 32-42.

Feher, Ferenc 1993: Voice and Text in Constitutionalism, in: Cardozo Law Review 14, 705-709.

Franßen-de la Cerda, Boris 2000: Institutionelle und konstitutionelle Aspekte der Weiterentwicklung der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10: 2, 539-583.

Fuchs, Dieter 2000: Demos und Nation in der Europäischen Nation, in: Klingemann, Hans-Dieter/ Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 215-236.

Gellner, Ernest 1993: Nations and Nationalism, Oxford.

Giesen, Bernhard 1991: Die Entdinglichung des Sozialen. Eine evolutionstheoretische Perspektive auf die Postmoderne, Frankfurt a.M.

Giesen, Bernhard (Hrsg.) 1991a: Nationale und kulturelle Identität, Frankfurt a.M.

Grimm, Dieter 1995: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Kimmel, Adolf (Hrsg.): Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik, Baden-Baden, 103-128.

Guérot, Ulrike 2001: Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent, in: Internationale Politik 56: 2, 28-36.

Häberle, Peter 1974: Zeit und Verfassung, in: ders. 1996: Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Zweite, erweiterte Auflage, Berlin, 58-92.

Häberle, Peter 1975: Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und „prozessualen" Verfassungsinterpretation, in: ders. 1996: Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Zweite, erweiterte Auflage, Berlin, 155-181.

Heller, Herrmann 1983: Staatslehre. In der Bearbeitung von Gerhart Niemeyer, 6., revidierte Auflage, Tübingen.

Hobsbawm, Eric J. 1990: Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality, Cambridge.

Jacobson, Arthur J. 1993: Transitional Constitutions, in: Cardozo Law Review 14, 947-956.

Jellinek, Georg 1996: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Herausgegeben und eingeleitet von Walter Pauly, Goldbach.

Kaufmann, Marcel 1997: Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, in: Der Staat 36: 4, 521-546.

Kielmannsegg, Peter Graf 1996: Integration und Demokratie, in: Kohler-Koch, Beate/ Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 47-72.

Koenig, Christian 1998: Ist die Europäische Union verfassungsfähig?, in: Die öffentliche Verwaltung 51: 7, 268-275.

Kohler-Koch, Beate 2000: Regieren in der Europäischen Union – auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 6, 30-38.

Laclau, Ernesto 1990: New Reflections on the Revolution of Our Time, London.

Laclau, Ernesto (Hrsg.) 1994: The Making of Political Identities, London.

Laclau, Ernesto 1996: Emancipation(s), London.

Liisberg, Jonas Bering 2001: Does the Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a Fountain of Law or Just an Inkblot? Harvard Jean Monnet Working Paper 04/01, Cambridge, MA.

Luhmann, Niklas 1971: Sinn als Grundbegriff der Soziologie, in: Habermas, Jürgen/ Luhmann, Niklas: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt a.M., 25-100.

Luhmann, Niklas 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M.

Münkler, Herfried 2001: Schwärende Wunden. Humanitäre Interventionen können die Spirale der Gewalt blockieren, doch Frieden können sie nicht schaffen, in: F.A.Z., 30.8.2001: 10.

Offe, Claus 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt a.M., 99-135.

Petersmann, Ernst-Ulrich 1995: Proposals for a New Constitution for the European Union. Building Blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU, in: Common Market Law Review 32, 1123-1175.

Preuß, Ulrich K. 1993: Constitutional Powermaking for the New Polity. The Relations between Constituent Power and the Constitution, in: Cardozo Law Review 14, 639-660.

Scharpf, Fritz W. 1999: Demokratieprobleme in der Europäischen Mehrebenenpolitik, in: Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M., 672-694.

Schmitt, Carl 1928: Verfassungslehre. 8. Auflage, Berlin 1993.

Schmuck, Otto 2001: Die Diskussion über die europäische Verfassung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11: 1, 105-124.

Schröder, Hans-Christoph 2002: Ancient Constitution, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, 137-212.

Schuppert, Gunnar Folke 2000: Anforderungen an eine europäische Verfassung. Gründe und Grenzen europäischer Verfassungserwartungen, in: Klingemann, Dieter/ Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 237-262.

Shaw, Jo 1999: Postnational Constitutionalism in the European Union, in: Journal of European Public Policy 6: 4, 579-597.

Smith, Anthony D. 1991: National Identity, Harmondsworth.

Smith, Anthony D. 1992: National Identity and the Idea of European Unity, in: International Affairs 68: 1, 55-76.

Vorländer, Hans 1999: Die Verfassung. Idee und Geschichte, München.

Vorländer, Hans 2000: The Idea of a European Constitution. Some Consideration on Political and Cultural Prequisites, in: Newsletter of the Israeli Association for the Study of European Integration 7: 1, 2-7.

Weiler, Joseph H.H. 1996: European Neo-Constitutionalism. In Search of Foundations for the European Constitutional Order, in: Political Studies 44, 517-533.

Wiener, Antje/ Della Sala, Vincent 1997: Constitution-making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gab in the EU?, in: Journal of Common Market Studies 35: 4, 595-614.

Internationale Menschenrechte und europäische Identität

Eine konstruktivistische Analyse der EU-Grundrechtecharta

Marika Lerch

1 Einleitung

Es ist schon lange keine revolutionäre oder originelle Feststellung mehr, dass kollektive Identitäten sozial konstruiert sind, dass der Begriff Europa umstritten und unscharf ist, und „europäische Identität" folglich gleich in mehrfacher Hinsicht ein Produkt sozialer Konstruktion ist.[1] Die empirische Analyse der „sozialen Konstruktion Europas" (Christiansen et al. 2001) richtet sich daher zunehmend auf die Fragen, ob und wie sich nationale Identitätskonstruktionen europäisieren (z.B. Marcussen et al. 2001), wie darauf gezielt politisch Einfluss genommen wird (z.B. Pollak/Mokre 1999), und welche Regeln und Normen in der diskursiven Auseinandersetzung um Europa dominant sind, d.h. welche *Inhalte* mit der Idee europäischer Identität verbunden werden. Der folgende Beitrag wird sich auf die letzte dieser Fragen konzentrieren.[2]

Untersuchungsgegenstand ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU), die auf dem EU-Gipfel am 3./4. Juni 1999 in Köln als politisches Projekt beschlossen, im Laufe des Jahres 2000 von einem eigens dafür eingerichteten Gremium, dem Konvent, entworfen und im Dezember 2000 beim Europäischen Rat von Nizza feierlich verkündet wurde. Die Charta ist nicht nur ein Element interner Menschenrechtspolitik, das die Rechtsbeziehung zwischen BürgerInnen und europäischen Institutionen definiert. Von vielen UnterstützerInnen und BeobachterInnen des Projekts wurde vor allem auch dessen politische Symbolwirkung und identitätsstiftendes Potential hervorgehoben. In Übereinstimmung mit der These, dass Identität Teil der politischen Agenda wird, wenn dieselbe ein Problem ist und wenn es an Gemeinschafts- und Zugehörigkeitsgefühlen mangelt, war die deutsche Regierung mit ihrer Initiative für einen Grundrechtekatalog erst dann erfolgreich, als

---

1 Die Feststellung, kollektive Identitäten seien sozial konstruiert, kann vielmehr als Tautologie bezeichnet werden (Fearon/Laitin 2000: 848; Reese-Schäfer 1999: 7).

2 Das Manuskript dieses Beitrags wurde im Januar 2003 abgeschlossen. Die Textreferenzen beziehen sich auf den Text der Charta, der im Dezember 2000 offiziell verkündet wurde. Die Verfasserin dankt den TeilnehmerInnen der Tagung der DVWP-Ad-hoc-Gruppe „Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handelns" vom Oktober 2001 in Hofgeismar, insbesondere Thomas Diez, Guido Schwellnus, Cornelia Ulbert und Christoph Weller sowie Jo Shaw und Antje Wiener für hilfreiche und konstrukiv(istisch)e Kommentare zu früheren Versionen dieses Aufsatzes.

die EU nach allgemeinem Verständnis in einer tiefen Legitimationskrise war.[3] Der Vorschlag war seit den 1970er Jahren immer wieder von verschiedener Seite geäußert worden, wurde aber erst im Juni 1999 von den Regierungen aufgegriffen. Zudem ist der Charta aus analytischer Perspektive ein *inhaltlicher* Identitätsbezug immanent, denn die Charta definiert und institutionalisiert konstitutive Normen des europäischen Gemeinwesens. Trotz eines weit reichenden Konsenses im europäischen Menschenrechtsverständnis war die Debatte über diese konstitutiven Grundrechtsnormen aber durch erhebliche inhaltliche Kontroversen geprägt, die hier aus dem Blickwinkel *internationaler Politik* genauer betrachtet werden sollen.

In der Forschung über Normen und Identitäten in den Internationalen Beziehungen wird zwischen internationalen/transnationalen und innerstaatlichen Normen unterschieden, die gemeinsam die Identität von Staaten oder anderen internationalen Akteuren konstituieren (vgl. Boekle et al. 2001; Katzenstein 1996: 22-26). Die Grundrechtsnormen der EU-Charta sind – wie der enge Zusammenhang zwischen Charta und Verfassungsdebatte unterstreicht – analog zu *innerstaatlichen Normen* zu begreifen, die gesellschaftlich verhandelt werden, Verpflichtungen zwischen (staatlichen) Institutionen und BürgerInnen herstellen und Bezugspunkt kollektiver Identitätsvorstellungen sein können. Die EU und die Mitgliedstaaten sind jedoch zugleich in ein enges Geflecht *internationaler Normen* eingebunden, die ihre Identität als internationale Akteure definieren. Die beiden normativen Ebenen und dazugehörigen Identitätsdiskurse sind eng verbunden und können sich gegenseitig beeinflussen. Im Zentrum der folgenden Analyse steht die Frage, inwieweit die globalen Verpflichtungen der EU und ihre Identität als Mitglied des globalen Menschenrechtsregimes die Debatte über spezifisch europäische Grundrechte und damit europäische Identität geprägt haben.

In theoretischer Hinsicht ist die folgende Analyse in das konstruktivistische Forschungsprogramm über die Prägekraft internationaler Normen und Identitätskonstruktionen einzuordnen, wobei der EU-Kontext als Untersuchungsfeld jedoch aufgrund der besonderen Form des politischen Systems einen Spezialfall darstellt. Die Konflikte um Menschenrechtsnormen in der EU-polity resultieren nicht nur aus unterschiedlichen, entlang ideologischer, kultureller oder religiöser Orientierung divergierenden Interpretationen des Menschenrechtsbegriffs oder aus dem Bemühen, spezifisch europäische Werte vor der Einmischung von dritter Seite zu schützen. Hinzu kommt die EU-spezifische Spannungslinie, die die Auswirkungen von Menschenrechtspolitik auf die Kompetenzverteilung innerhalb des Mehrebenensystems[4] und die mögliche Harmonisierung nationaler Normen und Identitäten betrifft. Iden-

---

3 Die Umfragewerte zur affektiven wie auch utilitaristischen Haltung zu Europa waren auf einem Tiefpunkt (vgl. die Zahlen in Dauderstädt 1999: 10f). In der Eurobarometer-Umfrage vom März/April 1999 gaben 40% der Befragten an, sich nicht sehr oder überhaupt nicht mit Europa verbunden zu fühlen (Eurobarometer 51: 8). Wenige Monate vor dem Kölner EU-Gipfel, auf dem der Charta-Beschluss gefällt wurde, trat die Europäische Kommission zurück, kurz danach fanden Europawahlen mit der seit jeher niedrigsten Wahlbeteiligung statt. Melograni (2001: 94), italienisches Mitglied des Konvents, stützt vor diesem Hintergrund das identitätspolitische Argument: „Jemand hat sich gedacht, dass die Verfassung einer Grundrechtecharta, die eine Debatte über die Identität des europäischen Bürgers fördern könnte, vielleicht die Wähler wieder an die Urnen bringen würde" (Übersetzung M.L.).

4 Vgl. Weiler/Fries (1999); von Bogdandy (2000); de Búrca (2001).

titätspolitische Konflikte, die Auseinandersetzungen um Menschenrechte fast immer begleiten (Risse/Ropp 1999: 236), haben folglich ebenfalls einen Mehrebenencharakter.

Neben diesem theoretischen verfolgt die Untersuchung auch ein normativ-kritisches Erkenntnisinteresse. Mit dem Fokus auf den internationalen Rahmen der europäischen Grundrechtsdiskussion soll zunächst ein „Perspektivenwechsel" (Diez 1998) vorgenommen werden. Der Fokus schwenkt weg vom Verhältnis „Nation - Europa" und der Debatte um Staatlichkeit und Verfassungsgebung in der EU[5] hin zum Verhältnis zwischen Europa und der „internationalen Gemeinschaft", das in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Charta vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.[6] Damit ist zugleich ein zentraler Gesichtspunkt in der kritischen Diskussion um die Inhalte europäischer Identität betroffen, nämlich wie der Mechanismus der Abgrenzung vom Anderen zum Tragen kommt, wie das Verhältnis zwischen Europa und „Nicht-Europa" definiert wird (vgl. etwa Stråth 2000; Cederman 2001a). Diese Frage stellt sich auch für die Grundrechtecharta, wenngleich in subtilerer Form. Ausgehend von universellen Menschenrechten werden in Grundrechtskatalogen partikulare Lesarten verankert und – etwa durch die Bestimmung der StaatsbürgerInnenrechte – Grenzen der Gemeinschaft definiert. Wenn dies – wie im Falle der Charta – ausdrücklich der Identitätsstiftung dienlich sein soll, wird daraus eine Gratwanderung: „[There is a] tension [...] inherent in the idea of bolstering an identity for a distinct political entity by reference to supposedly universal rights" (Schönlau 2001: 123). Welche Balance in der EU zwischen dem universalistischen Anspruch der Menschenrechte und dem partikularistischen Element von Identitätspolitik gefunden wird, soll hier genauer beleuchtet werden.

Das Erkenntnisinteresse der folgenden Analyse richtet sich folglich nicht auf die Frage nach der Existenz oder der möglichen Entwicklung europäischer Identität im Sinne eines Europabewusstseins bei den BürgerInnen.[7] Im Zentrum stehen vielmehr die Kontroversen um die Inhalte der „sozialen Kategorie" Europa und die zugrunde liegenden Normen und Regeln, die methodisch am besten durch eine Analyse von Diskursen zu erfassen sind. Die folgende empirische Auseinandersetzung mit Menschenrechten und europäischer Identität ist somit in das diskursanalytische Forschungsprogramm einzuordnen, als Methode wird die qualitative Inhaltsanalyse eingesetzt.[8] Die Arbeit des Grundrechtskonvents ist als ein stark institutionalisierter, öffentlicher diskursiver Prozess zu begreifen.[9] Die Charta selbst ist ein

---

5 Vgl. hierzu etwa Schmuck (2000); Müller-Graff (2000); Schachtschneider (2001); Lenaerts/de Smijter (2001); Wiener (2001a); de Búrca (2001); Fossum (2002) sowie Brodocz in diesem Band.

6 Ausnahmen sind Zöckler (2001); Ménéndez (2001) und Wouters (2001), wobei letztere auf die Wirkung der Charta nach außen, nicht aber die umgekehrte Richtung fokussieren.

7 Für eine empirische Antwort auf die Frage nach der Existenz und Qualität europäischer Identität vgl. Green (2000). Zum möglichen identitätsstiftenden Potential der Charta vgl. u.a. Brodocz (in diesem Band); Wiener (2001a, 2001b) sowie Haltern (2001). Für eine detaillierte theoretische und empirische Analyse des Zusammenhangs zwischen Grundrechten, europäischer Identität und Legitimität im Hinblick auf die Charta vgl. Schönlau (2001).

8 Einführend zur Diskursanalyse vgl. Keller (1997) und zur qualitativen Inhaltsanalyse Mayring (1997).

9 Arbeit und Methode des Grundrechtskonvents haben in der wissenschaftlichen Debatte aufgrund seines innovativen Charakters und der Modellwirkung für den Verfassungskonvent viel Aufmerk-

Text, der bestimmte Normen institutionalisiert und damit einen besonders autoritativen Beitrag zum Diskurs über europäische Identität und Menschenrechte darstellt. Die oben formulierte forschungsleitende Frage nach der Bedeutung der globalen Verpflichtungen der EU und ihrer internationalen Identität als Mitglied der Weltgemeinschaft wird beantwortet durch die Spurensuche nach einem spezifischen Menschenrechtsdiskurs, der als Diskurs der *Globalorientierung* oder *Globaldiskurs* bezeichnet werden kann.[10]

Der Konvent bietet die organisatorische Plattform, die die relevanten DiskursteilnehmerInnen, primär politische und gesellschaftliche Eliten, und deren Beiträge identifizierbar macht. Auf Grund der Repräsentation aller nationalen, politischen und institutionellen Orientierungen kann er als europäischer Mikrokosmos bezeichnet werden. Die zu analysierenden Texte umfassen die verschiedenen Entwürfe, die das Präsidium des Konvents zur Beratung vorgelegt hat, Eingaben von Konventsmitgliedern und verschiedensten, insbesondere auch zivilgesellschaftlichen Akteuren, Änderungsanträge, Sitzungsberichte sowie ergänzend ausgewählte Parlamentsdebatten.[11]

In epistemologischer Hinsicht sei an dieser Stelle – in Übereinstimmung mit der im einführenden Beitrag von Christoph Weller angemahnten Reflexivität – auf die unauflösbare Verquickung zwischen wissenschaftlichem und politischem Diskurs über europäische Identität und Menschenrechte verwiesen.[12] Das, was auf europäischer Ebene seit den 1970er Jahren aktiv und bewusst praktiziert wird, die Konstruktion europäischer Wirklichkeit, wurde in der Politikwissenschaft (und insbesondere der Disziplin der Internationalen Beziehungen) erst deutlich später mit dem „constructivist turn" (wieder-) entdeckt. Dabei ist die Wissenschaft in eben diese Konstruktion immer verwoben gewesen, und sie wird auch aktiv von der

---

samkeit erfahren. Vgl. beispielsweise Schönlau (2001); Deloche-Gaudez (2001) und de Búrca (2001).

10 Zum Zusammenhang zwischen Europabewusstsein und „globaler Orientierung" vgl. Reese-Schäfer (2001), für die Relevanz eines „Globalpolitikdiskurses" in der britische Europadebatte vgl. Diez (1999).

11 Ausgewertet wurden Stellungnahmen und Eingaben an den Konvent von allen wichtigen Institutionen und Organen der EU sowie von internationalen Organisationen, VertreterInnen wichtiger Mitgliedsländer und bedeutenden nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und ihren Netzwerken. Die in der Datenbank des Rates katalogisierten Stellungnahmen (http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en) werden im Folgenden mit dem Verweis „Charte" und der entsprechenden Nummerierung gekennzeichnet. Lediglich die Dokumente Charte 4332/00 und 4372/00 mit den vollständigen Änderungsanträgen sind nicht über die Datenbank verfügbar, sondern müssen beim Generalsekretariat des Rates angefordert werden. Die Wortprotokolle der Konventssitzungen sind bislang nicht veröffentlicht. Die zusammenfassenden Sitzungsberichte des Sekretariats des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages (abgedruckt in Deutscher Bundestag 2001, zitiert als „Bericht") bieten jedoch einen sehr guten Überblick über die grundlegenden Diskursmuster und den Verlauf der Beratungen. Ergänzend wurden Debatten des Europäischen Parlaments, des House of Commons und des Deutschen Bundestags sowie Dokumentationen der Anhörungen in Bundestag und Bundesrat sowie im House of Lords zur Grundrechtecharta ausgewertet, insbesondere um unterschiedliche Positionen bezüglich der Zielsetzung der Charta herauszuarbeiten. Für weitere Hintergrundinformationen danke ich Herrn Dr. Markus Engels, der die Konventsarbeiten als Mitarbeiter des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages begleitet hat.

12 Für eine ausführliche Diskussion der epistemologischen Implikationen konstruktivistischer Theorie und der Bedeutung von Reflexivität vgl. Guzzini (2000).

Politik eingebunden, etwa indem Europaforschung gezielt – und offensichtlich nicht immer frei von inhaltlichen Vorgaben – gefördert wird (Reese-Schäfer 2001: 101f). Selbst wenn Wissenschaft den Anspruch erhebt, europäische Identitätspolitik kritisch zu rekonstruieren oder gar zu dekonstruieren, so steht sie doch nicht außerhalb der untersuchten Diskurse und leistet ebenfalls einen Beitrag zur – von IntegrationsbefürworterInnen gewünschten – europäischen Öffentlichkeit und Kommunikationsgemeinschaft.

Die zweite Anmerkung betrifft den immer wieder geäußerten Vorwurf an diskursanalytische Untersuchungen, keine (kausalen) Erklärungen zu liefern und letztlich auf einer wenig gewinnbringenden beschreibenden Ebene stehen zu bleiben. Der Anspruch, einen im strengen Sinne kausalen Zusammenhang oder Mechanismus, etwa zwischen internationalen und europäischen Normen, zu identifizieren, wird auch hier in der Tat nicht erhoben. Bescheidener wird gesucht nach einer diskursiven Verknüpfung zwischen internationalen Normen und europäischen Menschenrechten, die auf eine konstitutive Frage nach den Grundlagen und Möglichkeiten europäischer Identitätskonstruktion vor dem Hintergrund internationaler Verpflichtungen antwortet.[13] Die Relevanz konstitutiver Fragestellungen (vgl. Wendt 1999: 77-88) und der damit verbundenen „ontologischen Offenheit" (Hopf 1998: 197) ist gerade im Hinblick auf das spezifische Problem „europäischer Identität" und das sich ständig verändernde Phänomen der EU zu unterstreichen (vgl. auch Cederman 2001b: 20f). Der Mehrwert konstitutiver Forschung liegt darin, die scheinbar real existierenden Variablen und Größen, die den erklärenden Theorien zugrunde liegen, auf ihr Zustandekommen, ihre sprachliche Konstitution und die dahinter stehenden Machtverhältnisse hin zu hinterfragen. Keine der Vorgehensweisen sollte das Privileg beanspruchen, die wichtigeren oder gar richtigeren Erkenntnisse zu liefern.

Dieser Beitrag geht in drei Schritten vor. Zunächst wird der theoretische Rahmen abgesteckt, indem ein zweidimensionales Identitätskonzept entfaltet und operationalisiert wird (2.). Im empirischen Teil (3.) wird durch eine Textanalyse die Bedeutung internationaler Normen und Verpflichtungen im innereuropäischen Grundrechtsdiskurs anhand von vier ausgewählten Teilfragen der Chartadebatte untersucht. In den Schlussfolgerungen wird neben einer Zusammenfassung der Ergebnisse versucht, die (außen-) politischen Auswirkungen der Charta abzuschätzen.

2 Europäische Identität – Identität der EU?

In Anlehnung an Fearon/Laitin (2000: 848) kann *Identität* generell als eine soziale Kategorie beschrieben werden, die einerseits gekennzeichnet ist durch Mitgliedschaftsregeln (wer gehört dazu?), und andererseits durch Inhalte (wie sind wir?), d.h. charakteristische Merkmale der Mitglieder und Verhaltenserwartungen (Rollen), die

[13] Zum konstruktivistischen Verständnis von „Kausalität" als Ermöglichung vgl. Diez (1998: 143f).

ihrerseits auf Normen und Regeln beruhen.[14] In der konstruktivistischen Forschung über internationale Politik wird das Identitätskonzept auf zwei verschiedene Trägergruppen bezogen (Weller 2000): einerseits auf Individuen, d.h. Mitglieder oder RepräsentantInnen einer (staatlichen) Gemeinschaft, andererseits auf diese Gemeinschaften oder Kollektive selbst, beispielsweise Nationalstaaten oder die EU.[15] Es sind somit zwei Dimensionen von Identität in Europa zu unterscheiden, die mit der Differenzierung zwischen innerstaatlichen und internationalen Normen eng verknüpft sind.

Die Identifizierung von Individuen mit der EU bzw. Europa als „vorgestellter Gemeinschaft" (Anderson 1987) stellt die interne Identitätsdimension dar, die hier als *europäische Identität* bezeichnet werden soll. Grundrechtsnormen, die Rechte und Pflichten der BürgerInnen und (staatlichen) Institutionen formalisieren und sichtbar machen, sind dabei ein zentrales Element in der Beschreibung der sozialen Kategorie „EU" als Werte- und Rechtsgemeinschaft. Zugleich enthalten Grundrechtskataloge auch Mitgliedschaftsregeln, indem in jedem politischen System bestimmte Rechte auf StaatsbürgerInnen beschränkt werden und etwa über die Formulierung – oder Weglassung – des Asylrechts definiert wird, wem in Notsituationen Zugang zur Gemeinschaft und ein Schutz ihrer Menschenrechte gewährt wird.[16]

Die internationale bzw. externe Identitätsdimension, hier bezeichnet als *Identität der EU*, wird hingegen durch Normen konstituiert, die auf internationalen oder transnationalen Interaktionen und Konventionen beruhen. Im Bereich Menschenrechte wird diese Identität der EU als kollektiver Akteur insbesondere gekennzeichnet durch Verpflichtungsregeln in internationalen Menschenrechtsregimen, die Mitgliedschaft – auch der EU-Mitgliedstaaten – in der westlichen Wertegemeinschaft „liberaler, demokratischer Staaten" (Risse/Sikkink 1999: 9) sowie außenpolitische Rollenverpflichtungen, etwa im Rahmen der Konditionalitätspolitik. Die EU-Mitgliedstaaten haben durchgängig die wichtigsten internationalen Normen ratifiziert und sich internationalen Überwachungsverfahren unterworfen. Sie zeichnen sich damit durch eine „multilaterale Menschenrechtspolitik" (Sikkink 1993) aus, ihnen kann tendenziell eine „internationalistische Identität" zugeschrieben werden (Donnelly 2000). Die EU selbst ist zwar keinem der Verträge beigetreten, die Verpflichtung der Union auf die internationalen Menschenrechtsstandards ist jedoch in unzähligen Dokumenten, Erklärungen und in den Verträgen bekräftigt worden

---

14 Mitgliedschaftsregeln werden hier ebenfalls als Aspekt der Inhalte von Identität begriffen, da die Grenzziehung einer Gemeinschaft mit deren Selbstbeschreibungen und Verhaltensmustern untrennbar verbunden ist. Der Begriff der Identität kann im Übrigen noch weiter differenziert werden: Der Begriff der sozialen Identität bzw. der Rollenidentität bezieht sich auf die Vorstellung der Gruppenzugehörigkeit bzw. die Rollenkonzeptionen einzelner Akteure. Kollektive Identität bezeichnet demgegenüber das Selbstbild und Wir-Bewusstsein einer Gruppe (Weller 2000), ist jedoch letztlich immer nur auf die sozialen Identitäten der individuellen Mitglieder zurückzuführen, die sich mit diesem Kollektiv identifizieren (vgl. auch Reese-Schäfer 1999: 16).

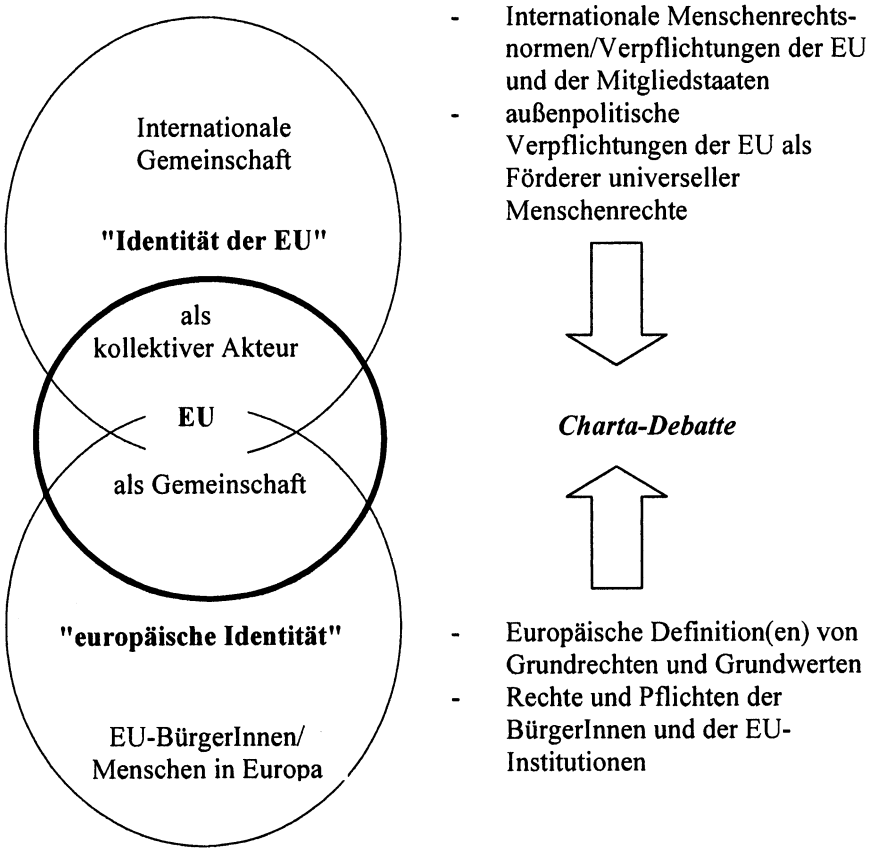
15 Zur Unterscheidung verschiedener Dimensionen oder Formen von Identität vgl. auch Kowert (1999), Wendt (1999: 224-230).

16 Ein weiterer Bereich, bei dem Menschenrechte und Mitgliedschaftsregeln aufs engste verknüpft sind, ist das Staatsbürgerschaftsrecht (vgl. etwa Bernitz/Bernitz 1999), welches jedoch nicht Gegenstand der Verhandlungen im Grundrechtekonvent gewesen ist.

und sie kennzeichnet auch die im Laufe der 90er Jahre zunehmend klarer definierte und institutionalisierte außenpolitische Rolle als „Förderer universeller Menschenrechte" (vgl. Sedelmeier 2000; Manners 2002). Insgesamt kann die internationalistische und multilaterale Orientierung somit als internalisiertes und institutionalisiertes Element der internationalen Identitätskonstruktion der EU betrachtet werden.

Offensichtlich sind beide Dimensionen von Identität untrennbar verknüpft (Kowert 1999: 33), sie lassen sich jedoch analytisch trennen und grafisch folgendermaßen fassen:

Abbildung 1: Dimensionen der Identität Europas



In der EU-Chartadebatte wird – wie eingangs bereits angedeutet – regelmäßig (wenngleich häufig implizit) auf die interne Dimension von Identität rekurriert. In einem eher europa-orientierten Diskurs werden vor allem die gemeinsamen EU-spezifischen Normen und Werte betont, die es sichtbar zu machen gilt, um europäische Identität zu stärken. Die Charta wird analog zu innerstaatlichen Grundrechtskatalogen verstanden, die die Rechtsverhältnisse für ein spezifisches Kollektiv – die Gemeinschaft der BürgerInnen Europas – festschreiben. Im Folgenden soll

jedoch genauer geprüft werden, inwieweit auch ein *Globaldiskurs* in der Debatte sichtbar wird, der die internationalen Normen und Pflichten in Erinnerung ruft, die Identität der EU als Förderer universeller Menschenrechte evoziert und damit den Diskursraum über Ziele und Inhalte einer eigenen europäischen Menschenrechtscharta einschränkt.

Im gesamteuropäischen Kontext, insbesondere hinsichtlich der im Europarat entwickelten Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Europäischen Sozialcharta, steht die enge Verbindung zwischen den internationalen Normen und EU-Grundrechten kaum in Frage. Der Europarat war von Anfang an eng mit dem Projekt der Europäischen Gemeinschaft verbunden, die Wertvorstellungen sind nahezu identisch, und die Diskurse über „europäische Identität" in beiden Organisationen überschneiden sich. Die EMRK-Verpflichtungen sind bereits in die Grundrechtsbestimmungen in den EU-Verträgen integriert, sie sind „unmittelbarer Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung" (Krüger/Polakiewicz 2001: 94).[17]

Im Fokus der Untersuchung stehen daher vielmehr die internationalen außenpolitischen Verpflichtungen und die globalen Menschenrechtsnormen, d.h. insbesondere die Konventionen der Vereinten Nationen (UN) und ihrer Unterorganisationen.[18] Rechtlich gesehen sind die internationalen Standards zwar großenteils in den europäischen Konventionen reflektiert bzw. umgesetzt. Politisch betrachtet ist jedoch für die Mitgliedschaft in der „internationalen Wertegemeinschaft" eine *explizite* Orientierung an den globalen Regeln und Verträgen ein wichtiges Symbol, das den Verzicht auf partikulare, europa-spezifische Rechtsnormen unterstreicht. Eine ausdrückliche Globalorientierung dokumentiert ferner das Bekenntnis zum Multilateralismus und Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht, denn die internationalen Regime spiegeln zwar stark westliche Ideen und Normen, sie bergen aber auch die Möglichkeit einer Weiterentwicklung, die durch die EU bzw. „den Westen" nicht mehr vollständig kontrollierbar, sondern Ergebnis zunehmend internationaler Diskurse und Konflikte ist.

In der folgenden Analyse der Charta-Debatte wird die Rolle des Globaldiskurses auf drei verschiedenen Ebenen untersucht: Erstens wird die Debatte über die *Zielsetzung* der Charta beleuchtet. Zweitens wird die Auseinandersetzung um das *Mindestschutzniveau* im Grundrechtskatalog – und hier insbesondere die Bezugnahme auf internationales Recht – betrachtet. Drittens schließlich werden zwei ausgewählte spezifische Rechtsbereiche in den Blick genommen: die Aufnahme von sozialen Rechten und die Formulierung des Asylrechts. Diese Themenfelder waren im Konvent sehr umstritten und stehen für grundsätzliche Konfliktlinien in der europäischen Menschenrechtspolitik. Insgesamt kann dabei gezeigt werden, dass sich – obgleich die Stärkung der internationalen Identität der EU nur nachrangig als Ziel des Charta-Projekts artikuliert wurde – der Globaldiskurs in den substantiellen Fragen die Debatte signifikant beeinflusst.

---

17 Umstritten war im Grundrechtekonvent allerdings die konkrete juristische Bestimmung des Verhältnisses zwischen Charta und EMRK sowie den Rechtsprechungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) (vgl. auch Liisberg 2001).

18 Im Folgenden wird mit „international" bzw. „global" die Ebene des Menschenrechtsschutzes „oberhalb" der regionalen Regime (wie etwa der EMRK) bezeichnet.

3 Grundrechte im globalen Kontext: eine Analyse der Charta-Debatte

3.1 Ziel und Zweck eines Grundrechtskatalogs

„Identitätspolitik", verstanden als aktives Eingreifen politischer Akteure mit dem Ziel, kollektive Identitäten zu entwickeln, zu bewahren oder zu stärken (Pollak/Mokre 1999: 317), spielt im Prozess der europäischen Integration eine wichtige und empirisch gut belegte Rolle.[19] Im Diskurs der politischen Akteure, die die Initiative zur Charta ergriffen haben, wird die Schaffung eines gemeinsamen Grundrechtskatalogs ebenfalls mit einem identitätspolitischen Ziel verbunden.[20] Der Fokus in der Argumentation liegt dabei erwartungsgemäß auf der Stärkung *kollektiver europäischer Identität* bei gleichzeitiger Wahrung nationaler Identitäten.

So wurde beispielsweise im deutschen Bundestag, in dem die Identitätsstiftung als Zielsetzung der Charta parteiübergreifend unterstrichen wurde, die Identifizierung der BürgerInnen mit der EU durch die Formulierung von Gemeinsamkeiten nach innen, aber auch durch Unterschiede nach außen hervorgehoben.[21] Der deutsche Außenminister Fischer kündigte in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft die Initiative für die Charta unter der Überschrift „Demokratisierung" der EU an. Die Begründung, dies sei eine Frage der Konsolidierung der Legitimität und Identität der EU, zielte primär auf die interne Identitätsdimension.[22]

Dennoch wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass – wenngleich nachrangig – immer wieder auch der Beitrag der Charta zur Stärkung der *internationalen Identität der EU* als Ziel und Zweck der Charta Erwähnung findet. Dieser Diskurs der Globalorientierung stützt sich insbesondere auf die Möglichkeit der Konsolidierung der normativen Grundlage für die Außenpolitik der EU und der internationalen Glaubwürdigkeit ihrer Rolle als Förderer internationaler Menschenrechte. Illustrativ ist hierfür die Rede der deutschen Justizministerin Däubler-Gmelin (1999: 247) bei einer Veranstaltung des Justizministeriums mit der deutschen Kommissionsvertretung im April 1999 unter dem Titel „Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität". Als dritter von sechs Gründen für das Chartaprojekt wird prägnant auf das interne Identitätsdefizit rekurriert:

---

19 Vgl. z.B. Laffan (1996); Wiener (1998); Walkenhorst (1999).

20 Neben der Bundesregierung und dem deutschen Bundestag sind hier insbesondere das Europäische Parlament und die Europäische Kommission zu nennen. Letztere hat unter anderem innerhalb kurzer Zeit zwei Expertengruppen zum Thema Grundrechte eingesetzt (Europäische Kommission 1999). Der Identitätsstiftungsdiskurs wurde auch von anderen RegierungsvertreterInnen sowie WissenschaftlerInnen getragen (vgl. etwa Schmuck 2000: 49; Pache 2001: 478, 486 und die Beiträge der Experten Klein und Pernice zur Anhörung im Bundestag/Bundesrat).

21 Vgl. etwa folgendes Zitat des Konventsmitglieds Altmaier: „Deshalb ist die mit Abstand wichtigste Funktion dieser Charta, dass sie [...] deutlich macht, dass die Europäische Union [...] in erster Linie und vor allem eine Wertegemeinschaft ist und dass es diese Wertegemeinschaft ist, die uns in Europa und weltweit unterscheidbar und erkennbar macht" (Altmaier (CDU/CSU), PlPr 14/105, 18.05.2000, 9844 A). Ähnlich argumentieren z.B. auch Meyer (SPD), PlPr 14/105, 18.05.2000, 9840 A, und die bündnisgrüne Europaabgeordnete Müller (1999: 61).

22 EP-Debatte, „Programm des Deutschen Vorsitzes und Lage im Kosovo", 12.01.1999.

„Wir brauchen eine EU-Charta der Grundrechte, damit sich die Europäer noch stärker mit dem europäischen Einigungswerk identifizieren können und wollen. Das ist heute notwendiger, denn je, wir wissen es. [...] Hier kann sich – und das sage ich auch angesichts der Kritiker, die auch heute noch an der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit zweifeln – sogar auf europäischer Ebene so etwas wie Verfassungspatriotismus entwickeln" (ebd.).

In zweiter Linie, als fünfter Grund, wird jedoch auch die außenpolitische Funktion eingeführt: die Charta könne die Grundlage für die Menschenrechtspolitik der Union nach außen stärken und die Glaubwürdigkeit gegenüber Drittstaaten erhöhen (ebd.). In der Debatte des Europäischen Parlaments (EP) am 14. März 2000 zur Grundrechtecharta dominiert ebenfalls der Diskurs über deren Beitrag zu einer stärkeren Identifizierung der BürgerInnen mit Europa. In der Entschließung wird jedoch auch die außenpolitische Funktion prominent betont: Die Charta trage bei zu einem gemeinsamen System von Grundrechten, „in dem sich die Bürger wiederfinden werden und an denen sich die Politiken der Union nach innen und gegenüber Drittstaaten ausrichten" (Charte 4199/00: Ziff. 1). Die Europäische Kommission (2000) argumentierte, die BürgerInnen müssten „davon überzeugt werden, dass die EU ein Gebilde ist, mit dem sich (sic!) identifizieren können." Zugleich sei die Charta jedoch auch eine klare Antwort gegenüber den Vorwürfen, die EU würde nach außen andere Standards anlegen als nach innen (Charte 4956/00: Ziff. 12).

Auch die europäischen Gewerkschaften und viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die seit den Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag verstärkt einen verbindlichen Grundrechtekatalog einforderten und damit den behaupteten Zusammenhang zwischen europäischer Öffentlichkeit, europäischem Bewusstsein, und Grundrechten zu bestätigen schienen,[23] hoben die außenpolitische Bedeutung der Charta hervor: So würden etwa die Handelspartner der EU erwarten, dass sie selbst die Grundrechte achtet, die sie in internationalen Handelsabkommen und der WTO propagiert (ETUC, Charte 4124/00: 2).[24] Die Charta soll also nicht nur nach innen, sondern auch nach außen das Glaubwürdigkeitsdefizit der EU reduzieren helfen.

In diesem Sinne wurden menschenrechtspolitische Schritte, die einen direkten Beitrag zur Stärkung der internationalistischen Identität der EU im Sinne einer Einbettung in das internationale Menschenrechtsregime leisten würden, wie etwa der Beitritt der EG/EU zur EMRK oder die Übernahme internationaler Konventionen in die Verträge, von BefürworterInnen der Charta – etwa von der Kommission, dem EP und dem deutschen Bundestag – als wichtige Ergänzung zum eigenen Grundrechtekatalog benannt (Charte 4199/00: Ziff. 15b,c; Charte 4956/00: Ziff. 9; Deutscher Bundestag 2000a: 4). Umgekehrt konnte aus identitätspolitischer Perspektive jedoch

---

23 Auf europäischer Ebene bildete sich im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Amsterdam-Vertrag eine Koalition des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und der Plattform europäischer NGOs im sozialen Sektor, die eine „Bill of Rights" für die Union forderte (Alhadeff 2000). In Deutschland erhob das Forum Menschenrechte bereits 1997 die Forderung nach einem Grundrechtekatalog.

24 Das Gewerkschafts-NGO-Bündnis zur Grundrechtecharta forderte auch, im Chartatext die Verantwortung der EU für die Durchsetzung von Menschenrechtsstandards gegenüber Drittstaaten explizit zu verankern (Charte 4460/00: 5).

der Beitritt oder die wörtliche Übernahme internationaler Normen in die Verträge nicht genügen, denn nur das Chartaprojekt bot die Möglichkeit, einen Prozess der „Selbstverständigung" über den menschenrechtlichen Konsens in der EU in Gang zu setzen. Obwohl die Charta eigentlich nur eine Sichtbarmachung vorhandener Rechte sein sollte, wurde ein pluralistisches Gremium zusammengesetzt, das durch eine für europäische Verhältnisse ungewöhnlich hohe Transparenz und Partizipation gesellschaftlicher Gruppen gekennzeichnet war.[25]

Zusammenfassend lässt sich also konstatieren, dass die internationale Dimension der Identität Europas bei der Debatte über Sinn und Zweck der Charta zwar gegenüber der europaorientierten Zielsetzung einer stärkeren Gemeinschaftsbildung und internen Legitimation der EU eine nachrangige Rolle spielte, aber durchaus präsent war. Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Charta keineswegs *ausschließlich* mit identitätspolitischen Zielen verbunden worden ist. Vielmehr war die Charta in dieser Hinsicht deutungsoffen (Brodocz, in diesem Band) und ließ weitere Lesarten zu.[26] So wurde von BefürworterInnen der Charta immer wieder auf die Notwendigkeit der Rechtsverbindlichkeit und Einklagbarkeit hingewiesen, um angesichts neuer menschenrechtlicher Herausforderungen und Integrationsfortschritte einen Mehrwert beim Grundrechtsschutz zu garantieren.[27] Der Charta wurde somit nicht nur eine symbolische, integrationspolitische (Identität und Legitimation) Funktion, sondern auch eine sachpolitische Funktion (Grundrechtsschutz)[28] zugewiesen. Im Kölner Gipfel-Beschluss über die Charta wird der Begriff der europäischen Identität gänzlich gemieden. Ausgehend von der Feststellung, dass die Wahrung der Grundrechte unerlässliche Voraussetzung für die Legitimität der EU ist, wird das bescheidenere Ziel formuliert, „die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern" (Europäischer Rat 1999, Anhang

---

25 Die Diskussionsprozesse wurden beispielsweise im deutschen Bundestag als Voraussetzung für den Erfolg der Charta und die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit gewertet (Roth (Bündnis90/Die Grünen), Pl.Pr. 14/105, 18.05.2000, 9847 A) und die Ausarbeitungen des Konvents als Spiegel eines Prozesses einer „postnationalen Konstellation" interpretiert (Knoche (Bündnis90/Die Grünen), PlPr 14/124, 12.10.2000, 11922 C).

26 Dem britischen Europaabgeordneten Andrew Duff zufolge bestand große Uneinigkeit unter den Regierungen über die Ziele des Chartaprojekts: „I was aware that within those 15 Presidents and Prime Ministers lurked considerable disagreement or confusion about what the project was for. The thing was decided upon with a paucity of reflection" (House of Lords 2000: Ziff. 37).

27 Allerdings wurde auch dieser Mehrwert teilweise als Voraussetzung benannt, damit positive Identifikation mit der EU gelingen kann.

28 Der Nutzen einer eigenen Grundrechtecharta für eine Stärkung des Grundrechtsschutzes war allerdings unter RechtsexpertInnen durchaus umstritten. Viele JuristInnen haben die Position vertreten, dass kein dringender Bedarf für eine Charta besteht, oder anderen Schritten Vorrang eingeräumt, wie etwa dem leichteren Zugang für BürgerInnen zum Europäischen Gerichtshof (EuGH), besseren Überwachungsmechanismen und dem Beitritt zur EMRK und anderen Konventionen. Eine Expertengruppe, die im Auftrag der Kommission die gesamte Menschenrechtspolitik der EU analysierte, entwickelte auf der Basis eines umfassenden Forschungsprojekts eine Reihe von Empfehlungen, forderte aber keine EU-Grundrechtecharta (Alston/Weiler 1999). Heim (2000), ein auf Grundrechtsfragen spezialisierter Anwalt aus Brüssel, argumentiert, dass „(f)ew human rights lawyers would have put a Charter of Rights anywhere near the top of their lists of useful initiatives for improving the effectiveness of human rights protection in the EU". Vgl. auch Müller-Graff (2000: 43f), Trechsel (2001), The Advisory Committee on International Affairs (Charte 4451/00).

IV). Auch in der ersten Kommissionsmitteilung ist zurückhaltender vom Beitrag der Charta zur „moralischen Legitimität" die Rede (Charte 4477/00: Ziff. 8).

Diese Formulierung lässt Raum für eine Zielbestimmung, die vor allem den Schutz der BürgerInnen und der Nationalstaaten vor unkontrollierten Eingriffen aus Brüssel ins Zentrum rückt. Die Interpretation der Charta als Schutz vor Machtmissbrauch durch die EU ist durchaus mit dem Ziel europäischer Identitätsstiftung, der Bildung einer „postnationalen Gesellschaft" zu verbinden.[29] Sie lässt sich jedoch auch mit euroskeptischen Darstellungen vereinbaren, die die Bewahrung nationaler Normen und Identitäten und eher die utilitaristische, denn die affektive Bindung zwischen BürgerInnen und Europa betonen. So nannte etwa der britische Europaminister Keith Vaz als Ziel der Charta „(to) help EU institutions respect fundamental rights in their daily activities without for that imprisoning national legal systems in a super European state" (zitiert in Agence Europe, 09.06.2000).[30] Die Charta sei ein Beitrag zur Erklärung „in simple and user-friendly language exactly how people benefit from membership of the European Union." Auch im Hinblick auf die außenpolitische Bedeutung der Charta wird der Nutzenaspekt betont: „This is a great opportunity to show Europe – and the whole world – the benefits of the EU" (Vaz, House of Commons-Debatte, 16.02.2000, col. 243). Die Charta kam also in dieser Perspektive einer gewachsenen Vorsicht gegenüber einem europäischen Identitätsdiskurs entgegen, der nationale Kultur und Identität gefährden könnte (vgl. auch Waever 1996: 122f). Dennoch hielt sich – insbesondere in Großbritannien – bis zum Schluss eine weitere Lesart, die in der Charta genau das Gegenteil sah, nämlich eine Gefahr der Überschreitung der Schwelle zur Staatlichkeit und der Stärkung des europäischen „Superstaates" (vgl. International Herald Tribune, 07. Juni 2000).[31]

Die verschiedenen Deutungen der Funktion eines europäischen Grundrechtekatalogs spiegeln sich auch im endgültigen Chartatext. In der Präambel werden die Achtung der nationalen Identitäten und das Subsidiaritätsprinzip explizit erwähnt, der Schutz vor Kompetenzausweitungen ist in einem Horizontalartikel (Art. 51 (2)) gesondert verankert. Der Begriff der europäischen Identität hingegen fehlt. Als eigentliches Ziel der Charta wird der sachpolitische Nutzen für die BürgerInnen hervorgehoben, der schon im Kölner Beschluss zum Ausdruck kam: Die Sichtbarmachung der Rechte soll zur Stärkung des Rechtsschutzes beitragen. Anderseits ist die Verbindung der Völker Europas „zu einer immer engeren Union" im ersten Satz der Präambel als leitende Norm bestätigt worden. Die Charta bleibt somit auch offen

29 So z.B. Duff (Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas) in der EP-Debatte zur Charta der Grundrechte der EU, 14.3.2000.

30 Zur Notwendigkeit, nationale Identität zu respektieren, vgl. auch die Stellungnahme des britischen Regierungsvertreters im Konvent, Lord Goldsmith (Charte 4332/00: 9), sowie zur Hervorhebung der „separate identities" in Europa van Dam (Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede), EP-Debatte, „Charta der Grundrechte der EU", 14.03.2000. Im finnischen Parlament wurde die Hauptaufgabe der Charta darin gesehen, die Bürger gegenüber möglichem Machtmissbrauch durch die EU-Institutionen zu schützen (Bericht vom Treffen nationaler Parlamentarier im Konvent am 20.03.2000: 1).

31 Vgl. auch die Redebeiträge von Titford, Bonde (beide: Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede), Tannock (Europäische Volkspartei), Berthu (Union für das Europa der Nationen), EP-Debatte, „Charta der Grundrechte", 14.11.2000.

für eine identitätspolitische Lesart: Ultimativer Zweck der Charta ist die europäische Vereinigung.

Die Stärkung der *internationalen Identität* und außenpolitischen Rolle der EU wird in der Präambel nicht als Anliegen der Charta verankert. Allerdings ist dem Dokument grundsätzlich eine externe Dimension eingeschrieben, da die Rechtsnormen ausnahmslos in allen Säulen und Tätigkeitsfeldern der EU gelten (vgl. auch Wouters 2001: 4). Weiterhin wird in der Präambel auf die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als Quelle und Orientierungspunkt für die europäischen Grundrechte verwiesen. Die Entwicklung der Debatte um diese internationale Rahmung der rechtlichen Inhalte wird im Folgenden näher untersucht.

3.2 Internationale Normen als Mindeststandard für Europa

In Kenntnis der europäischen Außenpolitik und der internationalen Bindung der Mitgliedstaaten scheint es nahezu selbstverständlich, dass der Grundrechtekonvent bei der Formulierung der Charta nicht nur auf europäische, sondern auch auf globale Menschenrechtsnormen Bezug nahm und ein Unterschreiten derselben zu vermeiden suchte. In der Tat war diese Frage der internationalen Einbettung und Rahmung im Konvent nicht grundsätzlich umstritten. Allerdings zeigt eine genauere Analyse, dass diese Globalorientierung teilweise von anderen, europaspezifischen Kontroversen überlagert zu werden drohte, was auch in den in zahlreichen Stellungnahmen geäußerten Befürchtungen und Warnungen zum Ausdruck kommt, die Charta könne hinter internationale Regeln zurückfallen.

Eine eher europäische Binnenorientierung wird zunächst im Beschluss des Europäischen Rates von Köln deutlich: Dort werden als Bezugspunkt der Charta lediglich nationale und europäische Rechtsquellen genannt, d.h. die EMRK, die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die (in den EG-Verträgen kodifizierten) Unionsbürgerrechte, die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und die Europäische Sozialcharta. Die Menschenrechtskonventionen der UN, die Konventionen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder andere globale Instrumente bleiben unerwähnt. Die Entwicklung der Textentwürfe und ihrer Erläuterungen sowie der Verlauf der Diskussion im Konvent zeigt jedoch, dass man sich bei der Gestaltung der Charta nicht sklavisch an das Kölner Mandat hielt und insbesondere auch weitere internationale Rechtstexte heranzog (vgl. auch Lenaerts/de Smijter 2001: 279; Paciotti 2001: 15).

Die Betonung, dass die Charta nicht nur die EMRK-Standards, sondern grundsätzlich auch globale Normen widerzuspiegeln hätte, zog sich durch zahlreiche Eingaben und Stellungnahmen, nicht nur von zivilgesellschaftlichen Akteuren[32], sondern auch von RegierungsvertreterInnen[33] und EU-Institutionen.[34] Mit Nach-

---

32 Vgl. etwa die Eingaben von der Plattform europäischer NGOs im sozialen Sektor und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) (Gemeinsames Papier, Charte 4194/1/00), der Grundrechte-Koalition von acht NGOs (Charte 4198/00) sowie den „Quality Test", der von 33 nationalen und europäischen NGOs unterzeichnet wurde (Charte 4324/00).

33 Vgl. etwa die Eingaben der VertreterInnen Finnlands (Charte 4117/00), Frankreichs (Charte 4121/00), Dänemarks (Charte 4181/00) und der Niederlande (Charte 4145/00).

druck forderte etwa das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Charta, dass die auf die Union anwendbaren Normen der UN, der ILO, des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) in die Charta aufgenommen werden (Charte 4199/00: Ziff. 14). Die Befürchtung eines europäischen Partikularismus und der damit verbundenen Risiken für die außenpolitische Rolle der EU wird besonders prägnant von der Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) formuliert:

> „The universal character of human rights means that they represent a *common standard of achievement for all peoples and all nations.* [...] Human rights lay the foundation of the identity of all human beings, and not only of Europeans. The Universal Declaration of Human Rights was adopted before the European Community was born. [...] As the EU is elaborating a new instrument for the protection of human rights, it should reaffirm, more than ever, the universal character of these rights, as resulting from the United the (sic) Nations and ILO instruments. [...] By letting believe that human rights represent a European specificity, the EU would weaken its capacity of action in favour of human rights a the international level, facing the risk to be accused of ‚cultural imperialism' by authoritarian regimes" (Charte 4232/00: 2f; Hervorh. im Original).

Amnesty international (Charte 4290/00, 4331/00, 4446/00) und das Gewerkschafts-NGO-Bündnis (4460/00) identifizierten in detaillierten Analysen der Artikelentwürfe des Konvents Formulierungen, die hinter internationalen Standards zurückzubleiben drohen. Auch die europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) forderten die Vereinbarkeit der Charta mit internationalen Konventionen (Charte 4236/00), sie verwiesen jedoch im Hinblick auf die internationale Rolle der EU nicht auf die Förderung der universellen Menschenrechte, sondern die Rolle als „Wettbewerber" und Rivale: Die Charta dürfe die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Handelssystem nicht behindern (Charte 4236/00).

Pointiert nachvollziehen lässt sich die internationalistische Rahmung des Diskurses anhand der Horizontalklausel, die das Schutzniveau der Charta im Verhältnis zu anderen Normen auf nationaler und internationaler Ebene festlegen sollte.[35] Die Entwicklung der Artikelentwürfe verdeutlicht, dass die internationalen Konventionen nicht durchgängig im Zentrum der Überlegungen standen:

Die erste Formulierung des Präsidiums erwähnte die Möglichkeit, internationale Konventionen als Mindestschutzniveau aufzunehmen. In einem späteren Entwurf bezog der Artikel sich jedoch nur auf die EMRK: Das Bemühen, unterschiedliche Rechtsstandards in Europa zu vermeiden, dominierte offensichtlich die Überlegungen.[36] Noch vor der Debatte im Konvent fanden dann – in Übereinstimmung mit den

---

34 Etwa vom Wirtschafts- und Sozialausschuss (Charte 4125/00) und dem europäischen Bürgerbeauftragten (Charte 4131/00). Kommissar Vitorino betonte in seiner Rede bei der konstituierenden Sitzung des Konvents, dass die Charta weder die zahlreichen nationalen noch internationalen Instrumente in Frage stellen würde (Charte 4105: 17, 18). Vgl. auch Gradin (1999).

35 Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte dieses Artikels aus juristischer Perspektive vgl. Liisberg (2001).

36 Liisberg (2001) vermutet, dass das Präsidium vor allem die Konventsmitglieder davon zu überzeugen suchte, dass die einzelnen Artikel in der Charta anders formuliert werden können als die entsprechenden Rechte in der EMRK.

Tabelle 1: Wichtige Schritte der Entwicklung des Horizontalartikels zum Schutzniveau[37]

Charte 4111/00, 20.01.2000	Informatorische Aufzeichnung des Präsidiums des Konvents zu den horizontalen Fragen, Ziff. IV. 18: „Angesichts dessen könnte vielleicht über eine Klausel nachgedacht werden, wonach der durch die Europäische Menschenrechtskonvention und die gemeinsamen Verfassungstraditionen sowie durch *andere im einzelnen zu benennende Übereinkünfte (VN-Pakt, Europäische Sozialcharta usw.)* gebotene Schutz durch die Charta nicht eingeschränkt wird.“
Charte 4123/1/00 15.02.2000	Entwurf des Präsidiums, Art. Z „No provision of the this (sic) Charter may be interpreted as placing restrictions on the protection afforded, in conformity with Article 6 of the Treaty on European Union, by the European Convention on Human Rights.“
Charte 4235/00 18.04.2000	Entwurf des Präsidiums, Art. H 4 „No provision of this Charter may be interpreted as restricting the scope of the rights guaranteed by Union law, the law of the Member States, *international law and international conventions ratified by the Member States*, including the European Convention on Human Rights as interpreted by the case law of the European Court of Human Rights.“
Endgültiger Chartatext	Artikel 53: Schutzniveau „Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie *durch die internationalen Übereinkommen, bei denen die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedsstaaten Vertragsparteien sind,* darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“

zahlreichen Eingaben und der Entschließung des EP – die internationalen Konventionen ihren Platz in dem Artikelentwurf des Präsidiums. Diese Bestätigung internationaler Verpflichtungen war nicht grundsätzlich kontrovers, allerdings wurden einige dem Globaldiskurs zuzurechnende weitergehende Forderungen formuliert.[38] Sie betrafen die explizite Nennung internationaler Konventionen, insbesondere auch der Europäischen Sozialcharta, sowie das Festhalten an einer Formulierung, derzu-

37 Alle Hervorhebungen durch die Verfasserin.

38 Vgl. die Änderungsanträge zum Artikel 49 in Charte 4383/00 (Zusammenfassung des Präsidiums) sowie in Charte 4372/00, die Eingabe von van den Burg (Charte 4953/00), die Forderungen des Gewerkschaft-NGO-Bündnisses (Charte 4460/00) sowie den NGO-"Quality Test" (Charte 4324/00). Vgl. auch den Bericht der 9. und 13. Sitzung des Konvents.

folge auch solche Konventionen als Mindeststandards Berücksichtigung fänden, die nicht von *allen* Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Außerdem wurde ein ergänzender Absatz vorgeschlagen, der insbesondere im Hinblick auf die sozialen Rechte sicherstellen sollte, dass der dynamischen Weiterentwicklung internationaler Standards Rechnung getragen und damit die internationalistische Identität der EU unterstrichen wird:

> „Der internationale Schutz der Grund- und Menschenrechte muss als Gesamtregime gesehen werden, welches in den letzten 50 Jahren an Klarheit und Verbindlichkeit gewonnen hat. [...] Die Europäische Union verdeutlicht mit einem solchen Bezug [auf die internationalen Standards], dass sie sich als Teil des internationalen Menschenrechtsregimes begreift. Damit wäre ein hohes internationales Ansehen der Grundrechtscharta gewährleistet" (Charte 4271/00: 5f).[39]

Diese weitergehenden Vorschläge fanden im Charta-Text keine Berücksichtigung. Dennoch ist die endgültige Formulierung insgesamt mit den internationalen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten vereinbar. Die zentralen UN-Menschenrechtskonventionen, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, sind als Mindestschutzniveau definiert. In einzelnen Artikeln abweichende Formulierungen in der Charta sind dadurch prinzipiell aufgefangen. Symbolische Bedeutung hat weiterhin die Verankerung der internationalen Verpflichtungen in der Präambel. Im ersten Vorschlag des Präsidiums, datiert vom 14. Juli 2000, war trotz der vorangegangenen Debatten um den Horizontalartikel ein Bezug auf internationale Konventionen nicht erwähnt (Charte 4400/00). Im Konvent mahnten jedoch zahlreiche Mitglieder an, einen solchen Verweis auch hier einzufügen (Bericht 15. Sitzung: 16-23). In der endgültigen Version findet sich nun die Formulierung, dass die Charta die Rechte bekräftigt, die sich – neben zahlreichen anderen Quellen – auch aus „den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten" ergeben. Die Präambel der in Nizza verkündeten Charta geht damit über die im Kölner Gipfelbeschluss genannten Rechtsquellen hinaus (Meyer/Engels 2001: 16).

Die weitestgehende Forderung nach einem Beitritt der EU zur EMRK, zur Europäischen Sozialcharta oder sogar zu internationalen Konventionen war nicht Gegenstand der Konventsberatungen, wurde aber immer wieder eingebracht und teilweise auch mit einem Globaldiskurs verbunden: Mit der Unterordnung unter internationale Überwachungsverfahren würde die EU das umsetzen, was sie in der auswärtigen Menschenrechtspolitik einfordert.[40] „In this perspective, the submission of the European institutions to the external control of the European Court of Strasbourg would have a determinant symbolic impact vis-à-vis third states and their nationals" (FIDH, Charte 4232/00 Add1). Die VetreterInnen des Europarats, die nachdrücklich den Beitritt der EU zur EMRK forderten, warnten vor einem Europa der zwei Geschwindigkeiten im Bereich der Menschenrechte und hoben den damit

---

39 Der vorgeschlagene Horizontalartikel war Teil des sogenannten Drei-Säulen-Modells für die Verankerung der sozialen Rechte in der Charta, das der Bundestagsabgeordnete Meyer in die Diskussion einbrachte (Falke 2000: 46f; Engels 2001b).

40 Generell zu dieser Frage vgl. auch Clapham (1999: 675-681).

verbundenen internationalen Glaubwürdigkeitsverlust für Europa sowie die Gefahren für den Universalitätsgedanken hervor (Charte 4961/00: 3; Schwimmer 2000).

Dass der Beitritt trotz der unumstrittenen Akzeptanz der EMRK nicht konsensfähig war, verweist auf die generellen EU-spezifischen Hindernisse für eine konsequente Globalorientierung in der Menschenrechtspolitik, nämlich die Befürchtung, ein solcher Schritt könne der EU *zu viel* „internationale Identität" im Sinne von Staatlichkeit und Rechtspersönlichkeit verleihen: „[...] it also raised issues about the potential statehood of the Commission and about the Community assuming the same identity as a state, so that was off the agenda" (Griffiths (Labour), House of Commons-Debatte, 22.11.2000, Col. 76).

3.3 Die Auseinandersetzung um die wirtschaftlichen und sozialen Rechte

Der Europäische Rat von Köln hatte beschlossen, soziale Rechte in der Charta zu berücksichtigen, die konkrete Ausformulierung gehörte jedoch erwartungsgemäß zu den umstrittensten Fragen. Zudem enthielt der Ratsbeschluss ambivalente Richtlinien, da er dem Konvent auftrug, internationale Rechtsquellen wie die Europäische Sozialcharta und auch die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte heranzuziehen, jedoch nur die sozialen Rechte zu berücksichtigen, die „nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen". Dieser Halbsatz „stach in ein politisches Wespennest – die Frage nach der Unteilbarkeit und nach der Justiziabilität sozialer Menschenrechte" (Hausmann 2001: 253). Ohne dass die Relevanz sozialer Rechte grundsätzlich in Frage gestellt werden musste, argumentierten die Gegner einer umfassenden Aufnahme von sozialen Rechten, dass die meisten Kataloge nur Zielbestimmungen enthielten (Engels 2001b: 87). Ein zweiter, zentraler Einwand war die Möglichkeit, dass durch die Aufnahme sozialer Rechte nationale Kompetenzen „angesaugt" werden könnten. Daher sei nur ein an die Zuständigkeiten der Union angepasster Katalog, aber keine vollständige Liste der sozialen Rechte aufzunehmen. Nur so könne verhindert werden, dass nationale Standards in Frage gestellt werden.[41]

In diesen Kontroversen deckte sich der Globaldiskurs weitgehend mit der Forderung nach einer möglichst vollständigen und gleichberechtigten Aufnahme sozialer Rechte:[42] Die internationalen Prinzipien stellten – neben den europäischen

---

41 Die entsprechende Position Schwedens beispielsweise zielte darauf ab sicherzustellen, dass ein hoher nationaler Standard sozialer Sicherung erhalten bleiben kann, während die Regierung Großbritanniens neue Verpflichtungen im sozialen Bereich zu vermeiden suchte (Braibant 2000). Das Argument der Nichtzuständigkeit der Union bei sozialen Rechten wurde dabei durchaus auch strategisch genutzt, denn es wurde im Zusammenhang mit den über den Kompetenzbereich der EU hinausreichenden bürgerlichen und politischen Rechten (z.B. Verbot der Todesstrafe) sehr viel seltener geäußert (Paciotti 2001: 17f).

42 Diese Position ist erwartungsgemäß vor allem auf Seiten der grünen und sozialdemokratisch bzw. sozialistisch orientierten Konventsmitglieder zu finden. Sie wurde unterstützt von den Gewerkschaften und einer Vielzahl von NGOs. Vgl. etwa den „Quality Test" von 33 NGOs (Charte 4324/00). Vgl. auch die Berichte der 7., 11., 14. Sitzung des Konvents.

Konventionen und dem Konzept des „europäischen Sozialmodells“[43] – wichtige Referenzpunkte dar, um die Unmöglichkeit einer Grundrechtecharta ohne einen vollständigen Katalog sozialer Rechte zu begründen. Verwiesen wurde auf das internationale *Unteilbarkeitsprinzip* und die von internationalen Organisationen festgestellte Wesensgleichheit von wirtschaftlich-sozialen und „klassischen“ Menschenrechten. So würde etwa eine zunächst vorgeschlagene Unterscheidung zwischen sozialen Rechten und Prinzipien (Art. 31, Charte 4316/00) das „moderne Menschenrechtsverständnis“ unterlaufen, das von allen Mitgliedstaaten bei der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 akzeptiert worden sei (FIAN, Charte 4357/00: 3).

Weiterhin wurde auf *die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten* verwiesen: Nur durch die Verankerung der sozialen Rechte auf EU-Ebene könne verhindert werden, dass diese durch Europäisierung ausgehöhlt werden. Völkerrechtlich längst kodifizierte Standards, wie etwa das Streikrecht[44], die von allen Mitgliedstaaten anerkannt worden seien, dürften nicht in Frage gestellt werden (vgl. auch Engels 2001b: 87). Diese Betonung der Rolle der Mitgliedstaaten stand auch im Zentrum einer Intervention von internationaler Seite: Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte warnte in einem recht scharf formulierten Schreiben, dass ein Verzicht auf soziale Rechte in der Charta den Vertragsverpflichtungen der Mitgliedstaaten entgegenlaufen könnte (Charte 4315/00: 4):

> „[...] if economic and social rights were not to be integrated in the Draft Charter on an equal footing with civil and political rights, such negative regional signals would be highly detrimental to the full realization of all human rights at both the international and domestic levels, and would have to be regarded as a retrogressive step contravening the existing obligations of Member States of the European Union under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.“

Diese Stellungnahme enthält auch einen Verweis auf die *Außenwirkung* der Charta und die Rolle der EU als Vorbild und Modell in der internationalen Politik, der den Globaldiskurs grundsätzlich kennzeichnet. Ein Verzicht auf die vollständige Verankerung von sozialen Grundrechten in der EU-Charta würde an die internationale Gesellschaft ein falsches Signal senden (Bericht 7. Sitzung: 1, Meyer/Engels 2001: 15) und mit der außenpolitischen Rolle der EU nicht vereinbar sein.[45]

---

43 Vgl. etwa die Eingaben des Gewerkschaft-NGO-Bündnisses (z.B. 4194/1/00 rev1) und die Stellungnahmen des Vertreters der französischen Regierung (Braibant 2000). Vgl. auch den Bericht der 11. Sitzung des Konvents.

44 Die explizite Nennung des Streikrechts wurde nicht nur von Gewerkschaften, sondern auch vom Europäischen Parlament (Charte 4199/00), der Kommission (Charte 4477/00) und zahlreichen Konventsmitgliedern mit Nachdruck gefordert, gehörte jedoch – auch aufgrund der fehlenden EU-Kompetenz – zu den umstrittensten Fragen.

45 Im Zusammenhang mit dem Verbot der Kinderarbeit wurde im Konvent etwa auf das Engagement der EU gegenüber Drittstaaten in internationalen Organisationen wie der WTO hingewiesen (Bericht 14. Sitzung: 15). Der DGB-Vertreter verwies in der Anhörung in Bundestag und Bundesrat auf die Bemühungen der EU in der ILO zur weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte am Arbeitsplatz (Deutscher Bundestag 2000b: 44).

Die heftigen Auseinandersetzungen um die sozialen Rechte in der Grundrechtecharta sind letztlich durch einen Kompromiss aufgelöst worden.[46] Dies war keineswegs vorprogrammiert, denn im Laufe der Verhandlungen sah es mehrfach so aus, als könnten sie eben an dieser Frage scheitern (Leinen/Schönlau 2001: 31). Basierend auf einem Vorschlag des Bundestagsabgeordneten Meyer, unterstützt von dem Regierungsvertreter Frankreichs, Braibant, wurden die sozialen Rechte in drei Säulen in der Charta verankert (Falke 2000: 46f, Engels 2001b): durch das Solidaritätsprinzip in der Präambel, eine Anzahl individueller Rechte in verschiedenen Kapiteln der Charta, und schließlich die oben bereits diskutierte Horizontalklausel, die die internationalen Standards, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, als Mindestschutz festschreibt. Insgesamt betrachtet trägt die Charta den grundsätzlichen Forderungen, die mit dem Globaldiskurs verbunden wurden, weitgehend Rechnung: Das internationale Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte wird eindeutig umgesetzt. Die sozialen Rechte sind neben bürgerlichen und politischen Rechten gleichberechtigt integriert. Die grundlegenden sozialen Rechte werden als Menschenrechte bzw. als Rechte aller ArbeitnehmerInnen, d.h. unabhängig von der Unionsbürgerschaft, definiert.

Beim substanziellen Gehalt der sozialen Rechte wird die Kompromisslösung jedoch an vielen Stellen sichtbar. Die Rechte aus dem internationalen Sozialpakt haben zwar nahezu komplett Berücksichtigung gefunden (Falke 2000: 52). Leerstellen sind jedoch u.a. beim Recht auf angemessenen Lebensstandard (Wohnen, Nahrung) und dem Recht auf fairen Lohn kritisiert worden, die im Internationalen Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (IPWSK) verankert sind (Art. 11 und 7). Das umstrittene Recht auf Arbeit (Art. 6, IPWSK) war nur als „Recht zu arbeiten" durchsetzbar (vgl. Hausmann 2001). Das umkämpfte Streikrecht wurde letztlich aufgenommen, allerdings enthält die Charta im Gegenzug ein international bislang nicht bekanntes Recht auf „unternehmerische Freiheit" (vgl. Engels 2001b: 87), das – befürwortend – als „Sozialismusverbot" interpretiert wurde.[47] Weiterhin wurde die Aufnahme sozialer Rechte in Bereichen beschränkter Kompetenz der EU teilweise nur dadurch ermöglicht, dass die Rechte nach Maßgabe einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gewährt werden (hierzu näher Meyer/Engels 2001: 19).

Die soziale Dimension der Charta wurde somit im Europäischen Parlament (Debatte zur Charta der Grundrechte am 14.11.2000) einerseits als Schwächung der Unteilbarkeit und Universalität[48] und „Fortführung des liberalen Europas gegen das soziale Europa der Bürger"[49], andererseits aufgrund der ebenbürtigen Berücksichtigung der sozialen Rechte als „Revolution" in der Geschichte der Menschenrechte[50]

---

46 Für abgewogene juristische Bewertungen vgl. Falke (2000) und Gijzen (2001), aus Teilnehmerperspektive Engels (2001b) und Hausmann (2001), ablehnend – aus unterschiedlichen Lagern – Attac (2000) und Schachtschneider (2000).

47 Friedrich (Europäische Volkspartei), EP-Debatte, „Charta der Grundrechte", 14.11.2000.

48 So etwa Frahm (Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke).

49 Boumediene-Thiery (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz).

50 So der Berichterstatter Voggenhuber (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz).

und als „wichtiger Schritt zur Förderung eines sozialen Europas“[51] interpretiert. Von der Mehrheit der Abgeordneten, der Konventsmitglieder und auch den Gewerkschaften (ETUC 2000) wurde der Kompromiss jedoch insgesamt als akzeptable Lösung bewertet, und – etwa im EP und im Bundestag – vielfach als Betätigung des „europäischen (Sozial-)Modells“ begrüßt: „Soziale Gerechtigkeit, abgeleitet aus dem Grundsatz der Solidarität, ist das Charakteristische des europäische Modells, das wir in der Charta beschrieben haben“ (Meyer, PlPr 14/124, 12.10.2000, 11905A). Die Gleichberechtigung der sozialen Rechte in der Charta wurde somit zugleich als Beitrag zur Globalorientierung und als identitätsstiftende Benennung eines europäischen Spezifikums gelesen.

3.4 Die Rechte von Flüchtlingen

Asylpolitik ist ein typisches Feld, in dem Identitätspolitik und Menschenrechte, Partikularismus und Universalität in einem Spannungsverhältnis stehen (Noll/Vedstedt-Hansen 1999: 360), da hier direkt die Definition von Mitgliedschaftsregeln berührt wird: Um die kulturelle Identität der Gemeinschaft zu wahren, scheint eine Politik der Abgrenzung nötig, wodurch wiederum eine menschenrechtlich definierte Identität unter Druck gerät (Gowlland-Debbas 2001: 222).

Im Hinblick auf die Grundrechtecharta war ein Artikel zum Asylrecht von Anfang an in den Entwürfen des Präsidiums des Konvents enthalten. Die Formulierung veränderte sich jedoch im Laufe der kontroversen Verhandlungen (siehe Tabelle 2). Eine grundsätzliche Globalorientierung war in der Debatte insofern weitgehend konsensuell, als nicht in Frage gestellt wurde, dass das internationale Flüchtlingsrecht, besonders die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 und das Protokoll vom 31. Januar 1967, die bereits in den EG-Verträgern verankert sind, von der Union zu respektieren sei.[52] Die internationalen Normen wurden jedoch unterschiedlich ausgelegt und waren so Referenzpunkt für Forderungen sowohl nach einer engen wie auch einer weiten Definition des menschenrechtlichen Asylanspruchs in der EU.

Verschiedene Änderungsanträge, die auf eine Ersetzung der vom Präsidium vorgeschlagenen individualrechtlichen Formulierung durch ein Recht auf Antragstellung oder eine Institutsgarantie abzielten, rekurrierten auf entsprechende internationale Regelungen: „The internationally recognised right is to ‚*apply for asylum*'. The wording is incorrect and may be dangerously broad“ (Bereijo, Änderungsantrag 424, Charte 4332/00; Hervorh. im Original). Folglich dürften entsprechende nationale Regelungen durch eine individualrechtliche Formulierung in der Charta nicht in Frage gestellt werden (z.B. Gnauck, Änderungsantrag 412, Charte 4332/00).[53]

---

51 Kaufmann (Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke).

52 Vgl. für die folgende Darstellung insbesondere die Änderungsanträge zu Art. 21 in Charte 4360/00 (Zusammenfassung durch das Präsidium) und in Charte 4332/00 sowie die Berichte der 6. und 13. Konventssitzung.

53 Zur Frage eines internationalen „Menschenrechts auf Asyl" vgl. auch Grenz (1998: 207f).

Tabelle 2: Wichtige Schritte der Entwicklung des Artikels zum Asylrecht[54]

Charte 4137/00 24.02.2000	Entwurf des Präsidiums, Art 19, Abs. 1: „*Nicht der Union angehörende Personen* haben Recht auf Asyl in der Europäischen Union [nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar über die Rechtsstellung der Flüchtlinge] [nach den Bedingungen der Verträge]."
Charte 4284/00 05.05.2000	Entwurf des Präsidiums, Art 21, Abs. 1 „*Staatsangehörige von Drittländern* haben Recht auf Asyl in der Europäischen Union nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. "
Chartatext	Art. 18: Asylrecht „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet."

BefürworterInnen einer weiten Auslegung der Schutzgründe, etwa bei geschlechtsspezifischer Verfolgung, verwiesen hingegen auf neue Trends im Flüchtlingsrecht und die internationale Rolle der EU als Vorreiter bei der Fortentwicklung internationaler Standards, die auch von (internationalen) Nichtregierungsorganisationen begrüßt würde:[55]

> „The inclusion [...] of grounds for asylum specific to women is based on a realisation that is gaining in international acceptance, namely that women as a sociological group frequently face particular forms of persecution. [...] By incorporating such a clarification of persecution, the Union would be contributing toward the affirmation of a modern fundamental right that is already recognised in specific cases. [...] The wording proposed here is expressly welcomed by *Amnesty International,* PRO ASYL and *Terre des Femmes*" (Meyer/Leinen/Martin/van den Burg, Änderungsantrag 407, Charte 4332/00; Hervorh. im Original).

Die mögliche *Unterschreitung* internationaler Standards war zudem ein entscheidendes Argument in der Auseinandersetzung um die Definition des persönlichen Schutzbereiches. In den ersten Entwürfen des Präsidiums war, basierend auf einem

54 Alle Hervorhebungen durch die Verfasserin.

55 Auch grundsätzlich wurde von NGOs auf die internationale Verantwortung und Vorbildfunktion der EU verwiesen: Die künftige EU-Asylpolitik würde maßgeblich darüber entscheiden, wie im nächsten Jahrhundert das internationale Schutzsystem für Flüchtlinge aussehen wird (Forum Menschenrechte, Bezug nehmend auf den UNHCR, in der Stellungnahme zur Anhörung im Bundestag/Bundesrat, April 2000, Deutscher Bundestag 2000b).

Protokoll zum EG-Vertrag, eine Beschränkung des Asylrechts auf nicht der EU angehörende Personen enthalten,[56] also eine Diskriminierung nicht von Fremden, sondern der EU-BürgerInnen selbst. Nicht nur bei verschiedenen NGOs[57], sondern auch im Konvent stieß der Ausschluss der EU-BürgerInnen auf breite Ablehnung, die in zahlreichen Änderungsanträgen ihren Niederschlag fand. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) selbst meldete sich mit einer kritischen Stellungnahme zu Wort, in der der Wortlaut des Asylartikels als unvereinbar mit anerkannten Standards des internationalen Flüchtlingsrechts bezeichnet wurde (Charte 4339/00).

Indirekt betroffen war die Rechtsstellung der Flüchtlinge schließlich in der Diskussion um den persönlichen Schutzbereich beim Recht auf Freizügigkeit. Dass grundsätzlich eine Charta nicht nur für EU-BürgerInnen zu formulieren sei, sondern fundamentale Rechte und Freiheiten allen Menschen gewährt werden müssten, war im Konvent – nicht zuletzt aufgrund der eindeutigen internationalen Vorgaben – nicht sehr kontrovers.[58] Dennoch war der persönliche Schutzbereich in einzelnen Bereichen, insbesondere bei den sozialen Rechten[59] und einigen Unionsbürgerrechten, umstritten. Im Hinblick auf das Freizügigkeitsrecht, das in den EU-Verträgen auf UnionsbürgerInnen beschränkt ist, unterstützten eine Mehrheit des Konvents und zahlreiche NGOs die Forderung, dieses Recht auf DrittstaatlerInnen mit Aufenthaltsberechtigung, und damit auch anerkannte AsylberwerberInnen, auszudehnen.[60] In der Argumentation des NGO-Bündnisses[61], das sich besonders für die Rechte von Drittstaatsangehörigen einsetzte, wird der Globaldiskurs der internationalen Verpflichtungen mit der europäischen Idee eines Europas ohne Grenzen verknüpft:

> „[...] the extension of this right to Third Country Nationals could be considered in the future to be a result of the right to freedom of movement, as consecrated in various

---

56 Entsprechend dem „Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union" zum EG-Vertrag gelten EU-Staaten als sichere Herkunftsländer, so dass die Möglichkeit für EU-BürgerInnen, innerhalb der EU Asyl zu erhalten, von vornherein eingeschränkt ist. Von vielen BeobachterInnen – und vom UNHCR – wurde das Protokoll als unvereinbar mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bezeichnet (Clapham 1999: 664f; amnesty international 1999: 20-22).

57 Vgl. etwa die Stellungnahmen von amnesty international (Charte 4290/00) und vom European Council for Refugees and Exiles (ECRE) (Charte 4290/00).

58 Vgl. auch House of Lords (2000: Ziff. 147) sowie zur einheitlichen Position wichtiger NGOs und der Gewerkschaften in dieser Frage den Bericht einer Anhörung durch das Präsidium (Charte 4148/00). Zunächst schien die Bestimmung der GrundrechtsträgerInnen jedoch eine komplizierte Frage zu sein (Europäische Kommission, Charte 4477/00: Ziff. 24, 25), die auch in der Anhörung im Bundestag/Bundesrat grundsätzlich diskutiert wurde.

59 Eine Beschränkung auf EU-BürgerInnen wurde etwa gefordert beim Recht auf soziale Sicherung oder dem Recht auf Berufsfreiheit, da die EU hier keinerlei Kompetenzen habe und den Mitgliedstaaten keine neuen Pflichten auferlegt werden dürften. Vgl. die Änderungsanträge Nr. 40, 41 und 240 zu den Artikeln 32 und 41 im Dokument Charte 4372/00.

60 Vgl. die Änderungsanträge zum Artikel 30 (Charte 4332/00) sowie den Bericht zur 14. Sitzung: 5-7.

61 Mitglieder dieser Koalition waren die European Justice and Peace Commissions, International Federation of Leagues for Human Rights, European Migrants Forum, International Catholic Migration Commission, KAIROS Europe, Pax Christi International, Representatives of Communities of African Origin, und der Quaker Council for European Affairs.

international human rights protection instruments. These clauses have no reference to nationality as a criteria for application [...]. In regards to European integration, it is logical and fair that the rights to freedom of movement and establishment within the EU should equally benefit all persons legally resident. This would follow the ethos of those who originally dreamt of an internal market and Union without borders" (NGO-Bündnis, Charte 4198/00: 4).

Wie bei den sozialen Rechten spiegelt der endgültige Chartatext einen Kompromiss wider: Das Recht auf Freizügigkeit bleibt zunächst entsprechend dem EG-Vertrag EU-BürgerInnen vorbehalten. Anstelle der ursprünglichen individualrechtlichen Formulierung des Asylrechts beinhaltet die endgültige Fassung eine Institutsgarantie. Auch eine explizite Nennung frauenspezifischer Fluchtgründe war nicht konsensfähig. Andererseits wurde durch die Rücknahme der expliziten Beschränkung auf Nicht-EU-BürgerInnen eine Kompatibilität mit internationalen Verpflichtungen hergestellt.[62] Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll haben – als einzige über Europa hinausgehende internationale Konventionen – Eingang in den Chartatext gefunden, auch wenn diese Globalorientierung letztlich einen Kompromiss zwischen verschiedenen substanziellen Positionen darstellt (Meyer/Engels 2001: 23).

Weiterhin drückt der Artikel 19 zum Abschiebeschutz, der das Asylrecht im engeren Sinne ergänzt, einen europäischen Konsens aus, der die internationale Rolle der EU als Vorreiter in der internationalen Menschenrechtspolitik unterstreicht. Er untersagt Abschiebung, Auslieferung oder Ausweisung nicht nur bei drohender Folter und Misshandlung, sondern auch bei dem Risiko der Todesstrafe, obwohl diese Strafform völkerrechtlich (noch) nicht grundsätzlich geächtet ist.

4 Schlussfolgerungen

Aus theoretischer Perspektive war das Ziel der Analyse, aufbauend auf einer Unterscheidung von zwei Identitätsdimensionen die Relevanz des menschenrechtlichen Globaldiskurses, der die internationalen Normen und außenpolitischen Verpflichtungen der EU hervorhebt, in der europäischen Grundrechtsdebatte nachzuzeichnen.

Im Hinblick auf die *Zielformulierung* der Charta wurde zunächst die stärkere Identifizierung der BürgerInnen mit der EU durch die Bestätigung eines eigenen europäischen Wertekonsens bei gleichzeitiger Schonung nationaler Kompetenzen und Normsysteme als zentrales Anliegen der InitiatorInnen sichtbar gemacht. Dennoch finden sich von Anfang an auch Elemente des Globaldiskurses: einerseits, indem die Konsolidierung der internationalen Rolle der EU durch einheitliche Grundrechtsnormen in der Begründung der Charta Berücksichtigung fand; andererseits in den Stimmen, die neben – oder anstelle – der Charta einen Beitritt der EG/EU zu internationalen Konventionen einforderten. Im Hinblick auf die Bezugs-

62 Allerdings wird Asyl auch nach Maßgabe des EG-Vertrags gewährt, der ja das oben erwähnte Protokoll enthält. In den – rechtlich nicht verbindlichen – Erläuterungen des Präsidiums (Charte 4473/00) wird festgestellt, dass der Artikel das dem EG-Vertrag beigefügte Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt.

quellen und *Inhalte der Charta* wird die latente Binnenorientierung des Kölner Gipfelbeschlusses, der ausschließlich auf europäische und nationale Standards verweist, in den Konventsberatungen erweitert. Die außenpolitische Rolle der EU wie auch die internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten waren ein wichtiger Bezugspunkt in der Debatte und spiegeln sich im endgültigen Chartatext. Der in Nizza letztlich verkündete Katalog ist – wie jedes europäische Dokument – ein Kompromiss, der jedoch insgesamt mit der „internationalistischen Identität" der EU in der Menschenrechtspolitik vereinbar ist.

Die derzeit oder in Zukunft von allen Mitgliedstaaten anerkannten internationalen Konventionen sind als Mindeststandard des europäischen Grundrechtsschutzes festgeschrieben. In den inhaltlich stark umstrittenen Fragen der sozialen Rechte und des Asylrechts stellten die internationalen Verpflichtungen wichtige Referenzpunkte dar. Eine Charta ohne soziale Rechte wurde nicht nur aufgrund des Widerspruchs zum „Sozialmodell Europas", sondern auch aufgrund der internationalen Ausstrahlung als Unmöglichkeit beschrieben. Die grundsätzliche Verpflichtung auf das internationale Flüchtlingsrecht machte einen expliziten Ausschluss der EU-BürgerInnen vom Asylanspruch unmöglich, wenn auch die inhaltlichen Kontroversen um die Interpretation des Asylrechts nicht beigelegt wurden. Und obwohl im Hinblick auf die UnionsbürgerInnenrechte, insbesondere das Recht auf Freizügigkeit, vom Status Quo der EG-Verträge nicht abgekehrt worden ist, kann die grundsätzlich menschenrechtliche Formulierung der Rechte in der Charta als Bestätigung des von Europa vertretenen Universalitätsprinzips und als Ausdehnung der Idee der Unionsbürgerschaft selbst gelesen werden (Rodotà 2001: 73f).

Insgesamt bestätigen diese Beobachtungen die Bedeutung internationaler Normen, aber auch die besonderen Schwierigkeiten ihrer Verankerung im EU-Kontext: Die globale Orientierung und Einbettung der Menschenrechtspolitik ist ein institutionalisiertes und weitgehend konsensuales Element der internationalen Identität der EU und ihrer Mitgliedstaaten, das den Diskurs über Grundrechte – als möglichem Bezugspunkt kollektiver europäischer Identität – begrenzt. Dass andererseits viele weitergehende Forderungen im Diskurs der Globalorientierung nicht durchsetzbar waren, ist nicht nur auf unterschiedliche Interpretationen internationaler Standards, sondern vor allem auch auf die spezifischen Merkmale eines normativen Mehrebenensystems und einer „polity under construction" zurückzuführen: Die Grundrechtecharta soll einerseits ein Mehr an Rechtssicherheit bringen oder gar europäische Identität stiften, sie muss aber zugleich den Befürchtungen Rechnung tragen, durch eigenständige Menschenrechtspolitik könne Europa *zuviel* Identität zugewiesen und die nationale Autonomie eingeschränkt werden.

Aus normativer Perspektive ist die Charta nicht nur relevant, weil sie sich – selbst bei rechtlicher Unverbindlichkeit – auf konkrete Entscheidungen über individuelle Rechte und Menschenrechtsinitiativen auswirkt, sondern weil sie auch einen Beitrag zur internationalen Menschenrechtsdebatte und zum Verhältnis zwischen Universalismus und Partikularismus darstellt. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass trotz der identitätspolitischen Zielsetzung eine spezifisch europäische, nach „unten" und/oder „oben" abgrenzende Lesart der Menschenrechte aufgrund der globalen Orientierung einerseits und der nationalen Kompetenzvorbehalte andererseits in der

Charta nur ansatzweise zu finden ist: Kulturelle Besonderheiten, etwa im Hinblick auf Abtreibung oder die Definition von Familie sind gerade *nicht* europäisch definiert, sondern bleiben in der nationalen Vielfalt erhalten. Ebenso unterliegt die Auslegung sozialer Rechte vielfach nationalen Regelungen und Kompetenzen. Auch eine spezifisch europäische Herleitung der Menschenrechte wird weitgehend vermieden. Laut Präambel gründet sich sie Union auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität", und dies „in dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes". Eine nähere Spezifizierung europäischer Wurzeln – etwa ein Verweis auf das christlich-jüdische Erbe – war im Konvent nicht konsensfähig. Schon die Aufnahme religiöser Bezüge war höchst umstritten und konnte nur mit einem Übersetzungstrick gelöst werden.[63] Zwar zeichnet sich die Charta im internationalen Vergleich in einigen Bereichen durch menschenrechtliche Weiterentwicklungen aus, wie etwa das Verbot der Todesstrafe, die Aufwertung des Asylrechts als Element einer Grundrechtsordnung und die Aufnahme moderner Menschenrechte (Umweltschutz, Datenschutz, Bioethik). Dies schafft auch etwas Unterscheidbares gegenüber anderen Gemeinwesen, etwa – im Hinblick auf die Todesstrafe – gegenüber den USA und Japan, ist aber mit dem internationalistischen Anspruch kompatibel, da ein weiterreichender Menschenrechtsschutz völkerrechtlich grundsätzlich erlaubt ist. Weiterhin wird auch die rechtliche Integration wirtschaftlich-sozialer und bürgerlich-politischer Rechte als eine spezifisch „europäische Note" bezeichnet, insbesondere auch hier in Abgrenzung gegenüber liberalen Grundrechtsordnungen wie der der USA (von Bogdandy 2000: 1314, Anm. 37; Hohmann 2000: 9; Pache 2001: 479). Diese Unterscheidung kann jedoch auch als Umsetzung der international verankerten Unteilbarkeitsnorm beschrieben werden.

Insgesamt spiegelt sich das „spezifisch europäische" in der Charta somit in einer global eingebetteten, modernen Definition der Grundrechte einerseits, und einer – entsprechend der Mehrebenengestalt – fragmentierten Zuständigkeit bei der Konkretisierung und Umsetzung dieser Rechte andererseits. Europa verspricht, die Achtung der „Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten" (Präambel der Charta) und der international verankerten universellen Werte zu verbinden. Ob dieses Dokument zu einer stärkeren Identifizierung der BürgerInnen mit Europa bzw. zum Bezugspunkt *kollektiver europäischer Identität* wird, ist derzeit kaum zu beantworten. Aufgrund des weitgehenden Verzichts auf eine partikularistische Lesart und Herleitung der Menschenrechte ist jedoch zumindest festzuhalten, dass die *internationale Identität der EU* als Verfechter des Universalitätsanspruchs und des Multilateralismus in der Menschenrechtspolitik durch die Charta nicht unterminiert, möglicherweise gar gestärkt wird. Trotz Unschärfen, Einschränkungen und Unverbindlichkeit, und obwohl der Schritt einer Unterwerfung unter internationale Überwachungsverfahren bislang nicht konsensfähig war, signalisiert die Charta nach außen, dass die EU ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten auch intern einzulösen verspricht und sich dabei an internationa-

[63] In allen anderen Sprachfassungen fehlt der Begriff 'religiös', da zwischen der deutschen und französischen Position hinsichtlich der Religionsfrage kein Konsens herzustellen war (vgl. Engels 2001a: 13).

len Standards orientiert. Eine Gefahr des „Werteimperialismus" in der Außenpolitik besteht allenfalls dann, wenn angesichts der Progressivität in einigen Feldern der Katalog in seiner Gesamtheit als Maßstab für andere Staaten angelegt wird (Wouters 2001).[64]

Im Hinblick auf die Herrschaftsverhältnisse in der EU, die aus konstruktivistischer Sicht durch Regeln und Normen produziert, reproduziert und verändert werden (Onuf 1989), ist die Charta kaum als emanzipatorisches Projekt zu bezeichnen, das Privilegien und Ressourcen umverteilt. Die Menschen in Europa, und die die nach Europa kommen, erhalten größere Rechtssicherheit durch Transparenz, aber kaum neue Rechte oder Rechtswege. Umgekehrt haben sich aber auch Befürchtungen einer massiven Unterminierung bestehender sozialer Rechte („Marktherrschaft") oder einer unkontrollierbaren Stärkung zentraler Bürokratie („Superstaat EU") nicht bestätigt. Welche Auswirkungen auf die Machtverteilung sich konkret aus der neuen Transparenz und der Mobilisierung zahlreicher Interessengruppen im Zusammenhang mit dem Charta-Prozess und der damit verbundenen Verfassungsdebatte ergeben, ist allerdings ebenso offen wie die zukünftigen juristischen Folgen.

Auch die inhaltliche Bestimmung der Identität Europas wird durch die Charta zwar beeinflusst, aber nicht entschieden. Das „was Europa ausmacht", wird auch in Menschenrechtsfragen weiterhin umstritten bleiben. Die vorherrschende Deutung wird letztlich in der Interpretation und praktischen Umsetzung der in der Charta enthaltenen Rechtsnormen sichtbar werden, beispielsweise in der Ausgestaltung des sekundären Asylrechts, der Sozial- und Wirtschaftspolitik oder der Entwicklungspolitik. Ob diese Politiken sich als vereinbar mit den internationalistischen Bekenntnissen erweisen, steht (hoffentlich bald) auf einem anderen Blatt, das dann auch über eine Analyse von Diskursen hinausgehen muss.

5 Literatur

Alhadeff, Gampiero 2000: A European Charter of Fundamental Rights – The Heart of Europe, in: Challenge Europe 1/2000, online: http://www.theepc.be/ChallengeEurope/Journal/Aldah.htm (31.03.00).

Alston, Philip/Weiler, J.H.H. 1999: An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg.): The EU and Human Rights, Oxford, 3-66.

amnesty international 1999: Für Verfolgte ausgeschlossen? Asylpolitik in der Europäischen Union, Bonn.

Anderson, Benedict 1987: Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London.

Attac 2000: Attac's Position on the Mobilization at Nice, online: http://www.attac.org/fra/asso/ doc/doc35en.htm (23.01.02).

Bernitz, Ulf/Bernitz, Hedvig Lokrantz 1999: Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg.): The EU and Human Rights, Oxford, 505-527.

[64] Umgekehrt können die Leerstellen – insbesondere im sozialen Bereich – außenpolitisches Handeln beschränken: Eine glaubwürdige Einforderung eines Rechts auf Arbeit oder Wohnen dürfte in Zukunft schwierig sein.

Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11: 1, 71-103.

Braibant, Guy 2000: Die aktuelle Diskussion um den Entwurf der Grundrechtecharta, Vortrag bei der Konferenz „Soziale Grundrechte in der Europäischen Union", 14./15. Juni 2000, Stuttgart-Hohenheim, online: http://www.bma.de/de/europa/konferenz/ (28.08.01).

Cederman, Lars-Erik (Hrsg.) 2001a: Constructing Europe's Identity: The External Dimension, Boulder.

Cederman, Lars-Erik 2001b: Political Boundaries and Identity Trade-Offs, in: ders. 2001a, 1-20.

Christiansen, Thomas/Jörgensen, Erik/Wiener, Antje (Hrsg.) 2001: The Social Construction of Europe, London.

Clapham, Andrew 1999: Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg.): The EU and Human Rights, Oxford, 627-683.

Däubler-Gmelin, Herta 1999: Grundrechte in Europa, Rede auf dem Kongreß „Eine europäische Charta der Grundrechte - Beitrag zur gemeinsamen Identität" am 27. April 1999 in Köln, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 25, 4. Mai 1999, 245-248, Berlin.

Dauderstädt, Michael 1999: Der Kirchturm und sein Horizont. Identität und Grenzen Europas (Reihe Eurokolleg 42), Bonn.

De Búrca, Gráinne 2001: The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights, in: European Law Review 26, 126-139.

Deloche-Gaudez, Florence 2001: The Convention on A Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?, Notre Europe Research and Policy Paper 15, online: http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud15-en.pdf (15.10.2003).

Deutscher Bundestag 2000a: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Drucksache 14/3387 (Antrag von SPD und Bündnis90/Die Grünen), 17.05.2000, Berlin.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.) 2000b: Materialsammlung und Stenographisches Protokoll der öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates am 05.04.2000, Berlin.

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) 2001: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Berichte und Dokumentation, Berlin.

Diez, Thomas 1998: Perspektivenwechsel. Warum ein „postmoderner" Ansatz für die Integrationsforschung doch relevant ist, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 139-48.

Diez, Thomas 1999: Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte, Opladen.

Donnelly, Jack 2000: An Overview, in: Forsythe, David P. (Hrsg.): Human Righs and Comparative Foreign Policy, Tokyo, 310-334.

Engels, Markus 2001a: Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung? (Reihe Eurokolleg 45), Bonn.

Engels, Markus 2001b: Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, in: Frank, Thomas/Jenichen, Anne/Rosemann, Nils (Hrsg.): Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte – ein interdisziplinärer Überblick, Berlin, 77-89.

ETUC (European Trade Union Confederation) 2000: ETUC Position on the Proposed Charter of Fundamental Rights in View of the Nice Summit, adopted by the ETUC Executive Committee on 25-26 October 2000.

Eurobarometer, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, herausgegeben von der Europäischen Kommission, Generaldirektion 10, Brüssel (verschiedene Ausgaben).

Europäische Kommission 1999: Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen. Bericht der Expertengruppe „Grundrechte", Luxemburg.

Europäische Kommission 2000: Fundamental Rights in the European Union: Commission Stresses Added Value of Future Charter, Pressemitteilung der Kommission, IP/00/995, 12. September 2000.

Europäischer Rat (Köln) 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 49, 509-536, Berlin.

Falke, Josef 2000: Soziale Grundrechte als Bestandteil einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Bremische Bürgerschaft (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Fachtagung vom 26. September 2000, Bremen, online: www.europa-bremen.de/europa/charta/TEILD.pdf (20.10.2003).

Fearon, James D./Laitin, David D. 2000: Violence and the Social Construction of Ethnic Identity, in: International Organization 54: 4, 854-877.

Fossum, John Erik 2002: Charters and Constitution-Making: Comparing the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the European Charter of Fundamental Rights (Arena Working Paper 02/8), Oslo.

Gijzen, Marianne 2001: The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe?, in: Maastricht Journal for European and Comparative Law 8: 1, 33-48.

Gowlland-Debbas, Vera 2001: European Asylum Policies and the Search for a European Identity, in: Cederman 2001a: 213-229.

Gradin, Anita 1999: Fundamental Rights, Rede beim Kongreß „Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität" am 27. April 1999 in Köln.

Green, David Michael 2000: On Being European: The Character and Consequences of European Identity, in: Green Cowles, Maria/Smith, Michael (Hrsg.): Risks, Reform, Resistance, and Revival, The State of the European Union Vol. 5, Oxford, 292-322.

Grenz, Wolfgang 1998: Neuere Entwicklungen der Flüchtlingsarbeit in Deutschland aus der Sicht von amnesty international, in: amnesty international (Hrsg.) 1998: Menschenrechte im Umbruch, Neuwied, 207-222.

Guzzini, Stefano 2000: A Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations, 6: 2, 147-182.

Haltern, Ulrich 2001: Europe goes Camper. The EU Charter of Fundamental Rights From a Consumerist Perspective, Constitutionalism Web-Paper, ConWEB 3/2001.

Hausmann, Ute 2001. Europäische Grundrechtecharta – Soziale Menschenrechte im Kreuzfeuer, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt a.M., 251-261.

Heim, Matthew 2000: A European Union Charter of Fundamental Rights - A Legal View, in: Challenge Europe 1/2000, online: http://www.theepc.be/ChallengeEurope/Journal/Heim.htm (31.03.00).

Hohmann, Harald 2000: Die Charta der Grundrechte der EU: Ein wichtiger Beitrag zur Legitimation der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53, 5-12.

Hopf, Ted 1998: The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: International Security 23: 1, 171-200.

House of Lords, Select Committee on European Union 2000: Eigth Report, EU Charter of Fundamental Rights, 16 May 2000.

Kamminga, Menno T. 1999: Holding Multinational Corporations Accountable for Human Rights Abuses: A Challenge to the EC, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg.): The EU and Human Rights, Oxford, 553-569.

Katzenstein, Peter J. 1996: Introduction: Alternative Perspectives on National Security, in: Ders. (Hrsg.): The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York, 1-32.

Keller, Reiner 1997: Diskursanalyse, in: Hitzler, Ronald/Honer Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, 309-333.

Kowert, Paul 1999: National Identity: Inside and Out, in: Chafetz, Glenn/Spirtas, Michael/Frankel, Benjamin (Hrsg.): The Origins of National Interests, London, 1-34.

Krüger, Hans Christian/Polakiewicz, Jörg 2001: Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, in: Europäische Grundrechtezeitschrift, 92-105.

Laffan, Brigid 1996: The Politics of Identity and Political Order in Europe, in: Journal of Common Market Studies 34: 1, 81-101.

Leinen, Jo/Schönlau, Justus 2001: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: Integration 24: 1, 26-33.

Lenaerts, Koen/de Smijter, Eddy Eddy 2001: A „Bill of Rights" for the European Union, in: Common Market Law Review 38, 273-300.

Liisberg, Jonas Bering 2001: Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? (Jean Monnet Working Paper), online: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.html (14.07.01).

Manners, Ian 2002: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 40: 2, 235-258.

Manzella, Andrea 2001: Dal mercato ai diritti, in: Manzella, Andrea /Melograni, Piero/Paciotti, Elena/Rodotà, Stefano (Hrsg.): Riscrivere i diritti in Europa, Bologna, 29-55.

Marcussen, Martin/Risse, Thomas/Engelmann-Martin, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus 2001: Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities, in: Christiansen et al. 2001: 101-120.

Mayring, Philipp 1997: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 6. durchges. Aufl., Weinheim.

Melograni, Piero 2001: La Carta nel processo di costruzione europea: una testimonianza, in: Manzella, Andrea/Melograni, Piero/Paciotti, Elena/Rodotà, Stefano (Hrsg.): Riscrivere i diritti in Europa, Bologna: 91-102.

Ménéndez, Augustin José 2002: Exporting Rights: The Charter of Fundamental Rights, Membership and Foreign Policy of the European Union (Arena Working Paper 02/18), Oslo.

Meyer, Jürgen /Engels, Markus 2001: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Einführung, in: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit 2001: 7-38.

Müller, Edith 1999: Weg zu einer Charta der Grundrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger der EU, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Brüssel, 59-67.

Müller-Graff, Peter-Christian 2000: Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, in: Integration 23: 1, 34-47

Noll, Gregor/Vedsted-Hansen, Jens 1999: Non-Communitarians. Refugee and Asylum Policies, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg): The EU and Human Rights, Oxford:, 359-410.

Onuf, Nicholas 1989: World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations, Columbia.

Pache, Eckhard 2001: Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, in: Europarecht 36: 4, 475-494.

Paciotti, Elena 2001: La Carta: i contenuti e gli autori, in: Manzella, Andrea/Melograni, Piero/Paciotti, Elena/Rodotà, Stefano (Hrsg.): Riscrivere i diritti in Europa, Bologna, 9-27.

Pollak, Johannes/Mokre, Monika 1999: Europäische Kulturpolitik als Identitätspolitik. Formen, Prozesse, Resultate, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 28: 3, 317-331.

Reese-Schäfer, Walter 1999: Einleitung: Identität und Interesse, in: Ders. (Hrsg.): Identität und Interesse. Der Diskurs der Identitätsforschung, Opladen, 7-43.

Reese-Schäfer, Walter 2001: Globale Orientierung und Europabewußtsein, in: Landfried, Christine (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt, Köln, 99-16.

Risse, Thomas/ Ropp, Stephen C. 1999: International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusions, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge, 234-278.

Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn 1999: The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge, 1-38.

Rodotà, Stefano 2001: La Carta come atto politico e documento giuridico, in: Manzella, Andrea/Melograni, Piero/Paciotti, Elena/ Rodotà, Stefano (Hrsg.): Riscrivere i diritti in Europa, Bologna, 57-89.

Schachtschneider, Karl Albrecht 2000: Eine Charta der Grundrechte für die EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53, 13-21.

Schmuck, Otto 2000: Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung, in: Integration 21: 1, 48-56.

Schönlau, Justus 2001: The EU Charter of Fundamental Rights: Legitimation through Deliberation (PhD Thesis, The University of Reading, UK).

Schwimmer, Walter 2000: Einheit – auch in den Menschenrechten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2000, 12.

Sedelmeier, Ulrich 2000: Eastern Enlargement and the EU as an Actor in European Security Structures: The Interplay Between the EU's Role and Policy, in: Redefining Security. The Role of the European Union in European Security Structures, Proceedings from an ARENA Workshop, Arena Report No 7/2000, Oslo, 185-203.

Sikkink, Kathryn 1993: The Power of Principled Ideas. Human Rights Policies in the United States and Europe, in: Goldstein, Judith./Keohane, Robert O.: Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca, 139-172.

Stråth, Bo (Hrsg.) 2000: Europe and the Other and Europe as the Other, Brüssel.

Trechsel, Stefan 2001: Nur ein Recht der Menschenrechte für Europa, in: Neue Zürcher Zeitung, 13./14. Januar 2001, 61.

von Bogdandy, Armin 2000: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, in: Common Market Law Review 37, 1307-1338.

Waever, Ole 1996: European Security Identities, in: Journal of Common Market Studies 34: 1, 103-132.

Walkenhorst, Heiko 1999: Europäischer Integrationsprozeß und europäische Identität, Baden-Baden.

Weiler, J.H.H./Fries, S.C. 1999: A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences, in: Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (Hrsg.): The EU and Human Rights, Oxford, 147-165.

Weller, Christoph 2000: Kollektive Identität in der Menschenrechtspolitik. Zur Analyse der Entstehung einer asiatischen Identität, Papier für den Workshop „Die Menschenrechtspolitik Japans, Indonesiens und der Philippinen: Spiegel ‚asiatischer Identität'?" des Instituts für Asienkunde in Hamburg am 29.6.2000, online: http://www.human-rights-politics-and-east-asia.de/Aktivitaten/weller/hauptteil_weller.ht ml (14.08.2001).

Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.

Wiener, Antje 1998: European Citizenship Practice – Building Institutions of a Non-State, Boulder.

Wiener, Antje 2001a: The Constitutional Significance of the Charter of Fundamental Rights, in: German Law Journal 2: 18, online: http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=113 (22.10.2003).

Wiener, Antje 2001b: Zum Demokratiedilemma europäischer Politik. Symbole und Inhalte der Verfassungsdebatte, Jean-Monnet-Working-Paper 2001/1, Jean-Monnet-Centre for European Studies, University of Bremen.

Wouters, Jan 2001: The EU Charter of Fundamental Rights – Some Reflections on its External Dimension, in: Maastricht Journal for European and Comparative Law 8: 1, 3-10.

Zöckler, Markus 2001: Auswirkungen der Europäischen Grundrechtecharta auf das internationale und europäische Menschenrechtsregime, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Unteilbarkeit auf Europäisch – Signal weltweit? Soziale Menschenrechte in der Grundrechtecharta, Bonn, 18-28.

„Wissensunternehmer" und Argumentationsprozesse bei der Formulierung der ILO-Konvention zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit

Cornelia Ulbert

1 Einleitung[1]

Im Juni 1999 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz, die Versammlung der Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), einstimmig die Konvention zur Verhinderung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (C182).[2] Nach der Verabschiedung setzte der schnellste und erfolgreichste Ratifikationsprozess in der Geschichte der ILO ein, der dazu führte, dass diese Konvention mittlerweile von 150 Staaten ratifiziert wurde.[3] Dies ist umso erstaunlicher, als die letzte Konvention der ILO, die sich mit dem Thema Kinderarbeit befasste, die sogenannte „Mindestalter-Konvention" (*Minimum Age Convention*, C138) von 1973,[4] chronisch unter der mangelnden Bereitschaft der ILO-Mitgliedstaaten litt, diese zu ratifizieren und umzusetzen. Selbst zwanzig Jahre nach der Verabschiedung hatten lediglich 45 Staaten die Mindestalter-Konvention ratifiziert.[5]

Der Schutz von Kindern in Arbeitsangelegenheiten ist ein Thema, mit dem sich die ILO seit ihrer Gründung im Jahre 1919 immer wieder beschäftigt hat. Im Laufe der Zeit verabschiedete die ILO eine Reihe von Konventionen, die das Mindestbeschäftigungsalter in unterschiedlichen Sektoren regelten.[6] Die Mindestalter-

---

1 Dieser Aufsatz basiert auf den Ergebnissen einer Studie zur Aushandlung der ILO-Kinderarbeitskonvention (Ulbert 2003), die Teil eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts zu „Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations" ist (Risse/Müller 1999). Mein Dank geht an die Volkswagen-Stiftung für die gewährte finanzielle Unterstützung. Außerdem danke ich Marika Lerch, Christoph Weller und den TeilnehmerInnen des Forschungsseminars an der Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der FU Berlin vom Sommersemester 2003 für kritische Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

2 „Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour", verabschiedet am 17. Juni 1999, in Kraft getreten am 19.11.2000.

3 Stand 09.06.2004. Die ILO hat derzeit 175 Mitgliedstaaten. Die Texte und der Stand der Ratifikationen für alle Konventionen und Empfehlungen sind nachzulesen unter: http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm.

4 „Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment", verabschiedet am 26. Juni 1973, in Kraft getreten am 19. Juni 1976.

5 Bezugsdatum 31.12.1992. Dazu zählte auch die frühere Republik Jugoslawien, die zwischenzeitlich aufgelöst wurde. Der Nachfolgestaat Serbien und Montenegro hat die Konvention 138 im November 2000 ratifiziert.

6 Eine der ersten ILO-Konventionen regelte bereits das Mindestalter für die Beschäftigung in der Industrie (C5 *Minimum Age (Industry) Convention*, 1919, 1937 revidiert als C59). Die nachfolgenden Konventionen zum Mindestalter konzentrierten sich auf die Arbeit auf See (C7, 1920, 1936 revidiert als C 58), Landwirtschaft (C10, 1920), Kohlenzieher und Heizer (C15, 1921), nicht-

Konvention von 1973 war die erste sektorübergreifende Konvention zur Festlegung des Mindestbeschäftigungsalters, mit der aus rechtlicher Perspektive die Standardsetzung in diesem Bereich abgeschlossen zu sein schien. Trotz der niedrigen Ratifikationsrate zog das Internationale Arbeitsamt, das Sekretariat der ILO, eine Revision oder Ergänzung dieses Standards nicht in Betracht, und dennoch wurde plötzlich im Kontext der Debatte über die sozialen Folgen der Globalisierung die Forderung nach der Revision der Mindestalter-Konvention bzw. die Entwicklung eines neuen Instruments gegen Kinderarbeit von Seiten der ILO-Mitglieder erhoben. Nachfolgend setzte ein Diskussions- und Verhandlungsprozess ein, bei dem sich deutlich zwei Phasen voneinander unterscheiden lassen: In einer ersten Phase, die man als Agendasetzungsphase bezeichnen kann und die etwa von 1994 bis 1997 dauerte, spielte das Internationale Arbeitsamt eine sehr einflussreiche Rolle als „Wissensunternehmer", der den nachfolgenden Verhandlungsprozess inhaltlich stark vorstrukturierte. In der anschließenden Phase, die von 1998 bis 1999 dauerte, wurde der Konventionstext offiziell ausgehandelt. Interessanterweise begannen zahlreiche Mitgliedstaaten bereits während dieser Aushandlungsphase und dann vor allem im Anschluss an die Verabschiedung der Konvention gegen die schlimmsten Formen von Kinderarbeit, endlich nach 25 Jahren die Mindestalter-Konvention von 1973 zu ratifizieren.[7] Zwei Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang:

1. Wenn aus rechtlicher Sicht die Standardsetzung zum Thema Kinderarbeit im Rahmen der ILO abgeschlossen zu sein schien, warum wurde dann trotzdem eine neue Konvention formuliert? Und warum konzentrierte sich dieses neue Instrument auf die schlimmsten Formen von Kinderarbeit?
2. Warum begannen die ILO-Mitgliedstaaten Ende der 1990er Jahre plötzlich, die Mindestalter-Konvention von 1973 zu ratifizieren, obwohl diese Konvention immer als kompliziert und nicht implementierbar betrachtet wurde?

Nachfolgend werde ich argumentieren, dass sich Antworten auf diese Fragen dann finden lassen, wenn man die Rolle des Internationalen Arbeitsamts in der Agendasetzungsphase genauer unter dem Aspekt untersucht, wie bestimmte kognitive und/oder normative Bezugsrahmen von einem Akteur, der als legitimer „Wissensunternehmer" auftritt, genutzt werden, um bestimmte Diskurse zu verändern, innerhalb derer Probleme verankert sind. Im Falle von Kinderarbeit ist dieser normative Bezugsrahmen in einen Diskurs über Kindheit und Kinderrechte eingebettet, der sich seit der Verabschiedung der Mindestalter-Konvention von 1973 stark verändert hat. Das Internationale Arbeitsamt spielte eine aktive Rolle darin, mit Hilfe bestimmter Argumentationsformen und über diverse Argumentationsforen hinweg den kognitiven und normativen Bezugsrahmen der ILO-Mitglieder in zweierlei Hinsicht deutlich zu verändern: Einerseits musste das Vorurteil der Industrieländer aufgebrochen werden, dass Entwicklungsländer durch den Einsatz von Kinderarbeit einen komparativen Vorteil im Welthandel erlangten. Andererseits mussten Entwicklungsländer

industrielle Beschäftigung (C60, 1932, 1937 revidiert als C60), Fischer (C112, 1959) und Untertagebau (C123, 1965) (als Überblick siehe Jankanish 2000).

7 Gegenwärtig haben 134 Mitgliedstaaten die Konvention 138 ratifiziert (Stand 09.06.2004).

davon überzeugt werden, dass auch unter den Bedingungen von Armut, die als Hauptursache von Kinderarbeit angesehen wird, soziale Restrukturierungsmaßnahmen notwendig und machbar sind, um die eigenen Entwicklungschancen zu erhöhen.

Bevor ich mich den Ergebnissen der Studie zuwende, möchte ich im Folgenden kurz auf den Analyserahmen der Untersuchung eingehen, aus dem sich die Darstellung der Ergebnisse ableitet, und kurz die methodische Vorgehensweise skizzieren, aufgrund derer die Ergebnisse gewonnen wurden.[8]

2 Argumentationsprozesse in internationalen Verhandlungen

Angestoßen durch einen Aufsatz von Harald Müller (1994) begann Mitte der 1990er Jahre eine lebhafte Debatte um „kommunikatives Handeln" in den Internationalen Beziehungen,[9] in deren Verlauf die zwei Kommunikationsmodi „Verhandeln" und „Argumentieren" in Anlehnung an eine Unterscheidung von Jon Elster (Elster 1992) einander gegenübergestellt wurden. Obwohl Elster selbst zunächst auch davon ausging, dass die beiden Kommunikationsmodi Verhandeln und Argumentieren empirisch schwer voneinander zu unterscheiden seien,[10] wurde in nachfolgenden Studien Argumentieren bzw. „Deliberation" nicht nur analytisch, sondern auch empirisch als klar von Verhandeln zu trennender Kommunikationsmodus behandelt (siehe etwa Elster 1998; Joerges/Neyer 1997; Prittwitz 1996).[11] Weitere empirische Studien konnten jedoch zeigen, dass Verhandeln und Argumentieren nicht als zwei einander ausschließende Kommunikationsmodi zu behandeln sind. Vielmehr wird in internationalen Verhandlungsprozessen immer verhandelt und argumentiert (vgl. Ulbert/Risse 2001, 2005).[12] Daher stellt sich nicht mehr die Frage, ob denn überhaupt in internationalen Verhandlungen argumentiert wird, sondern vielmehr, unter welchen Bedingungen Argumente und Argumentieren zu erkennbaren Wirkungen führen und welcher Art dann diese Wirkungen sind.

Verhandeln und Argumentieren sind jeweils Idealtypen, die einen bestimmten Kommunikationsmodus beschreiben.[13] Ohne die hohen konzeptuellen Anforderungen an Argumentieren zu stellen, wonach in Anlehnung an Habermas (1981) eine verständigungsorientierte Rationalität der Sprecher postuliert wird, kann man trotz-

---

8 Vgl. hierzu ausführlicher Ulbert et al. (2004).

9 Diese Debatte wurde in der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* geführt. Entgegengesetzte Positionen zu Müller vertraten Keck (1995;1997); Schneider (1994); Zangl/Zürn (1996); präzisierende bzw. befürwortende Positionen finden sich in Müller (1995); Risse-Kappen (1995); Schmalz-Bruns (1995). Für eine Zusammenfassung dieser Debatte siehe Risse (2000) sowie eine neuere Diskussion aus handlungstheoretischer Perspektive von Müller (2004).

10 Siehe hierzu auch Saretzki (1995).

11 Eine kritischere Perspektive auf das idealisierende Verständnis von Deliberation vertrat Johnson (1998).

12 Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise auch fraglich, ob eine klare Unterscheidung zwischen distributiven Verhandlungsphasen und regulativen Argumentationsphasen getroffen werden kann (siehe Scharpf 1997).

13 Diese beiden Kommunikationsmodi kann man als Endpunkte eines Kontinuums verstehen. In der Realität werden immer Mischformen auftreten.

dem von einer sinnvollen analytischen Trennung der beiden Kommunikationsmodi ausgehen. Nach Saretzki (1996: 32-36) unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln in der Art und Weise, wie Akteure interagieren, hinsichtlich der möglichen Ergebnisse, des Prozessablaufs und der Interaktionsstruktur in wesentlichen Punkten (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Argumentieren und Verhandeln als Kommunikationsmodi

Kommunikations-modus / Merkmale	*Argumentieren*	*Verhandeln*
Interaktionsform	empirische und normative Behauptungen mit Gültigkeitsanspruch (Beurteilungskriterien: empirischer Nachweis und Konsistenz oder im Falle normativer Behauptungen Konsistenz und Unparteilichkeit); basierend auf: „Kraft des besseren Arguments" im Sinne von guten Begründungen	pragmatische Forderungen mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit (Beurteilungskriterien: Glaubwürdigkeit des Sprechers); basierend auf: „Verhandlungsmacht" im Sinne materieller und ideeller Ressourcen sowie möglicher „Exit-Optionen"
mögliches Ergebnis	begründeter Konsens, Akteure beugen sich dem „besseren" Argument und ändern entsprechend ihre Interessen/Präferenzen	Kompromiss ohne Änderung der Interessen/Präferenzen
Prozessablauf	reflexiv	sequentiell
Interaktionsstruktur	triadisch (Sprecher und Hörer beziehen sich auf eine externe Berufungsgrundlage/Bewertungsinstanz, um ihren Gültigkeitsanspruch zu rechtfertigen)	dyadisch (nur die gegenseitige Bewertung ist ausschlaggebend)

Argumentieren kann demnach als Kommunikationsmodus beschrieben werden, in dem Akteure ihre Positionen begründen und bestrebt sind, zwischen widerstreitenden Positionen einen Konsens zu finden. Die vorgebrachten normativen oder empirischen Begründungen müssen sich daran messen lassen, ob sie konsistent und unparteiisch erscheinen und/oder sich empirisch tatsächlich als „richtig" erweisen. Im Modus des Verhandelns stellen Akteure demgegenüber pragmatische Forderungen, die sie mit Drohungen oder Versprechungen verbinden können. In diesem Modus müssen Akteure glaubwürdig erscheinen und versuchen, die gestellten

Forderungen mit Hilfe unterschiedlicher Formen von „Verhandlungsmacht" durchzusetzen, die auf materiellen oder immateriellen Ressourcen beruhen kann. Ziel des Verhandelns ist die Suche nach einem Kompromiss, der allerdings auf den bereits feststehenden Präferenzen der Akteure beruht. Charakteristischerweise läuft der Kommunikationsprozess „Verhandeln" in unterschiedlichen klaren Sequenzen ab, wohingegen der Kommunikationsprozess „Argumentieren" reflexiv angelegt ist. Der Austausch von Argumenten erfolgt in einem gemeinsamen Bezugsrahmen, der im Verlauf des Kommunikationsprozesses Änderungen und Anpassungen erfährt.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Argumentieren und Verhandeln findet sich in der Interaktionsstruktur, die sich in diesen Prozessen herausbildet. Im Kommunikationsprozess „Verhandeln" beurteilen die Akteure ihre Handlungen lediglich nach ihren eigenen Nutzenerwägungen, wohingegen Gültigkeitsansprüche hinsichtlich der Wahrhaftigkeit eines Sprechers, Wahrheit einer empirischen Behauptung oder Richtigkeit einer normativen Forderung, die in Argumentationsprozessen relevant sind, vollkommen in den Hintergrund treten. Im Modus des Verhandelns bildet sich damit eine dyadische Struktur zwischen den Beteiligten aus. Der Modus des Argumentierens beruht demgegenüber wesentlich darauf, dass in den Äußerungen Bezug auf eine – gemeinsam anerkannte – externe Berufungsgrundlage genommen wird. Dabei kann es sich um bereits ausgehandelte Vertragswerke handeln, allgemein anerkannte Normen, wissenschaftliche Erkenntnisse oder andere Formen konsensualen Wissens. Ein spezieller Fall dieser triadischen Struktur, die Argumentieren kennzeichnet, ist dann gegeben, wenn ein Publikum zugegen ist, das entscheidet, welches Argument das „bessere" ist. Dieses Publikum, das mit am Verhandlungstisch zugegen sein kann oder als „Öffentlichkeit" internationale Verhandlungen begleitet, wird dann Teil dieses reflexiven Interaktionsprozesses.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Argumentieren in einen reflexiven Prozess eingebettet ist, in dem sich Akteure unter Bezugnahme auf eine gemeinsam geteilte Berufungsgrundlage oder unter Anrufung einer externen Entscheidungsinstanz über die Gültigkeit empirischer und normativer Behauptungen auseinandersetzen. Von der Logik dieses Prozesses her wird erklärbar, warum Akteure, deren Handlungsmotivation und Autorität auf der Produktion von Wissen und/oder der Förderung bestimmter Normen beruht, in diesen Prozessen eine besondere Rolle spielen können, wie auch die Forschung zu „epistemic communities" (Haas 1992) oder „advocacy networks" (Keck/Sikkink 1998) gezeigt hat. Um bestimmte Probleme auf die Tagesordnung zu bringen und diese zu definieren, werden Akteure im Sinne der Argumente, die sie vertreten, auch immer zu strategischen Konstruktionen greifen (Finnemore/Sikkink 1998) oder bewusst „Framing"-Prozesse nutzen.[14] Vor allem in diesen Phasen eines Verhandlungsprozesses sind Akteure daran interessiert, eine gemeinsame Vorstellung von der Situation zu entwickeln, in der sie sich befinden, und sich auf Prinzipien zu einigen, die den Verhandlungen zugrunde liegen sollen. Dies eröffnet „Wissensunternehmern" – Akteure, die für sich den Besitz von Wissen reklamieren, das zur Lösung eines Problems notwendig ist und

[14] Vgl. Fairhurst/Sarr (1996); McAdam/McCarthy/Zald (1996); Johnston (1995); Payne (2001); Snow/Bedford (1988).

das sie Verhandlungsteilnehmern und Entscheidungsträgern anbieten – die Chance, sich aktiv in einen Verhandlungsprozess einzubringen. Durch das Wissen und die Expertise, die sie bereitstellen, tragen diese Wissensunternehmer dazu bei, dass ein Problem auf eine bestimmte Weise definiert wird und die normativen Prinzipien, die handlungsleitend sein sollen, festgelegt werden, wodurch zum Teil bereits vorab entscheidende Weichenstellungen in einem Verhandlungsprozess vorgenommen werden können.

Argumentationsprozesse und die Wirkung einzelner Argumente nachzuvollziehen wirft methodisch einige grundlegende Probleme auf. Im Mittelpunkt steht dabei die Rekonstruktion und Interpretation kommunikativer Prozesse auf der Basis – teilweise schriftlich fixierter – sprachlicher Äußerungen (siehe hierzu Bohnsack 2000). Die Wirkung kommunikativer Handlungen steht aber immer in einem bestimmten Kontext und kann auch nur in diesem bestimmten Kontext verstanden werden. Daher muss auch immer der Kontext, in dem sich eine sprachliche Handlung vollzieht, mit untersucht werden, um zu verstehen, wie eine sprachliche Äußerung von den beteiligten Akteuren als SprecherIn intendiert und als Publikum verstanden wurde. Demzufolge wird auch eine Methode allein, wie etwa eine klassische Inhaltsanalyse, nicht hinreichend sein, um herauszufinden, unter welchen Bedingungen der Kommunikationsmodus des Argumentierens eher dem des Verhandelns vorgezogen wird und unter welchen Bedingungen überzeugend argumentiert wird. In diesem Fall bietet sich die Untersuchung unterschiedlicher Formen von Daten in Kombination mit unterschiedlichen theoretischen Erklärungsansätzen und Methoden, die sogenannte „Triangulation" an (Flick 1991; 2004). Die vorliegenden Ergebnisse basieren in der Rekonstruktion der Ereignisse auf einer Prozessanalyse, mittels derer bestimmte mögliche Kausalmechanismen, Handlungen, Ereignisse und bestimmte Kontextbedingungen zu möglichen Wirkungen in Bezug gesetzt wurden (vgl. hierzu Bennett/George 1997). Zur Analyse kommunikativer Prozesse selbst wurde neben einer klassischen Inhaltsanalyse vorliegender Dokumente auch eine – zeitlich allerdings stark eingegrenzte – Diskursanalyse durchgeführt.

Unter dem Begriff „Diskursanalyse" werden eine Reihe der unterschiedlichsten Ansätze und Methoden zusammengefasst.[15]. Generell trägt eine Diskursanalyse dazu bei zu untersuchen, wie sich bestimmte Denkmuster und gemeinsam geteilte Bedeutungsinhalte über Zeit wandeln. Ein Diskurs kann definiert werden als „a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer 1995: 44). Die Analyse von Diskursen kann helfen, bestimmte Regelmäßigkeiten und Varianzen in unterschiedlichen Texten zu erkennen sowie die soziale Einbettung und die Wirkung bestimmter Kommunikationsformen zu verstehen. In der Regel unterscheidet man bei der Diskursanalyse zwei analytische Dimensionen:

---

15 Vgl. van Dijk (1985); Potter/Wetherell (1987); Milliken (1999); Titscher et al. (2000); Keller et al. (2001; 2003); Keller (2004).

1. die Ebene des Inhalts, also das, was tatsächlich gesagt oder geschrieben wurde und
2. die Ebene des Kontexts, d. h. die soziale Situation, in der ein Text erzeugt wurde, von wem und/oder aufgrund welcher sozialer Praktiken er hergestellt wurde (van Dijk 1999).

Für die vorliegende Studie wurde „Diskurs“ als ein Analysekonzept verstanden, mit dessen Hilfe bestimmte kommunikative Prozesse unter den folgenden Fragestellungen rekonstruiert und interpretiert wurden (vgl. hierzu Keller 1997: 318f):

- Wie veränderte sich ein Diskurs über Zeit?
- Worauf bezieht sich ein Diskurs und an welches Publikum richtet er sich?
- Welche Inhalte („frames“, „story-lines“) werden in diesem Diskurs vermittelt?
- Welche rhetorischen Mittel und Strategien werden eingesetzt, um einen bestimmten Diskurs zu fördern?
- Wer sind die Träger eines Diskurses?
- In welcher Beziehung steht ein dominierender Diskurs zu konkurrierenden Diskursen?
- Welche Auswirkungen hat ein Diskurs auf das Verhalten von Akteuren?

Das Datenmaterial, das untersucht wurde, bestand aus unterschiedlichen Texten (offizielle Dokumente, dokumentarisches Material, in dem Verhandlungsprozesse zusammengefasst oder paraphrasiert wurden, Verbatim-Protokolle) und Interviewmaterial, das aus einer Reihe von Interviews mit Angehörigen der ILO bzw. Verhandlungsteilnehmern gewonnen wurde. Dieses Datenmaterial muss zwangsläufig als sehr begrenzt angesehen werden, da bei internationalen Verhandlungen viele kommunikative Prozesse in informellen Treffen, hinter verschlossenen Türen oder auf Korridoren stattfinden und nicht dokumentiert sind. In späteren Interviews sind einzelne Argumentationsgänge häufig nicht mehr nachvollziehbar, da die Beteiligten diese entweder vergessen haben oder sie in der Retrospektive vom Ergebnis her gedacht in Erinnerung haben. Unter Rückgriff auf unterschiedliche Quellen gelingt es jedoch, Argumentationsprozesse zumindest in groben Zügen zu rekonstruieren.

Wie bereits mehrfach betont wurde, sind soziale Interaktionen wie Verhandeln und Argumentieren immer in bestimmte soziale Kontexte eingebunden, die einen wesentlichen Einfluss darauf haben können, ob Argumentieren und bestimmte Argumente überhaupt wirkungsvoll sein werden. Aus der Perspektive von Argumentieren ist ein wesentliches Element dieses Kontextes der *institutionelle Rahmen*, in den Interaktionsprozesse eingebunden sind. Dieser institutionelle Rahmen umfasst

1. die organisatorische Struktur, in die ein Verhandlungsprozess eingebettet ist,
2. den normativen Rahmen, der als Berufungsgrundlage dient.

Andererseits muss auch der *Argumentationsprozess* selbst genauer untersucht werden, wenn man die Wirkung spezifischer Argumente feststellen möchte. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, wodurch ein bestimmtes Argument überzeugend wird. In der sozialpsychologischen Forschung zu Überzeugungsprozessen finden sich Hinweise darauf, wodurch ein Argument an Überzeugungskraft gewinnt.[16] Dies hängt demnach sowohl von den Eigenschaften des Sprechers, als auch von den Eigenschaften des Arguments und den Einstellungen und kognitiven Fähigkeiten der HörerInnen ab.

Im Folgenden werden daher in einem ersten Schritt die institutionellen Faktoren untersucht, die Einfluss auf den Verlauf der Verhandlungen zur ILO-Kinderarbeitskonvention hatten. Daran anschließend werde ich genauer auf den Argumentationsprozess eingehen, der zur inhaltlichen Ausgestaltung der Kinderarbeitskonvention beigetragen hat.

3 Der institutionelle Kontext der Problembearbeitung

Der institutionelle Kontext der Problembearbeitung bezieht sich, wie oben bereits angesprochen, sowohl auf den organisatorischen Kontext, in den Verhandlungen eingebettet sind, als auch auf den normativen Rahmen, der als Berufungsgrundlage für Akteure dient. Die Struktur des organisatorischen Kontextes hat Einfluss darauf, welche Akteure an der Problembearbeitung beteiligt sind und in welcher Form Probleme bearbeitet werden. Darüber hinaus legitimiert dieser Kontext auch bestimmte Akteure, die zu autoritativen Wissensproduzenten werden können. Das Internationale Arbeitsamt konnte durch die organisatorische Struktur der ILO und deren spezifischen Auftrag bei der Formulierung der Kinderarbeitskonvention eine derartige Position für sich reklamieren.

3.1 Die ILO als autoritatives Standardsetzungsorgan im Bereich Kinderarbeit

Die Internationale Arbeitsorganisation beschäftigt sich seit ihrer Gründung im Jahre 1919 mit dem Schutz von Kindern in der Arbeitswelt.[17] Im Zeitverlauf kann man unterschiedliche Phasen erkennen, in denen sich der Schwerpunkt der Tätigkeit jeweils veränderte (vgl. ILO 1995a: 21):[18] In der ersten Phase, die etwa von 1919 bis 1973 dauerte, lag der Schwerpunkt darauf, rechtliche Standards zu setzen. In dieser Zeit wurden eine Reihe von Konventionen und Empfehlungen zur Festlegung des Beschäftigungsmindestalters verabschiedet. Die Verabschiedung der sektorübergreifenden Mindestalter-Konvention 138 im Jahre 1973 markiert den Beginn einer zweiten Phase, in der die ILO begann, sich verstärkt auf Forschungsaktivitäten,

---

16 Einen guten Überblick hierzu bieten Chaiken et al. (1996).

17 Für einen Überblick über die Geschichte und die Tätigkeitsfelder der ILO siehe Bartolomei de la Cruz et al. (1996); Däubler et al. (1994); Ghebali (1989). Konkret zur Entwicklung im Politikfeld Kinderarbeit vgl. Hoffmann/Maaßen (1994) und aus der Perspektive organisatorischen Lernens Liese (2003).

18 Smolin (1999: 408-411) gelangt zu einer etwas anderen Phaseneinteilung.

öffentliche Kampagnen zur Bewusstseinsbildung und die Sammlung und Verbreitung von Daten zum Thema Kinderarbeit zu konzentrieren. Diese Aktivitäten wurden vor allem in den 1980er Jahren intensiviert.[19] Zu Beginn der 1990er Jahre veränderte die ILO erneut ihre Schwerpunktsetzung hin zur stärkeren technischen Unterstützung ihrer Mitglieder, um zu einer besseren Implementierung der bereits vereinbarten Standards beizutragen.

Obwohl die ILO eine der ersten internationalen Institutionen war, die sich mit dem Thema Kinderarbeit beschäftigte, sind auch im Rahmen anderer internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat oder später der Europäischen Union internationale Regelungen gegen Kinderarbeit verabschiedet worden (Creighton 1997). Auch nicht-staatliche Organisationen wie „Anti-Slavery International"[20] oder Kinderrechtsorganisationen wie „Save the Children"[21] oder „Defence for Children International"[22] beschäftigen sich seit vielen Jahren mit dem Thema Kinderarbeit. Dennoch wird die Internationale Arbeitsorganisation als die in Sachen Kinderarbeit führende Institution betrachtet. Diese Rolle wurde auch 1995 in der Schlusserklärung des Kopenhagener Sozialgipfels festgeschrieben, in der eine der Forderungen an die internationale Gemeinschaft lautete, „to pursue the goal of ensuring quality jobs, and safeguard the basic rights and interests of workers and to this end, freely promote respect for relevant International Labour Organization conventions, including those on the prohibition of forced and child labour, [...]."[23]

3.2 Der Agendasetzungsprozess innerhalb der ILO

Die Festlegung der Aufgaben erfolgt im Zusammenspiel zwischen dem ILO-Verwaltungsrat[24] und dem Internationalen Arbeitsamt (im Folgenden auch kurz: Amt). Das Amt ist mehr als ein gewöhnliches Sekretariat einer internationalen Organisation.[25] Es ist dafür verantwortlich, Themen aufzugreifen, die für die Mitglieder der ILO von Interesse sein könnten. Die Mitgliedschaft der ILO setzt sich nicht nur aus Regierungen zusammen. Die als „tripartistisch" bezeichnete Struktur

---

19 Die 1980er Jahre waren durch eine Vertrauenskrise bezüglich der Standardsetzung gekennzeichnet. Dies unterstütze den Wechsel von der Standardsetzung hin zu mehr Aufklärung über bereits existierende Standards und den Versuch, mehr Informationen darüber zu gewinnen, ob und wie die bereits verabschiedeten Standards implementiert worden waren (Creighton 1997: 367, allgemeiner hierzu Ghebali 1989).

20 Anti-Slavery International wurde 1839 als „British and Foreign Anti-Slavery Society" gegründet und ist damit eine der ältesten Menschenrechtsorganisationen (siehe auch http://www.antislavery.org).

21 Nähere Informationen hierzu finden sich unter: http://www.savethechildren.net.

22 http://www.defence-for-children.org.

23 http://www.visionoffice.com/socdev/wssdco-4.htm (02.12.2001).

24 Der ILO-Verwaltungsrat (*Governing Body*) ist das Exekutivorgan der ILO, das dreimal jährlich in Genf tagt. Er legt die politischen Richtlinien, das Arbeitsprogramm und den Haushalt fest, was von der Internationalen Arbeitskonferenz, der Mitgliederversammlung der ILO genehmigt werden muss. Der Verwaltungsrat wählt auch den Generaldirektor der ILO.

25 In einer Selbstdarstellung beschreibt die ILO das Amt als „the focal point for the overall activities that it prepares under the scrutiny of the Governing Body and under the leadership of a Director-General, [...]" (http://www.ilo.org/public/english/depts/fact.htm; 11.06.2003).

der ILO zeichnet sich in einzigartiger Weise dadurch aus, dass auch VertreterInnen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die jeweiligen Mitgliedstaaten repräsentieren. Andererseits greift das Internationale Arbeitsamt auch Themen auf, die von den Mitgliedern im Verwaltungsrat aufgebracht werden. Bevor das Amt allerdings dem Verwaltungsrat vorschlägt, ein Thema zur Standardsetzung auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz zu setzen, versucht es zu eruieren, ob die Mitglieder grundsätzlich Interesse an einem Thema haben und ob neue Regeln in einem bestimmten Bereich gesetzt werden sollen. Gemäß der Philosophie der ILO versteht sich diese als ein Forum, in dem internationale Standards konsensual vereinbart werden. Die eigentlichen Verhandlungen finden in einem sehr stark institutionalisierten Kontext statt, der die Abläufe und das Verhältnis der Akteure zueinander entscheidend vorstrukturiert.[26] Dies soll gewährleisten, dass die vereinbarten Standards auch im Interesse aller Beteiligten sind und dass sie darüber hinaus universal und vor allem auch implementierbar sind.

Obwohl der Verwaltungsrat formal darüber entscheidet, welche Themen auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz gesetzt werden, kann das Amt seinen Einfluss in zweifacher Hinsicht ausüben: Erstens kann es die Mitglieder dahingehend beraten, ob die Revision oder Neuformulierung eines rechtlichen Standards in Übereinkunft mit existierenden Standards oder der grundsätzlichen Philosophie der Organisation ist. Dadurch wird bereits eine Vorentscheidung getroffen, ob ein Thema weiterverfolgt wird oder nicht. Zweitens ist es Aufgabe des Amtes, den Mitgliedern Informationen über bestimmte Themen zur Verfügung zu stellen. Dadurch hat das Amt die Möglichkeit, Themen bereits inhaltlich vorzustrukturieren, sie also in einen bestimmten kognitiven oder normativen Rahmen zu stellen, um zu einer gemeinsamen Problemdefinition beizutragen. Darüber hinaus schlägt das Amt auch Lösungsstrategien für ein Problem vor. Gewöhnlich ist das aber kein einseitiger Prozess. Da das Amt das Ziel verfolgt, weitestgehend Konsens unter den Mitgliedern herzustellen, muss es sich im Vorfeld des offiziellen legislativen Prozesses aktiv darum bemühen zu erfahren, welche Vorstellungen bei bzw. Ansichten unter den Mitgliedern herrschen. Im Umfeld der Jahrestagung der Internationalen Arbeitskonferenz veranstaltet das Amt in der Regel sogenannte „informelle tripartistische Treffen" auf Ministerebene, bei denen Themen zur Sprache kommen, bevor das Amt den Entwurf für einen neuen rechtlichen Standard formuliert. Zusätzlich gehen dem Entwurf eines neuen Standards auch (tripartistische) regionale Treffen voraus. Durch derartige Treffen kann das Amt feststellen, ob ein Konsens zu finden ist. Falls sich dieser Konsens nicht herstellen lässt, hat das Amt die Aufgabe, zumindest einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu formulieren oder – im schlechtesten Fall – ein Thema ganz von der Tagesordnung zu streichen.

---

26 Eine Beschreibung des legislativen Prozesses, der im Rahmen der sogenannten „double discussion procedure" stattfindet, findet sich unter http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/come from/legsys/index.htm.

3.3 Das Internationale Arbeitsamt als Wissensunternehmer in der Diskussion um eine neue Konvention gegen Kinderarbeit

In den frühen 1990er Jahren wandte sich das Amt verstärkt der technischen Zusammenarbeit mit den Mitgliedern zu. Dieser Strategiewechsel basierte auf der Einsicht des Amtes, dass die bloße rechtliche Kodifikation nicht ausreiche, um zur konkreten Förderung von Arbeits- und Sozialrechten beizutragen. Daher stand auch im Falle von Kinderarbeit nicht im Vordergrund, neue rechtliche Standards zu setzen. Vielmehr ging mit dem Strategiewechsel eine interne Restrukturierung der Programme einher, bei der eine stärkere Zusammenarbeit zwischen einzelnen Abteilungen angestrebt wurde. Insbesondere das Thema Kinderarbeit fiel unter diese neue strategische Ausrichtung, weshalb das „Interdepartmental Project on the Elimination of Child Labour" eingerichtet wurde (ILO 1992), das ab 1992 offiziell zum „International Programme on the Elimination of Child Labour" (IPEC) wurde.[27] Im Einklang mit ersten Studien, die bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre im Rahmen der ILO durchgeführt worden waren (Bequele/Boyden 1988b; 1988a), zeigten die Forschungsarbeiten, die unter der Verantwortung von IPEC entstanden, dass weltweit Kinderarbeit in ungeahntem Ausmaß existierte und dass es einige schwerwiegende Formen von Kinderarbeit gab, die die Entwicklungschancen von Kindern extrem negativ beeinträchtigten oder sogar lebensgefährlich waren (ILO 1996a).

Während das Amt die technische Zusammenarbeit mit den Mitgliedern im Kampf gegen Kinderarbeit intensivierte, begann in einer Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats, die sich mit den sozialen Dimensionen der Liberalisierung des Welthandels beschäftigte,[28] plötzlich die Diskussion über Kinderarbeit in einer Art und Weise, mit der das Amt nicht gerechnet hatte. Im Verlauf der Diskussionen innerhalb dieser Arbeitsgruppe im November 1994 und März 1995 forderten einige nordische Staaten und Großbritannien überraschend die Revision der Mindestalter-Konvention von 1973. Für diese Länder stand Kinderarbeit im Zusammenhang mit einer globalisierten Weltwirtschaft, in der sich Entwicklungsländer durch den gezielten Einsatz von Kinderarbeit einen komparativen Vorteil sicherten.[29] Nachdem Konvention 138 vor allem von Entwicklungsländern bis dahin kaum ratifiziert worden war, schien es angemessen zu sein, über eine Revision dieser Konvention nachzudenken.

Diese Forderung stellte das Amt vor zwei grundlegende Probleme: Erstens lag es nicht im Interesse des Amtes, die Mindestalter-Konvention zu revidieren. Tech-

---

27 Anfänglich wurde IPEC lediglich von Deutschland finanziert. Mittlerweile wird IPEC jedoch von einer Reihe von Geberländern unterstützt und ist das Hauptinstrument der ILO gegen Kinderarbeit. Nähere Informationen hierzu finden sich unter: http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/index.htm.

28 „Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade" (WP/SDL).

29 Interview ILO, Genf, 20.02.2001. Zusätzlich wurde diese Debatte durch den US-amerikanischen „Child Labour Deterrence Act" (die sogenannte „Harkin Bill") angefacht, eine Gesetzesvorlage, die 1995 im US-Kongress diskutiert wurde. Ursprünglich war in dieser Gesetzesvorlage vorgesehen, den Import jeglicher Art von Gütern, die durch Kinderarbeit hergestellt wurden, zu verbieten. Später bezog sich das Gesetz jedoch nur noch auf besonders schlimme Formen von Kinderarbeit (vgl. López-Calva 2001). Zum Zusammenhang zwischen Arbeitsstandards und Welthandel siehe Caire (1994); Cooper (1997); Diller (1999); Diller/Levy (1997); Smolin (1999).

nisch wäre dies zwar kein Problem gewesen, aber aus politischen Gründen konnte das Amt dem nicht zustimmen.[30] Aus der Sicht des Amtes sind internationale Arbeits- und Sozialstandards

> „the main weapon in its campaign against child labour. These standards are the backbone of the ILO's doctrine, which is still not properly understood [...]. Its doctrine is in fact quite clear, namely, that under a certain age children should not need to engage in an economic activity" (ILO 1995a: 21).

Mit der sektorübergreifenden Mindestalter-Konvention von 1973 schien ein grundlegendes Instrument gegen Kinderarbeit geschaffen zu sein. Obwohl die mangelnde Ratifikation dieser Konvention im Amt mit einer gewissen Besorgnis betrachtet wurde, da dies die Glaubwürdigkeit des gesamten Kernbestands an Sozial- und Arbeitsrechten zu gefährden schien, wollte das Amt keinesfalls hinter die einmal erreichten Standards zurück.[31] Aus diesem Grunde schien es dem Amt angebrachter, die Mitglieder davon zu überzeugen, dass es besser wäre, ein neues Instrument zu schaffen, mit dem Konvention 138 ergänzt werden könnte. Nachdem von Seiten der Mitglieder keine konkreten Vorschläge zur Form der Revision der Mindestalter-Konvention vorgebracht worden waren, bestand die Strategie des Amtes darin, den Mitgliedern zu vermitteln, dass Konvention 138 als Grundlage der Bemühungen im Kampf gegen Kinderarbeit anzusehen sei, diese Konvention jedoch durch ein neues Instrument ergänzt werden sollte, mit dem man vorrangig die schlimmsten Formen von Kinderarbeit bekämpfen wollte.[32] Die neue Konvention sollte für die Mitgliedstaaten einfacher zu ratifizieren sein, nachdem immer wieder beklagt worden war, dass Konvention 138 mit der Staffelung von Mindestaltergrenzen für bestimmte Arbeitsformen und Länder mit unterschiedlichen Entwicklungsstandards zu kompliziert sei.[33] Darüber hinaus hoffte das Amt, dass die Diskussion eines neuen Rechtsstandards, der sich auf die schlimmsten Formen von Kinderarbeit konzentrierte, zu gewissen „Spill-over-Effekten" führen könnte:

> „Mobilization around the new standards will also provide continued momentum for action. Focusing on the worst forms of child labour has the additional advantage that policies designed to reach the children in most need are likely to benefit other working children and attention to the most socially repugnant examples can help maintain the necessary social commitment and consensus" (ILO-IPEC 1999: 4).

---

30 Interview, ILO, Genf, 20.02.2001.

31 Interviews, ILO, Genf, 20.02.2001, 18.03.2002, 19.03.2002.

32 Im Anschluss an den Kopenhagener Sozialgipfel von 1995 wurde Kinderarbeit zu einem der Hauptarbeitsgebiete der ILO erklärt und gleichzeitig beschlossen, eine Ratifikationskampagne für den nunmehr definierten Kernbestand an Konventionen durchzuführen. Mit dieser Maßnahme war der alte Bestand an Konventionen gegen Kinderarbeit deutlicher gegen künftige Revisionsforderungen geschützt.

33 Konvention 138 legt fest, dass das Mindestalter „shall not be less than the age of completion of compulsory schooling and, in any case, shall not be less than 15 years", aber es gibt gesonderte Regelungen für „leichte Arbeit" (13 Jahre) und „gefährliche Arbeit" (18 Jahre). Außerdem kann das generelle Mindestalter und das Mindestalter für leichte Arbeit auf 14 bzw. 12 Jahre für Länder, „whose economy and educational facilities are insufficiently developed", herabgesetzt werden.

Zweitens sah sich das Amt mit dem weiteren Problem konfrontiert, dass zahlreiche Mitgliedstaaten, unter diesen vor allem Industrieländer, bestimmte Vorstellungen über Kinderarbeit hatten, die nicht dem Kenntnisstand entsprachen, den das Amt mittlerweile durch eine Reihe von Studien über Kinderarbeit erlangt hatte. Obwohl in den Medien immer wieder sehr prominent über Fälle von Kinderarbeit in exportorientierten Industriesektoren wie in der Teppichindustrie oder bei der Herstellung von Fußbällen für bekannte Firmen wie Nike berichtet wurde, war in der breiten Öffentlichkeit wenig über das eigentliche Ausmaß von Kinderarbeit bekannt. Gleichzeitig hatten die öffentlichen Kampagnen den verzerrten Eindruck erweckt, das Problem konzentriere sich insbesondere auf die exportverwandten Industrien der Entwicklungsländer.

Als sich das Amt nun mit der Forderung der Mitglieder konfrontiert sah, Maßnahmen zur effektiveren Bekämpfung von Kinderarbeit einzuleiten, konnte es folglich auf bereits vorhandene Konzepte zurückgreifen, in welche Richtung sich die Politik gegen Kinderarbeit möglicherweise hin orientieren könnte. Die Strategie bestand daher einerseits darin, sich nunmehr auf die schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu konzentrieren. Andererseits konnte das Amt auf eine Wissensbasis zurückgreifen, die sich in den zurückliegenden Jahren stetig vergrößert hatte.[34] Folglich publizierte das Amt im Hinblick auf die Sitzung des Verwaltungsrats im November 1995 einen Bericht über Kinderarbeit (ILO 1995a), der den Stand des Wissens über Kinderarbeit präsentieren sollte und die entsprechenden Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen formulierte, die das Amt daraus ableitete. Für diesen Bericht wurde das Amt weithin gelobt.[35] Gleichzeitig konnte das Amt die ILO-Mitglieder von der eigenen Expertise im Bereich Kinderarbeit überzeugen,[36] was bedeutete, dass das Amt für sich in Anspruch nehmen konnte, legitimes Wissen über das tatsächliche Ausmaß und die tatsächlichen Formen von Kinderarbeit zu besitzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass folgende Faktoren des institutionellen Kontextes Einfluss darauf haben, ob argumentiert wird, in welcher Form argumentiert wird, was als Berufungsgrundlage herangezogen wird und wer als autoritatives Organ der Wissensvermittlung fungiert:

1. Die organisatorische Struktur der ILO weist dem Internationalen Arbeitsamt eindeutig eine hervorgehobene Rolle als legitimes Organ der Wissensproduktion und -vermittlung zu. Darüber hinaus wird die Internationale Arbeitsorganisation als Forum definiert, mittels dessen gemein-

---

34 In diesem Zusammenhang relevante Studien sind beispielsweise Bequele/Boyden (1988b; 1988a), Bequele/Myers (1995), Bonnet (1993), Grootaert/Kanbur (1995), Gunn/Ostos (1992), Mendelievich (1979).

35 In der anschließenden Diskussion „many remarked that it was among the best they had seen the ILO produce in recent years" (ILO 1995b: 10).

36 Der Vize-Präsident der Arbeitgeber bezeichnete den Bericht als „an excellent basis for discussion, as it was thoughtful, balanced, objective, well-structured, informative and complete" (ILO 1995b: 12), und bemerkte darüber hinaus, „that the ILO was at the threshold of knowledge about the problem, not only about the scope and manifestation of the problem but also about what worked and what did not" (ILO 1995b: 13).

schaftlich zwischen den traditionellen Sozialpartnern (Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgebern) unter Vermittlung des Amtes nach einem Konsens in der Entwicklung internationaler Arbeits- und Sozialrechte gesucht wird.

2. Der existierende Kanon an rechtlichen Standards gegen Kinderarbeit bildet eine starke normative Berufungsgrundlage, die konstitutiv für die ILO als Organisation ist, die ihrerseits als die führende Organisation im Kampf gegen Kinderarbeit betrachtet wird.
3. Mit der Reorientierung der programmatischen Ausrichtung hin zu stärkerer technischer Zusammenarbeit mit den Mitglieder, die zu einer besseren Durchsetzung normativer Standards führen soll, steht dem Amt ein Instrument zur Verfügung, Handlungsbereitschaft der Mitglieder in tatsächliche konkrete Politikmaßnahmen umzusetzen.

Die Handlungsbereitschaft der Mitglieder musste jedoch erst grundsätzlich hergestellt werden. Hierzu war es allerdings notwendig, die in der ILO herrschenden Diskurse über Kinderarbeit so zu verändern, dass neue Sichtweisen auf Kinderarbeit akzeptiert wurden – Perspektiven, die den beteiligten Akteuren plötzlich Handlungsoptionen eröffneten, die ihnen vorher verschlossen schienen.

4 Der kognitive und normative Rahmen: Argumentationsstrategien des Internationalen Arbeitsamtes

Der Bericht zum Stand von Kinderarbeit, den das Amt 1995 vorgelegt hatte, brachte die allgemeine Stimmung innerhalb der ILO, dass Kinderarbeit ein relevantes Thema sei, folgendermaßen auf den Punkt:

> „There has for some time now been a renewed interest in international fora in the problems posed by child labour. There are three main reasons for this: first, a general realization that the exploitation of working children may have become more serious in several parts of the world and could well continue to do so as economic conditions deteriorate and hamper social development, especially in the areas of employment and education; secondly, a growing concern that, by employing children at an age and in conditions that do not conform to universally accepted standards, some countries might gain a comparative advantage in international trade over those that are more strict about applying such standards; lastly, a stronger commitment of public opinion than in the past to the cause of human rights and of the rights of children in particular“ (ILO 1995a).

Im November 1995 nahm der Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrats die vom Amt in diesem Bericht lancierte Idee auf, dass es angebrachter sei, ein neues Instrument mit Schwerpunkt auf die schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu entwickeln, als die existierende Mindestalter-Konvention von 1973 zu revidieren. Der Verwaltungsrat billigte diesen Vorschlag im März 1996 und beschloss, die Ausarbeitung einer neuen Konvention auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz für die Jahrestagung 1998 zu setzen. Zur Vorbe-

reitung der Diskussion dieses neu auszuhandelnden Instruments organisierte das Amt – teilweise in Kooperation mit Mitgliedstaaten – diverse Veranstaltungen, um die eigenen Überlegungen zum neuen Standard vorzustellen und gleichzeitig die Rückmeldungen der Mitglieder aufzunehmen. Wichtig war in diesem Zusammenhang das „Tripartite Meeting at the Ministerial Level", das im Juni 1996 am Rande der Jahrestagung der Internationalen Arbeitskonferenz stattfand. Für dieses Treffen hatte das Office eine überarbeitete und aktualisierte Version des Berichts von 1995 mit dem Titel „Child Labour: What is to be Done?" (ILO 1996a) vorgelegt. Dieser Veranstaltung folgten eine Reihe internationaler Konferenzen und Treffen auf regionaler Ebene, mit denen das Amt zwei wesentliche Ziele verfolgte: Zum einen wollte das Amt „Fakten" über Kinderarbeit verbreiten, um zu einer konsensualen (und aus den Augen des Amtes „wirklichen") Wissensbasis bei den Mitgliedern zu gelangen. Zum anderen wollte das Amt eruieren, welche Form von Standard die Mitglieder schaffen wollten und was sie zu akzeptieren bereit waren. Als dann endlich die offiziellen Verhandlungen über den Text der Kinderarbeitskonvention im Juni 1998 begannen, existierte bereits ein breiter politischer Konsens, ein neues Instrument zu schaffen, und das Amt hatte die Diskussion auch inhaltlich in weiten Teilen bereits vorstrukturiert. Grundlage hierfür waren einige entscheidende Veränderungen in der Sichtweise auf Kinderarbeit, die zu einer Annäherung unterschiedlicher Diskurse über Kinderarbeit führten und den beteiligten Akteuren neue Handlungsoptionen eröffneten. Nachfolgend sollen diese unterschiedlichen Diskurse kurz skizziert werden, bevor die konkreten Veränderungen vorgestellt werden, auf denen der schließlich erreichte Konsens basierte.

4.1 Diskurse über Kinderarbeit innerhalb der ILO

Das Thema Kinderarbeit ist eng mit einigen Denkmustern verknüpft, die zwei unterschiedliche Diskursstränge kennzeichnen.[37] Diese beiden Diskursstränge basieren auf unterschiedlichen Verständnissen davon, welche Art von Problem Kinderarbeit darstellt. Der eine Strang sieht Kinderarbeit vor allem als ein Entwicklungsproblem an, der andere als Menschenrechtsproblematik. Argumentationsmuster beider Diskurstypen finden sich auch in den Diskussionen innerhalb der ILO beim Thema Kinderarbeit. Nachdem Anfang 1996 die Entscheidung gefallen war, dass ein neues Instrument gegen Kinderarbeit entwickelt werden sollte, befasste sich ein informelles tripartistisches Treffen auf Ministerebene im Juni 1996 mit der Frage, wie dieses neue Instrument aussehen könnte. Über dieses Treffen liegt ein Verbatim-Protokoll vor, aus dem man die unterschiedlichen Positionen der Mitglieder herauslesen kann (ILO 1996b). Da es sich hierbei auch um ein informelles Treffen handelte, bei dem noch kein konkreter Text zur Aushandlung anstand, steht in diesem Dokument nicht nur der Austausch unterschiedlicher Positionen deutlich im Vordergrund, diese werden noch dazu von den Akteuren teilweise ausführlich begründet. In den Äußerun-

[37] Diesen Hinweis verdanke ich Anna Holzscheiter, die mich auch bei der Forschung zu diesem Punkt unterstützte. Außerdem danke ich Marika Lerch, deren Anmerkungen mich anregten, eine frühere Typologisierung der unterschiedlichen Diskursstränge zu überdenken.

gen der ILO-Mitglieder dominieren Argumentationsmuster des Entwicklungsdiskurses (in zwei unterschiedlichen Varianten) stärker und werden deutlicher von den Entwicklungsländern, aber auch von VertreterInnen der Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten. Argumente, die eher aus dem Menschenrechtsdiskurs stammen, werden tendenziell eher von RegierungsvertreterInnen aus Industrieländern vorgebracht.

Im Rahmen des Menschenrechtsdiskurses wird Kinderarbeit als moralisch verwerflich angesehen, da sie im Widerspruch zu zahlreichen universal anerkannten und fundamentalen Menschenrechtsstandards steht, zumal darüber hinaus die Kindheitsphase als eine schützenswerte Phase angesehen wird. Im Menschenrechtsdiskurs zu Kinderarbeit liegt die Betonung auf zivilisatorischen Werten wie Humanität. Nach diesem „modernen" Verständnis von Zivilisation sollten Kinder von Erwachsenen geschützt werden, und sie haben ein Anrecht darauf, aufwachsen zu können, ohne arbeiten zu müssen:

> „Hiding behind arguments such as 'preparing the young for life', 'the need to acquire professional skills' or 'exposure to social experience' and many others of a similar kind, we are becoming increasingly unresponsive to the daily occurrence of the phenomenon of child labour, whereas *our instincts dictate that the child is a protected human being*" (Der ungarische Arbeitsminister Kiss, ILO 1996b: 11; Hervorh. CU).

Oder wie es der iranische Arbeitsminister Kamali formuliert:

> „Although child labour has been a matter of concern from various points of view, we believe that the most important is the human aspect. Child labour is the exploitation of the most vulnerable, it is the exploitation of the poor, it is the denial of the right to enjoy childhood and to study, as well as the right to personal development of children" (ILO 1996b: 39).

VertreterInnen des Menschenrechtsdiskurses argumentieren typischerweise so, dass die Gültigkeit der moralischen Argumente, die sie vorbringen, nicht hinterfragt werden kann („our instincts dictate"). Ein anderes Beispiel für diese rhetorische Strategie ist eine Äußerung des Arbeitsministers von San Marino Podeschi:

> „I think that each of us, both on a personal level and also in discharging our public duties, is aware of the gravity of the problem that this meeting has decided to look at it [sic!] in all its aspects, taking the truly dramatic nature into due consideration. There is no doubt that the scourges of child labour and the exploitation of children constitute an absolutely intolerable outrage in a world which wishes to make civilization and respect of the individual values to highlight and defend" (ILO 1996b: 28).

Nachdem moralische Standards jegliche Form von Kinderarbeit verbieten, ist aus der Menschenrechtsperspektive nur die vollständige Abschaffung von Kinderarbeit akzeptabel. Interessanterweise, aber auch nicht unerwartet, ist der Menschenrechtsdiskurs nicht der dominierende Kurs innerhalb der ILO. Nur wenige SprecherInnen äußern Argumente, die kennzeichnend für diesen Diskurs sind. Nachdem der Menschenrechtsdiskurs ein Diskurs über ethisch angemessene Grundsätze im Hinblick

auf Rechte und Pflichten von Individuen und Gruppen in einer sozialen Gemeinschaft und einem staatlichen Gemeinwesen ist, ist die Sprache dieses Diskurses geprägt durch moralische Aussagen, die teilweise einen sehr emotionalen Unterton haben. Wenig moralisch aufgeladen sind noch Äußerungen wie Kinderarbeit sei eine „Geißel", die ausgemerzt werden muss. Expliziter sind demgegenüber Aussagen wie Kinderarbeit sei eine „Menschenrechtsverletzung" (*violation of human rights*),[38] ein „Verbrechen gegen die Menschlichkeit" (*a crime against humanity*)[39] oder gar ein „Vergehen gegen Menschlichkeit und soziale Gerechtigkeit (*an offence against humanity and social justice*).[40] Allerdings wirken moralische Argumente ein wenig deplatziert, wenn – wie unter den ILO-Mitgliedern – ein überwältigender Konsens existiert, nach dem Kinderarbeit eine Folge von Armut sei. Um den menschenrechtlichen Aspekten von Kinderarbeit besonderen Nachdruck zu verleihen, finden sich in den Äußerungen der VertreterInnen des Menschenrechtsdiskurses daher häufig Redewendungen wie „There is no doubt", „I believe", „not acceptable"[41], „absolutely intolerable".

In der Frühphase der Überlegungen zu einer neuen Konvention gegen Kinderarbeit war die Diskussion sehr eng verknüpft mit der Debatte um die sozialen Auswirkungen von Globalisierung, aus der heraus ursprünglich die Forderung nach einer Revision der Mindestalter-Konvention (C138) entstanden war. Daher bestand für viele ILO-Mitglieder zunächst eine konzeptuelle Verknüpfung zwischen den beiden Bereichen Kinderarbeit und Sozialklauseln, d. h. dem Einsatz von Handelsbeschränkungen oder sonstigen Wirtschaftssanktionen zur Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards. Erwartungsgemäß lehnten die ArbeitgebervertreterInnen jegliche Form von Sozialklauseln ab. Aus ihrer Perspektive erschien es angemessener, ein neues völkerrechtliches Instrument gegen die schlimmsten Formen von Kinderarbeit zu entwickeln und auf diese Art und Weise die Einführung von Sozialklauseln – sei es im Kontext der ILO oder der Welthandelsorganisation WTO – zu verhindern. Folglich bestand die Strategie der ArbeitgeberInnen darin, zum einen die bisherige Arbeit der ILO auf dem Gebiet Kinderarbeit durch IPEC und deren Problembearbeitungsansatz positiv hervorzuheben und gleichzeitig vor Maßnahmen gegen Kinderarbeit zu warnen, die möglicherweise viel schlimmere Folgen für Kinder nach sich ziehen könnten, zum anderen jedoch das Thema Kinderarbeit nachdrücklich in der Menschenrechtsdebatte zu verankern. Der U.S.-amerikanische Arbeitgebervertreter Katz etwa argumentierte folgendermaßen:

> „One of the things that experience has shown, as brought out by the ILO paper, is that *hasty, ill-conceived but well-meaning actions can produce very bad results for children.* Thus there are documented cases of trade measures in the form of activist-inspired boycotts resulting in the contracting factories quickly dumping children on to the streets,

38 Herr Moushouttas, Arbeitsminister von Zypern (ILO 1996b: 48).

39 Herr Hecker, Staatssekretär im deutschen Arbeitsministerium (ILO 1996b: 31).

40 Herr Proud, parlamentarischer Staatssekretär im kanadischen Arbeitsministerium (ILO 1996b: 32).

41 „I believe also that a genuine concern for human rights, rather than a form of disguised protectionism, must inform the efforts of the international community in this area. In some cases, people attempt to justify child labour – I cannot accept this" (Frau Fitzgerald, irische Arbeitsministerin, ILO 1996b: 14).

> into prostitution, begging or, at best, inferior abusive employment. Thus, in the case of child labour employers want to act out their conviction that cooperation, example, assistance are the preferred means of bringing about real improvement in *human rights* rather than politically motivated coercion from abroad" (ILO 1996b: 5; Hervorh. CU).[42]

Auf eine ähnliche Art und Weise versuchte auch der japanische Arbeitgebervertreter Tateishi seine Argumentation gegen Sozialklauseln überzeugender zu machen, indem er sehr emotional an seine ZuhörerInnen appellierte:

> „International trade discussions attempt to take up the issue of child labour in connection with social clauses which threaten trade sanctions in the event that progress is not made in alleviating this situation. In addition, many well-meaning consumer groups in wealthy nations protest against the use of child labour and lead campaigns to boycott goods from certain countries. However, *due to the complexity of the problem, simplistic and shallow attempts to eliminate child labour can paradoxically lead to even worse conditions for the children involved.* Ideally, this *issue is one which should be discussed from a human perspective* with the welfare and sound upbringing of the children concerned uppermost in our minds. It is after all to our children that we entrust the future of mankind and therefore it is our duty to ensure that they receive the healthy upbringing they need and deserve" (ILO 1996b: 16; Hervorh. CU).

Im Rahmen der ILO ist jedoch, wie bereits erwähnt, der Entwicklungsdiskurs der dominante Diskurs. Dieser lässt sich wiederum in zwei Varianten aufschlüsseln, die sich in ihrer Sichtweise auf Kinderarbeit deutlich unterscheiden. Obwohl beide Spielarten des Entwicklungsdiskurses von der Annahme ausgehen, dass Kinderarbeit ein Entwicklungsproblem sei, stehen in der Analyse des Problems unterschiedliche Faktoren im Vordergrund, auf die in der weiteren Argumentation Bezug genommen wird. Dabei handelt es sich im einen Fall um Armut als Bezugspunkt, im anderen um Kinder als zukünftiges Humankapital.

Die Armut-Variante des Entwicklungsdiskurses betont die Entwicklungsbedürfnisse und die sozio-ökonomischen Realitäten in Entwicklungsländern. Daher beruht die Argumentation in diesem Unterdiskurs auf Armut als Ursache für Kinderarbeit: Armut führt zu Kinderarbeit, da sich das Einkommen vieler Familien in mehr oder weniger großem Umfang auf Kinderarbeit stützt. Nachdem aber Armut eine der Hauptursachen für Kinderarbeit ist, muss zunächst Armut bekämpft werden, um überhaupt etwas gegen Kinderarbeit unternehmen zu können. Obwohl eingeräumt wird, dass Kinderarbeit ein Entwicklungshindernis sein kann, wird die beste Strategie zur Eliminierung von Kinderarbeit in der Armutsbekämpfung gesehen. Eine Aussage des chinesischen Arbeitsministers Li ist charakteristisch für dieses zentrale Argument: „Child labour is the result of poverty. In order to eliminate child labour first of all we have to eradicate poverty" (ILO 1996a: 10). Ein weiterer Befürworter dieser Sichtweise, Herr Owuor, der kenianische Arbeitgebervertreter, formulierte ähnlich: „I believe that to eliminate child labour one must eliminate poverty first.

---

42 Derartige Aussagen ließen sich durch Studien belegen, in denen gezeigt werden konnte, dass Kampagnen gegen Kinderarbeit tatsächlich negative Auswirkungen für die betroffenen Kinder hatten (vgl. beispielsweise Sabet 1994).

Unless you eliminate poverty there is no basis for eliminating child labour" (ILO 1996b: 21).

Da Kinderarbeit so untrennbar mit Armut verbunden sei, fordern die Vertreter des Entwicklungsdiskurses – und in diesem Falle sehr deutlich in der Mehrzahl Entwicklungsländer – einen eher kontextbezogenen Ansatz zur Bekämpfung von Kinderarbeit. Eine Äußerung des chinesischen Arbeitsministers Li ist wiederum symptomatisch für diese Art von Argumentationsmuster:

> „Efforts to abolish child labour should be adapted to the national situation of the developing countries. Child labour is a phenomenon that was not desired by any country; neither the emergence nor the elimination of child labour depends on the will of individuals. Consequently, efforts to eliminate it must correspond to the realities of the countries' economic and social development. For a country that is economically underdeveloped, the first problem is one of survival. If the right to survival is not guaranteed, the elimination of child labour will remain a dead letter. Taking account of differences between countries in terms of the environment, socio-economic conditions, ideology, traditions, means and models of economic development, the international community must display full comprehension with regard to developing countries in the area of the elimination of child labour and refrain from imposing a time scale on them or levelling accusations on this subject" (ILO 1996a: 10).

Indem die „Realitäten" in Entwicklungsländern in den Vordergrund gestellt werden, erscheint Kinderarbeit nicht nur aus sozio-ökonomischer Perspektive geradezu unvermeidlich, sondern auch aufgrund unterschiedlicher kultureller Praktiken als kulturell kontingent. Selbst universal geteilte Normen werden durch den sozialen Druck, der angesichts von Globalisierungsprozessen auf den Entwicklungsgesellschaften lastet, nachdrücklich in Frage gestellt. Ein Zitat des Arbeitsministers der Elfenbeinküste Atsain Achi belegt diese Form der Argumentation:

> „However, over and above these practices which disturb our consciences, because they undermine the values we cherish, we must examine not only the underlying causes of this scourge, but also the real causes. There is no doubt that poverty, illiteracy and the break-up of families lead to child labour. But we also have to bear in mind that there are certain traditions in certain regions of the world to which we are attached; we are also witnessing a loss of spiritual values, globalization of the economy which results in the exploitation of our economic and financial comparative advantages, demographic pressure on our available natural resources and conflicts which have caused movements of populations. All this exposes children to non-standardized labour" (ILO 1996b: 22).

In der Argumentation der Armuts-Variante des Entwicklungsdiskurses ist Kinderarbeit Teil eines alternativen (Aus-) Bildungsprozesses, der angesichts der defizitären Bildungssysteme in vielen Ländern notwendig erscheint. Eine Äußerung des mosambikanischen Arbeitsministers Mavila belegt diese Sichtweise:

> „[...] the Government considers that in the light of the country's social reality, child labour is a *transitory alternative in view of the lack of schooling, jobs and social exclusion*; it believes that child labour is harmful when children are exploited and when

> they are denied education and normal development and a dignified and stable future" (ILO 1996b: 55; Hervorh. CU).

Konsequenterweise erscheint demnach auch die gänzliche Abschaffung von Kinderarbeit nicht nur unmöglich, sondern auch nicht praktikabel. Aus dieser Perspektive wird dann auch die Forderung erhoben, die ILO solle ein möglichst flexibles Instrument entwickeln, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der Entwicklungsländer angepasst werden kann.

Die zweite Variante des Entwicklungsdiskurses, der Unterdiskurs über Humankapital, interpretiert Kinderarbeit aus einer ökonomischen Perspektive und argumentiert, dass Kinder als zukünftiges Humankapital angesehen werden müssen. Daher steht die Notwendigkeit einer soliden Ausbildung im Vordergrund, wobei die Ausbildungsphase nichts mit Kinderarbeit zu tun hat. Im Unterschied zum Unterdiskurs über Armut lehnt die Humankapital-Variante jegliches Recht von Kindern auf Arbeit ab, da Kinderarbeit als Bedrohung für die Arbeitsplätze von Erwachsenen aufgefasst wird. Daher erscheint die Abschaffung von Kinderarbeit – nicht die Abschaffung von Armut wie im Armutsdiskurs – als notwendige Voraussetzung für Entwicklung. Denn nur wenn das Humankapital entsprechend ausgebildet wird, werden die betroffenen Länder in der Lage sein, sich zu entwickeln. Verständlicherweise wurde diese Position insbesondere von ArbeitnehmervertreterInnen vorgebracht, wie eine Äußerung des südafrikanischen Arbeitnehmervertreters Shilowa beispielhaft zeigt:

> „First let me agree with the views expressed by the Minister of Ireland when she said that the problem of child labour is a problem for both developed and underdeveloped countries and when she says that the argument that child labour often complements the incomes of families is flawed in the sense that in reality it leads to undercutting job opportunities for parents. I think it is important that such a statement is supported by all of us. [...] It is often said and argued by those who exploit children through child labour that it is an inevitable stage on the path to development. They usually believe that the process of child labour will come to an end by itself. [...] They often argue that this would lead to higher production costs. As workers, we believe that *ending child labour is a prerequisite for development* and that *it is not going to end by itself* but requires concerted efforts by governments, employers and workers to bring it to an end" (ILO 1996b: 18; Hervorh. CU).

Aber auch ArbeitgebervertreterInnen verwendeten Argumentationsmuster der Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses. Vielfach eröffneten insbesondere Delegierte aus Industrieländern ihre Redebeiträge damit, Kinderarbeit als Menschenrechtsproblem zu definieren. Daran schlossen sich dann häufig nähere Ausführungen an, in denen Kinderarbeit dann jedoch als Entwicklungsproblem skizziert wurde. Dies zeigt deutlich, dass der Entwicklungsdiskurs als der angemessenere Diskurs im Rahmen der ILO angesehen wurde. Ein sehr typischer Argumentationsverlauf findet sich im Redebeitrag des französischen Arbeitgebervertreters Oechslin:

> „The issue of child labour constitutes a *very serious moral problem* and for that reason alone it would justify our action. But as employers we must also stress the *terrible squandering of human resources* that child labour represents, at a time when we are all well aware that it is education that makes human resources so valuable, and that constitutes the principal source of the competitiveness of nations" (ILO 1996b: 12; Hervorh. CU).

Die Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses ermöglichte es auch denjenigen, die Kinderarbeit eigentlich als ein Menschenrechtsproblem ansahen, für ihre Sache zu argumentieren. Aus der Menschenrechtsperspektive werden zahlreiche grundlegende zivilisatorische Errungenschaften durch Kinderarbeit in Frage gestellt. Wird Kinderarbeit in diesem Zusammenhang als Gefährdung für „soziale Gerechtigkeit" definiert, dann wird das Menschenrechtsproblem Kinderarbeit auch an einen Entwicklungskontext anschlussfähig, indem es als eine Art „soziale Desinvestition" betrachtet wird. Eine Sichtweise, die etwa der niederländische Sozialminister Melkert mit folgender Äußerung bestätigt:

> „The Government of the Netherlands considers these [types of child labour; CU] to be grave offences against *humanity* and *social justice*. No economic law nor interpretation of cultural relativism can justify inhumanities. The protection of children from abusive and hazardous labour is a basic and universal human value. [...] The ILO slogan is right: 'A child working is a future denied.' It is often heard that poor parents are forced to let their children go to work because they need the extra income from their children to make ends meet. Although this is understandable in itself and sometimes unavoidable, a vicious circle is thereby maintained. By depriving children of education and steady physical, mental and social development, they are denying them a better future, and a new generation of poor is created. This is a social *disinvestment* not only for the children and their families but also for society as a whole. The cost of such disinvestments should never be underestimated. The Government of the Netherlands truly believes that real economic growth can only be achieved if economic and social development are balanced. This was one of the important lessons that we learned from the era of the industrial revolution, when we were faced with comparable child-labour problems to those the developing countries face at present" (ILO 1996b: 20; Hervorh. CU).

Dieses Zitat zeigt treffend, in welcher Form argumentiert wurde, um Entwicklungsländer davon zu überzeugen, Maßnahmen gegen Kinderarbeit einzuleiten. Der Sprecher beginnt zunächst mit einer normativen Feststellung, deren Gültigkeit nicht hinterfragt werden kann („grave offences against humanity and social justice", „basic and universal human value"). Daran anschließend beruft er sich auf eine externe Autorität („the ILO slogan"), durch die die ZuhörerInnen an den normativen Kontext erinnert werden sollen. Danach drückt er Verständnis für diejenigen aus, die die eigentlich unmoralische Praktik dulden („understandable", „sometimes unavoidable"), macht aber gleichzeitig deutlich, dass man sich mit der Aufrechterhaltung dieser Praxis selbst schadet („vicious circle", „social disinvestment"). Am Ende wird dann die eigene historische Erfahrung herangezogen („important lessons that we learned"), um hervorzuheben, dass es sehr wohl möglich ist, etwas gegen Kinderarbeit zu unternehmen.

Tabelle 2: Typologie von Kinderarbeitsdiskursen

	Entwicklungsdiskurs mit den Varianten		*Menschenrechts-diskurs*
	Armut	*Humankapital*	
thematischer Bezugspunkt	Entwicklungsbedürfnisse von und Realitäten in Entwicklungsländern	Humankapital als ökonomischer Faktor von Entwicklung	Menschenrechte als universale moralische Standards
Hauptargumente	Armut verursacht und bedingt Kinderarbeit. Abschaffung von Armut als Voraussetzung für Entwicklung.	Kinder sind das zukünftige Humankapital. Die (Aus-) Bildung von Kindern ist eine Investition in Entwicklung. Abschaffung von Kinderarbeit als Voraussetzung für Entwicklung.	Kinder müssen von Erwachsenen geschützt werden und haben das Recht aufzuwachsen, ohne arbeiten zu müssen.
Sichtweise auf Kinderarbeit	Kinderarbeit ist in Entwicklungsgesellschaften unvermeidlich und kulturell kontingent. Kinderarbeit ist Teil eines (Aus-) Bildungsprozesses. Die vollständige Abschaffung von Kinderarbeit ist nicht möglich und nicht sinnvoll.	Die Abschaffung von Kinderarbeit sichert Arbeitsplätze für Erwachsene. Wenn Erwachsene Arbeit haben, dann können sie die (Aus-) Bildung ihrer Kinder bezahlen. Daher darf Kinderarbeit unter keinen Umständen erlaubt werden (es gibt kein Recht auf Arbeit für Kinder).	Zentrale normative Grundsätze verbieten jegliche Art von Kinderarbeit, daher ist aus moralischen Gründen nur die vollständige Abschaffung von Kinderarbeit akzeptabel.

Die angeführten Zitate zeigen, dass die zwei Varianten des Entwicklungsdiskurses zu gänzlich unterschiedlichen Schlussfolgerungen darüber führen, ob die Abschaffung von Kinderarbeit sinnvoll und machbar erscheint oder nicht. Während aus der Perspektive der Humankapital-Variante – genauso wie der des Menschenrechtsdiskurses – die Forderung nach genereller Abschaffung von Kinderarbeit erhoben wird, ist die Sichtweise auf Kinderarbeit aus der Perspektive der Armuts-Variante des Entwicklungsdiskurses etwas differenzierter. Demnach wird anerkannt, dass es bestimmte Formen von Kinderarbeit gibt, durch die sich Kinder eine gewisse Lebensgrundlage schaffen und gleichzeitig ihre personale Autonomie sichern. Folglich erscheint es aus dieser Perspektive notwendig, lediglich bestimmte, besonders schlimme Formen von Kinderarbeit abzuschaffen. Obwohl die beiden Varianten des

Entwicklungsdiskurses demnach von der gemeinsamen Annahme ausgehen, bei Kinderarbeit handele es sich um ein Entwicklungsproblem, liegen ihnen andere Bezugspunkte zugrunde, weshalb sie auch unterschiedliche Argumente nutzen und schließlich zu unterschiedlichen Empfehlungen kommen, wie das Problem bearbeitet werden könnte (siehe Tab. 2).

Damit zeigt, zumindest was die Politikempfehlungen anlangt, die Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses eine größere Affinität zum Menschenrechtsdiskurs. Dies erklärt, warum und in welcher Form die beiden Kinderarbeitsdiskurse über Entwicklung und Menschenrechte zumindest teilweise gemeinsame Anknüpfungspunkte finden und wieso es möglich ist, dass einzelne Argumente an beide Diskurse anschlussfähig werden.

Trotz dieser partiellen Anschlussfähigkeit bleiben dennoch eine Reihe grundlegender Unterschiede bestehen. Einige Positionen schließen sich weiterhin gegenseitig aus, wie etwa die Annahmen darüber, ob Kinderarbeit gänzlich abgeschafft werden kann oder wie relevant die Abschaffung von Armut dafür ist, grundsätzlich etwas gegen Kinderarbeit zu tun. Gerade die Tatsache, dass zahlreiche Entwicklungsländer, in denen die Armuts-Variante des Entwicklungsdiskurses dominiert, sich nicht in der Lage sahen, Maßnahmen gegen Kinderarbeit einzuleiten, hatte sich als das größte Hindernis für die Ratifikation der Mindestalter-Konvention erwiesen. Wie man an den zwei Varianten des Entwicklungsdiskurses erkennen kann, war es notwendig, wesentliche Konzepte und kausale Überzeugungen im Hinblick auf das Verständnis von Kindheit und Kinderarbeit zu hinterfragen, um in der Lage zu sein, einen neuen Standard zu entwickeln, mit dessen Hilfe die bisherigen Handlungsblockaden aufgebrochen werden konnten.

4.2 Die Redefinition zentraler Konzepte und kausaler Überzeugungen durch das Amt

Zwischen der Entscheidung, einen neuen Standard zu Kinderarbeit zu entwickeln, und dem tatsächlichen Beginn des Aushandlungsprozesses eines Konventionstextes lagen etwa zwei Jahre. Diese Zeit nutzte das Amt, um einigen „Mythen" über Kinderarbeit, die seiner Ansicht nach bei den ILO-Mitgliedern verbreitet waren, „Wirklichkeitsbeschreibungen" entgegenzusetzen. Anfang 1997 versandte das Amt an die Mitglieder einen neuen Bericht über Kinderarbeit mit dem Titel „Targeting the Intolerable",[43] der von einem Fragebogen begleitet wurde, in dem das Amt um Stellungnahmen zu konkreten möglichen Inhalten einer neuen Konvention gegen Kinderarbeit bat (ILO 1998c). Die Fragen nehmen im Wesentlichen bereits die Struktur der neuen Konvention und der damit zusammenhängenden Empfehlung vorweg. Die Studie des Amtes verfehlte ihre Wirkung nicht, wie im Bericht zur ersten Diskussionsrunde über einen neuen Konventionstext im Juni 1998 an den Äußerungen des stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses über Kinderarbeit, der den neuen Konventionstext erarbeitete, dem südafrikanischen Arbeitgeberver-

[43] Dokumentiert in ILO (1998b).

treter Botha, zu erkennen ist. Er kontrastierte die vom Amt als solche entlarvten Mythen über Kinderarbeit mit der tatsächlichen Realität:

> „[...] he recalled that the following myths had to be confronted: the problem of child labour only concerned the developing world; child labour was an inevitable consequence of poverty and that efforts to combat it were futile; and most child labourers were working in sweatshops to produce cheap goods for export. The reality, however, was that although the majority of working children were found in developing countries, children routinely worked in all countries. Poverty was a major cause of child labour, but also perpetuated poverty. In addition, while child labour in the manufacture of goods imported by developed countries had captured most media attention, only about 5 per cent of all child workers worked in export-sector industries. It was therefore important that solutions to the problem be holistic and capable of breaking the vicious cycle of deprivation that was the consequence of unacceptable forms of child labour" (ILO 1998a: para. 16).

In dieser Äußerung werden die zentralen Konzepte und Überzeugungen angesprochen, die einer effektiven Bearbeitung des Themas Kinderarbeit bislang im Weg gestanden hatten. Zum einen war der bislang dominierende Entwicklungsdiskurs von der Annahme geprägt, Kinderarbeit verschaffe Entwicklungsländern komparative Vorteile auf dem Weltmarkt. Zum anderen hatte die Vorstellung, die bei der Mehrheit der ILO-Mitglieder über den Zusammenhang zwischen Armut und Kinderarbeit herrschte, in der Vergangenheit politische Handlungsbereitschaft verhindert. Solange die Überzeugung handlungsleitend war, dass Kinderarbeit auf Armut zurückzuführen war und erst dann effektive Bearbeitungsstrategien dagegen möglich wären, wenn Armut beseitigt wäre, leiteten die Entwicklungsländer keinerlei Maßnahmen gegen Kinderarbeit ein, wie die mangelnde Ratifikation der Mindestalter-Konvention von 1973 gezeigt hatte. Diese Handlungsblockade aufzubrechen, gelang nur, indem gezeigt wurde, dass – wie in der Äußerung von Botha klar wurde – „child labour [...] also perpetuates poverty". Diese kognitive Redefinition stand allerdings im Zusammenhang mit Kindheitskonzepten und der Frage der Definition von Kinderarbeit.

4.2.1 Kindheitskonzepte und Kinderarbeit

Auseinandersetzungen um Kinderarbeit sind mittlerweile eng verknüpft mit der Diskussion um Kinderrechte, die wiederum in einen Diskurs um Kindheitskonzepte eingebettet sind, der in den letzten Jahren starke Veränderungen erfahren hat (Boyden 1997; Myers 1999; Myers 2001).[44] Im Zuge der sozio-ökonomischen Entwicklungen des 19. Jahrhunderts in den sich industrialisierenden Staaten Europas erfuhr die Entwicklung des Bildungswesens einen Aufschwung, der dazu führte, dass sich die Idee der Elementarbildung mehr und mehr durchsetzte. Mit der allgemeinen Schulbildung eröffnete sich auch einkommensschwachen Eltern eine klare

[44] Ich danke Anna Holzscheiter für wertvolle Hinweise und Unterstützung bei den Forschungsarbeiten zu diesem Punkt.

Alternative zu Kinderarbeit. Dieser Trend verstärkte sich mit der Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates, der Elementarbildung und Schulpflicht als wesentliche Aufgaben für sich reklamierte. Dadurch wandelten sich auch die Vorstellungen von Kindheit, die zunehmend als eine Lebensphase verstanden wurde, die klar vom Erwachsenenalter getrennt war. Es sollte eine Phase sein, in der das Glück der Kinder im Vordergrund stand und der Wunsch nach persönlicher Entwicklung bei unbeschwertem Spiel. Kinder wurden als verletzlich und schützenswert dargestellt. Die Aufgabe der Erwachsenen war demgegenüber, Kinder vor den Unbilden des Lebens zu schützen und für deren ungestörte Entwicklung materiell und emotional Sorge zu tragen. Diese Vorstellung dominierte auch klar den Ansatz, den die ILO traditionellerweise mit ihrer Politik gegen Kinderarbeit verfolgte. Kinder wurden als Persönlichkeiten mit eigenen Rechten verstanden, gepaart mit klaren Ansichten darüber, was den Kern von Kindheit ausmachen sollte:

> „The emphasis placed by international labour standards on the abolition of child labour attests to the conviction of the ILO's constituents that childhood is a period of life which should be consecrated not to work but to education and development; that child labour, by its nature or because of the conditions in which it is undertaken, often jeopardizes children's possibilities of becoming productive adults, able to take their place in the community, and finally that child labour is not inevitable and that progress towards its reduction and even its elimination is possible when the political will to fight it exists" (ILO 1993: 1).

Interessanterweise konnte sich in den letzten Jahren ein alternativer Kindheitsdiskurs entwickeln, der eine eindeutige Kluft zwischen Nord und Süd markiert. Der „nördliche" bzw. „westliche" Diskurs zu Kindheit setzt eine Trennlinie zwischen Kindheit und Erwachsenenalter, wobei Kinder als abhängig vom Schutz der Erwachsenen gesehen werden. Der „südliche" Begriff von Kindheit sieht Kinder demgegenüber als Teil eines größeren Familienverbandes, innerhalb dessen sie zu Erwachsenen heranreifen und nach und nach immer mehr Verantwortung übernehmen, zum Familieneinkommen beizutragen. Demzufolge wird in vielen Gesellschaften in Entwicklungsländern, in denen Kinderarbeit ein unbestrittener Bestandteil der sozialen Realität ist und das Bildungswesen nur unzureichend ausgestattet ist, Kinderarbeit nicht notwendigerweise als schädlich für Kinder angesehen. Häufig ist es der einzige Weg, über den Kinder eine gewisse Art von Ausbildung erhalten und ihre gesellschaftliche Sozialisierung erfahren. Durch diese konkurrierenden Vorstellungen von Kindheit wurden WissenschaftlerInnen und KinderrechtsaktivistInnen darauf aufmerksam, dass Kindheit nicht notwendigerweise als homogenes Konzept eines natürlichen biologischen Phänomens eindeutiger physischer und geistiger Entwicklungsstadien zu verstehen war, die notwendigerweise überall gleich verlaufen sollten. Statt dessen schien es sinnvoller, in offeneren Kategorien zu denken, die stärker kulturell konstruierte Vorstellungen von Kindheit zuließen. In dem Bemühen, unterschiedlichen sozialen Realitäten gerecht zu werden, sollte so möglich werden, Vorstellungen von Kindheit stärker zu kontextualisieren. Diese Art, über Kindheit zu denken, hat auch Folgen dafür, welches Verständnis von Kinderarbeit als legitim angesehen wird:

> „Modern social science thinking about children and childhood would suggest that beneficial international standards for dealing with child labor need to be able to accommodate diverse models of childhood and ways of raising children while at the same time establishing widely accepted norms by which societies can be held accountable" (Myers 2001: 43).

Die Mindestalter-Konvention von 1973 reflektierte ein Kindheitsverständnis, das eher dem der westlichen Gesellschaften als dem der Entwicklungsgesellschaften entsprach. Vor dem Hintergrund des alternativen Kindheitsverständnisses in zahlreichen Entwicklungsländern ist es daher nicht verwunderlich, dass C138 nur eine geringe Zahl an Ratifikationen zu verzeichnen hatte.

4.2.2 Die Definition von Kinderarbeit

Legt man westliche Vorstellungen von Kindheit zugrunde, so wird Kinderarbeit immer als schädlich für die Beschäftigungschancen von Erwachsenen gewertet. Demzufolge war es auch die mehr oder weniger unhinterfragte Politik der Gewerkschaften und der modernen Sozialstaaten, Kinder vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Dahinter stand die Annahme, dass dem Kindeswohl am meisten gedient sei, wenn Eltern genügend Einkommen erwirtschafteten, um für ihre Kinder zu sorgen und diese zu beschützen (vgl. Myers 1999: 15). Damit war klar, dass eine Politik gegen Kinderarbeit sich darauf zu konzentrieren hatte, das Mindestalter für den Zugang zu Beschäftigung zu regeln. Dieses traditionelle Verständnis von Kinderarbeit wurde jedoch durch die erwähnten konzeptuellen Veränderungen in der Vorstellung von Kindheit und mit der Rekonzeptualisierung von Kinderrechten in Frage gestellt, die in der UN-Kinderrechtskonvention (UNCRC) deutlich wurden. In Artikel 3.1 der Kinderrechtskonvention wird festgeschrieben: „In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."[45] Sobald sich der Schwerpunkt auf die „Interessen der Kinder" verlegt, rücken neben den traditionellen Sozialpartnern neue Akteure ins Blickfeld: Kinderarbeiter und NGOs, die sich für diese einsetzen (Bequele/Boyden 1988b: 160). Auf diese Art und Weise erweitert sich auch das Spektrum der Denkmöglichkeiten über Kinderarbeit.

Obwohl das Ziel der Mindestalter-Konvention von 1973 die generelle Abschaffung von Kinderarbeit war, fand sich keine Definition von Kinderarbeit im Text der Konvention. Artikel 1 der Konvention legte lediglich fest:[46]

> „Each Member for which this Convention is in force undertakes to pursue a national policy designed to ensure the effective abolition of child labour and to raise progressively the minimum age for admission to employment or work to a level consistent with the fullest physical and mental development of young persons."

---

45 Der Konventionstext findet sich beispielsweise unter http://www.unicef.org/crc/crc.htm.

46 Der Text der Mindestalter-Konvention ist abrufbar unter http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm.

Man kann lediglich indirekt erschließen, welche Vorstellung von Kinderarbeit der Konvention zugrunde lag, wenn man in Artikel 6 liest, was die Konvention alles nicht umfasst:

> „This Convention does not apply to work done by children and young persons in schools for general, vocational or technical education or in other training institutions, or to work done by persons at least 14 years of age in undertakings, where such work is carried out in accordance with conditions prescribed by the competent authority, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, and is an integral part of –
> a. a course of education or training for which a school or training institution is primarily responsible;
> b. a programme of training mainly or entirely in an undertaking, which programme has been approved by the competent authority; or
> c. a programme of guidance or orientation designed to facilitate the choice of an occupation or of a line of training.“

Implizit ist in Konvention 138 eine Unterscheidung angelegt zwischen Kinderarbeit auf der einen Seite und auf der anderen Seite Formen von Arbeit, die im Einklang mit Erziehungs- und Ausbildungsanforderungen stehen und in nationalen Gesetzen festgelegt sind. Diese Sichtweise auf Kinderarbeit korrespondiert mit der Vorstellung, dass Kinderarbeit schädlich für Kinder sei. Wie jedoch die Diskussion verschiedener Kindheitskonzepte gezeigt hat, hatten Forschungen über Kinderarbeit ergeben, dass diese nicht unbedingt per se negative Auswirkungen auf Kinder haben müsste. Folglich schien es angebracht, sich mehr mit den Bedingungen auseinander zu setzen, unter denen Kinder arbeiteten.

Dieses Umdenken wurde in den Diskussionen über einen neuen rechtlichen Standard zu Kinderarbeit deutlich erkennbar. In einem Dokument aus dem Jahre 1995 definiert die ILO Kinderarbeit folgendermaßen:

> „All economic activities carried out by persons less than 15 years of age, regardless of their occupational status (wage-earners, own-account workers, unpaid family workers, etc). It does not include household work performed by them in their parents' home, except where such work can be assimilated to an economic activity – as, for example, when a child must devote his or her entire time to work so that his or her parents can be employed outside the home and is therefore deprived of the possibility of going to school. Moreover, it would be wrong to infer from this definition that any work performed by children under the age of 15 is prohibited under international instruments, which would be neither feasible nor desirable“ (ILO 1995a: 2).

Diese Definition zeigt, dass die ILO zu diesem Zeitpunkt klar davon ausging, dass Kinder diverse Tätigkeiten ausübten, die nicht notwendigerweise unter den Begriff „Kinderarbeit“ zu subsumieren waren. In den internen Diskussionen des Amtes zur Neuformulierung einer Konvention gegen Kinderarbeit traten zwei Punkte in den Vordergrund.

1. Als Resultat der eigenen Forschungsarbeiten musste das Amt realisieren, dass Kinderarbeit als solche nicht abzuschaffen war. Daher erschien eine Konzen-

tration auf solche Formen von Kinderarbeit sinnvoller, die für die Gesundheit und die Entwicklung von Kindern besonders schädlich zu sein schienen. Zu dieser Erkenntnis war bereits eine frühere Studie der ILO gelangt (Bequele/Boyden 1988b), deren Ergebnisse einige Jahre später durch eine gemeinsame Studie von ILO und UNICEF untermauert wurden (Bequele/Myers 1995).

2. Zu Beginn des Diskussionsprozesses innerhalb des Amtes wurde von „nicht tolerierbaren" (*intolerable*) Formen von Kinderarbeit gesprochen. Gleichzeitig tauchte mit dieser Terminologie jedoch die Frage auf, ob es denn dann auch „tolerierbare" Formen von Kinderarbeit gäbe.[47] Wie in der Diskussion um Kindheitskonzepte deutlich wurde, gab es eine Reihe von Staaten (nicht nur, aber vor allem Entwicklungsländer) und einzelne NGOs,[48] die klar die Ansicht vertraten, dass es eine Reihe von Tätigkeiten gebe, die Kinder ruhig ausüben konnten, um nach und nach zu lernen, soziale Verantwortung zu übernehmen. Um dem Problem zu entgehen, tolerierbare und nicht tolerierbare Formen von Kinderarbeit definieren zu müssen, entschied sich das Amt im Vorfeld des offiziellen Aushandlungsprozesses, den Begriff „extrem" zur Charakterisierung der Formen von Kinderarbeit zu verwenden, deren Eliminierung angestrebt wurde. Dahinter stand jedoch auch die Einsicht, die das Amt in den Diskussionen mit den Mitgliedern gewonnen hatte, dass insbesondere die GewerkschaftsvertreterInnen aus Prinzip der Ansicht nicht zustimmen wollten, dass es „erlaubte" Formen von Kinderarbeit gebe. Das Diktum der Gewerkschaften lautete: „debates on children's rights to work were not justified in the ILO context" (ILO 1995b: 11), wobei die Gewerkschaften hinreichend klar gemacht hatten, dass diese Position nicht verhandelbar war.

Auch wenn sich im eigentlichen Aushandlungsprozess die Terminologie nochmals von „extremen Formen" hin zu „schlimmsten Formen" von Kinderarbeit verschob, wurde bereits in dieser Phase klar, dass das Amt sich einer Definition von Kinderarbeit bediente, die eindeutig im Einklang mit den Formulierungen stand, die in Artikel 32.1 der UN-Kinderrechtskonvention zu finden sind:

> „States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development."

Unter Berufung auf die universal akzeptierte Kinderrechtskonvention setzte sich damit bereits im Vorfeld der offiziellen Verhandlungen zur neuen Kinderarbeitskonvention ein offeneres Konzept von Kinderarbeit durch, das den geänderten Vorstellungen über Kindheit Rechnung trug. Mit der Kinderrechtskonvention fand die

---

47 Vgl. hierzu auch die Stellungnahme eines der an der Ausarbeitung des Konventionstextes beteiligten ILO-Sekretariatsmitglieder Loïc Picard (1997: 10-12) oder die Erläuterungen des stellvertretenden Generaldirektors der ILO Kari Tapiola (1997: 4).

48 Innerhalb der Gruppe der NGOs gab es hier klare Differenzen zwischen Kinderrechts-/Menschenrechts-NGOs und den NGOs, die Kinderarbeiter repräsentierten.

Kinderrechtsperspektive Einzug in die Debatte über Kinderarbeit (Bessell 1999), die zuvor eher durch Fragen des Arbeitsmarktes und der Entwicklungsproblematik geprägt war.

4.2.3 Ursachen von Kinderarbeit

Ein weiterer kritischer Punkt im Vorbereitungsprozess für eine neue Kinderarbeitskonvention bestand darin, endlich mehr Handlungsbereitschaft bei Entwicklungsländern zur Durchsetzung dieses neuen rechtlichen Standards zu erwirken. Aus der Sicht des Amtes war Kinderarbeit ein komplexes Problem, das mehrere Ursachen hatte. Die wesentlichsten betrafen (vgl. ILO 1993: 3):

- Armut (insbesondere in Familien), die auf die Beschäftigungslosigkeit der Erwachsenen zurückzuführen war, auf schlechten Zugang zu Ausbildung und auf Schwächen in den jeweiligen sozialen Sicherungssystemen,
- qualitative und quantitative Mängel in den jeweiligen Ausbildungssystemen und
- die Passivität und Resignation der Entwicklungsländer, aktiv gegen Kinderarbeit vorzugehen.

Um diese „Passivität" der Entwicklungsländer aufzubrechen, versuchte das Amt bei der Vorstellung der Mitglieder anzusetzen, dass erst nachdem Armut überwunden war, auch Maßnahmen gegen Kinderarbeit eingeleitet werden könnten. Daher betonte das Amt den engen Zusammenhang zwischen Armut auf der einen und Bildung und Entwicklung auf der anderen Seite. Studien der ILO hatten gezeigt, dass der vermeintliche komparative Vorteil, den Entwicklungsländer aus Kinderarbeit zu ziehen schienen, in Wirklichkeit eher ein Entwicklungsnachteil war. Aus einer Langzeitperspektive heraus wurde ersichtlich, dass Kinderarbeit nur zur Verlängerung von Armut beitragen würde, wenn das „Humankapital", das heranwuchs, nicht entsprechend ausgebildet würde. Diese Argumentationslinie ist zentraler Bestandteil der Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses von Kinderarbeit. Zentrale Elemente dieser Variante des Entwicklungsdiskurses, wie etwa die Forderung nach genereller Abschaffung von Kinderarbeit, die auch von Seiten der VertreterInnen des Menschenrechtsdiskurses erhoben wurde, waren jedoch nicht kompatibel mit der traditionell von den Entwicklungsländern eingenommenen Perspektive der Armuts-Variante des Entwicklungsdiskurses und dem damit verbundenen Kindheitskonzept. Nur wenn die Entwicklungsländer zu der Einsicht gelangten, dass Armut zwar eine der Hauptursachen für Kinderarbeit war, die Existenz von Kinderarbeit jedoch negative Folgen für Entwicklung hatte und damit das Armutsproblem verlängere und vergrößere, würden sie endlich bereit sein, Maßnahmen gegen Kinderarbeit einzuleiten.[49] Dieses Ziel verfolgte das Amt mit den vorgelegten

[49] Nach Ansicht eines meiner Interviewpartner, hatte diese Erkenntnis einen enormen Einfluss auf die Haltung der Entwicklungsländer (Interview, Genf, 19.03.2002). Ein anderer Interviewpartner erwähnte hierzu: „Man muss Entwicklungsländern Folgendes sagen: 'Wenn ihr euch entwickeln

Berichten, die in zahlreichen unterschiedlichen Zusammenhängen im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungsphase diskutiert wurden. Die gleichzeitige Anerkennung der Gültigkeit unterschiedlicher Kindheitskonzepte und die Betonung des Entwicklungskontextes, in dem Kinderarbeit stand, erleichterte es daher auch denjenigen, die in Kategorien der Armuts-Variante des Entwicklungsdiskurses dachten, sich den Standpunkten der Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses anzunähern. Auf der anderen Seite musste den Industrieländern klar gemacht werden, dass Entwicklungsländer keinesfalls auch nur annähernd einen komparativen Vorteil für den Welthandel aus Kinderarbeit zogen. Die Humankapital-Variante des Entwicklungsdiskurses bot in dieser Hinsicht auch gute Anknüpfungspunkte, um mit VertreterInnen des klassischen Menschenrechtsdiskurses eine gemeinsame Kommunikationsbasis zu finden. Indem die Notwendigkeit der Förderung des zukünftigen Humankapitals durch Bildung betont wurde, konnten Industrieländer zu größeren Anstrengungen bei der Ausstattung von Projekten der technischen Hilfe animiert werden, die mit der neuen Konvention über das Instrument IPEC angedacht waren.

Was die Argumentationsstrategien des Amtes im Einzelnen anlangt, sind zusammenfassend folgende Punkte hervorzuheben:

1. Die Argumentation des Amtes beruhte auf „Fakten" und bezog sich auf einen Bestand an Wissen, den sich das Amt im Laufe der Zeit im Auftrag der Mitglieder erarbeitet hatte und den es durch diverse Berichte an seine Mitglieder und im Laufe gemeinsamer Diskussionsrunden mit diesen zu konsensualem Wissen erheben konnte.
2. Teile des Menschenrechtsdiskurses konnten stärker Eingang in die ILO finden, indem das Amt aktiv die Teilnahme von NGOs förderte. Mit Aktivitäten von NGOs, die Kinderarbeiter repräsentierten, wurde etwa im Rahmen des sogenannten „Global March against Child Labour" KinderarbeiterInnen eine Plattform geboten, ihre Forderungen selbst zu artikulieren. Diese Möglichkeit der Artikulation für die direkt Betroffenen stand im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention, die neben dem traditionellen Kanon an Normen gegen Kinderarbeit zunehmend als Berufungsgrundlage in den Mittelpunkt rückte. Gleichzeitig eröffnete sich mit der Anwesenheit von KinderarbeiterInnen und den sie repräsentierenden NGOs jedoch auch die Möglichkeit, konkurrierende Kindheitskonzepte in der Diskussion zuzulassen und diese als legitim anzuerkennen. Damit verband sich dann auch eine differenziertere Sichtweise auf Kinderarbeit.

wollt, dann schaut, was Japan oder Südkorea geleistet haben. Um sich wirtschaftlich entwickeln zu können, ist ein anständiges Bildungssystem notwendig.' Das ist die Art von Diskurs die funktioniert, der Menschenrechtsdiskurs funktioniert nicht." (Interview, ILO, Genf 20.02.2001; im Original französisch).

5 Fazit

Wie stark das Internationale Arbeitsamt Einfluss auf die Umgestaltung der relevanten Diskurse zu Kinderarbeit nehmen konnte, zeigt die Tatsache, dass im eigentlichen Aushandlungsprozess Mitglieder Argumentationsmuster des Amtes aufnahmen, wie obiges Zitat des südafrikanischen Arbeitgebervertreters Botha stellvertretend gezeigt hat.[50] Nachdem die Forderung nach einer Revision der Mindestalter-Konvention von 1973 im Raum stand, handelte das Internationale Arbeitsamt im Einklang mit den Überzeugungen, die für die Identität der Organisation als Ganzes konstitutiv sind, indem es wesentliche Teile des Kanons an Arbeits- und Sozialrechten als unantastbar betrachtete. In seiner Funktion als legitimer Wissensunternehmer konnte das Amt gleichzeitig auf neue Erkenntnisse zu Ausmaß, Formen und Ursachen von Kinderarbeit zurückgreifen, und trug so entscheidend zur Redefinition des Problems bei. Diese Redefinition des Problems war jedoch eingebettet in Veränderungen übergeordneter Diskurse zu Kindheit und musste gleichzeitig im Rahmen der konkurrierenden Diskurse zu Kinderarbeit anschlussfähig gemacht werden. „Anschlussfähigkeit" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Akteure Problemsichten zulassen, die ursprünglich nicht mit den traditionellen Denkmustern kompatibel sind. Aus dem vorliegenden Beispiel der ILO-Konvention gegen die schlimmsten Formen von Kinderarbeit kann geschlossen werden, dass drei Punkte wesentlich sind, um diese Anschlussfähigkeit zu gewährleisten: Erstens spielte eine entscheidende Rolle, dass es dem Amt gelang, bei den Mitgliedern eine konsensuale Wissensbasis zu etablieren. Das neue Wissen, das in den Diskussionsprozess eingebracht wurde und das von den EntscheidungsträgerInnen als autoritatives Wissen betrachtet wurde, schaffte die Basis, von der aus weitere kognitive und normative Redefinitionen herrschender Ansichten vorgenommen werden konnten. Zweitens erleichterte es der Bezug auf eine gemeinsame Berufungsgrundlage dem Amt, Änderungen als notwendig, legitim und angemessen darzustellen. Sowohl die Aufwertung des bestehenden Instrumentariums gegen Kinderarbeit als zum Kernbestand des ILO-Rechtsguts gehörig als auch die Berufung auf die weitgehend universal akzeptierte UN-Kinderrechtskonvention waren in dieser Hinsicht entscheidende Strategien des Amtes, mit deren Hilfe erfolgreich argumentiert werden konnte.

Dennoch hätten die beiden vorangegangenen Punkte allein mit großer Wahrscheinlichkeit nicht dazu geführt, dass die neue Konvention 182 so schnell von den Mitgliedern als sinnvolles Instrument akzeptiert wurde und gleichzeitig die alte Konvention 138 im Nachhinein von zahlreichen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. In diesem Falle wäre die Konsistenz und Richtigkeit von Argumenten allein nicht ausschlaggebend gewesen. Nur indem drittens diese neuen kognitiven Einsichten, die die Mitglieder nach der Umformulierung der bestehenden Diskurse gewonnen hatten, plötzlich neue Handlungsoptionen eröffneten bzw. geradezu nahe legten, konnte das Instrumentarium gegen Kinderarbeit eine neue Bedeutung gewinnen. Die so gewonnene Handlungsbereitschaft konnte dann auch im Rahmen der programmatischen Neuausrichtung der ILO hin zu mehr technischer Zusammenarbeit – für

[50] Zu den weiteren Diskussionen in der offiziellen Aushandlungsphase des Konventionstextes siehe Ulbert (2003).

die mit IPEC ein Durchführungsorgan vorhanden war – in konkrete Handlungen umgesetzt werden, was die Notwendigkeit und den Erfolg der kognitiven und normativen Reorientierungen zusätzlich unterstreicht.

6 Literatur

Bartolomei de la Cruz, Héctor/Protobsky, Geraldo W. von/Swepston, Lee 1996: The International Labor Organization: The International Standards System and Basic Human Rights, Boulder, Colo.

Bennett, Andrew/George, Alexander L. 1997: Process Tracing in Case Study Research, Paper Presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, October 17-19, 1997 (http://www.georgetown.edu/bennett/PROTCG.htm).

Bequele, Assefa/Boyden, Jo (Hrsg.) 1988a: Combating Child Labour, Genf.

Bequele, Assefa/Boyden, Jo 1988b: Working Children: Current Trends and Policy Responses, in: International Labour Review 127: 2, 153-172.

Bequele, Assefa/Myers, William E. 1995: First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Children, Genf.

Bessell, Sharon 1999: Working Children and the United Nations Convention on the Rights of the Child: Ten Years on, in: Child Workers in Asia 15: 3, (http://www.cwa.tnet.co.th/V15-3/sharon.htm).

Bohnsack, Ralf 2000: Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualititativer Forschung, 4. durchgeseh. Auflage, Opladen.

Bonnet, Michel 1993: Child Labour in Africa, in: International Labour Review 132: 3, 371-389.

Boyden, Jo 1997: Childhood and the Policy Makers: A Comparative Perspective on the Globalization of Childhood, in: James, Allison/Prout, Alan (Hrsg.): Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood, 2. Aufl., London, 190-229.

Caire, Guy 1994: Labour Standards and International Trade, in: Sengenberger, Werner/Campbell, Duncan (Hrsg.): International Labour Standards and Economic Interdependence, Genf, 297-317.

Chaiken, Shelly/Wood, Wendy/Eagly, Alice H. 1996: Principles of Persuasion, in: Higgins, E. Tory/Kruglanski, Arie W. (Hrsg.): Social Psychology. Handbook of Basic Principles, New York, 702-742.

Cooper, James 1997: Child Labour: Legal Regimes, Market Pressures, and the Search for Meaningful Solutions, in: International Journal 52: 3, 411-430.

Creighton, Breen 1997: Combating Child Labour: The Role of International Labour Standards, in: Comparative Labor Law Journal 18: 3, 362-396.

Däubler, Wolfgang/Kittner, Michael/Lörcher, Klaus 1994: Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Dokumente, 2. überarb. Auflage, Köln.

Diller, Janelle 1999: A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Social Labelling and Investor Initiatives, in: International Labour Review 138: 2, 99-129.

Diller, Janelle M./Levy, David A. 1997: Child Labor, Trade and Investment: Toward the Harmonization of International Law, in: American Journal of International Law 91: 4, 663-696.

Elster, Jon 1992: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante, in: Malnes, Raino/Underdal, Arild (Hrsg.): Rationality and Institutions. Essays in Honour of Knut Midgaard, Oslo, 13-51.

Elster, Jon (Hrsg.) 1998: Deliberative Democracy, Cambridge.

Fairhurst, Gail T./Sarr, Robert A. 1996: The Art of Framing: Managing the Language of Leadership, San Francisco, Cal.

Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.

Flick, Uwe 1991: Triangulation, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst v./Keupp, Heiner/Rosenstiel, Lutz v./Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung, München, 432-434.

Flick, Uwe 2004: Triangulation. Eine Einführung, Wiesbaden.

Ghebali, Victor-Yves 1989: The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies, Dordrecht.

Grootaert, Christiaan/Kanbur, Ravi 1995: Child Labour: An Economic Perspective, in: International Labour Review 134: 2, 187-203.

Gunn, Susan E./Ostos, Zenaida 1992: Dilemmas in Tackling Child Labour: The Case of Scavenger Children in the Philippines, in: International Labour Review 131: 6, 629-646.

Haas, Peter M. (Hrsg.) 1992: Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Special Issue of International Organization 46: 1), Cambridge, Mass.

Habermas, Jürgen 1981: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a.M.

Hajer, Maarten A. 1995: The Politics of the Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process, Oxford.

Hoffmann, Susanne/Maaßen, Hans Joachim 1994: Der Kampf gegen Kinderarbeit - Eine entwicklungspolitische Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden, 225-237.

ILO 1992: Interdepartmental Project on the Elimination of Child Labour, Working Conditions and Environment Department, February 1992, Genf.

ILO 1993: Towards the Abolition of Child Labour: ILO Policy and its Implications for ILO Technical Cooperation Activities (first published February 1993), Genf (http://www.ilo.org/public/english/comp/child/policy/towards.htm).

ILO 1995a: Child Labour, First Item on the Agenda, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, 264th Session, November 1995 (GB.264/ESP/1), Genf.

ILO 1995b: Report of the Committee on Employment and Social Policy, Tenth Item on the Agenda, Governing Body, 264th Session, November 1995 (GB.264/10), Genf.

ILO 1996a: Child Labour: What is to be Done? Document for Discussion at the Informal Tripartite Meeting at the Ministerial Level, 12 June 1996, ITM/1/1996, Genf.

ILO 1996b: Child Labour: What is to be Done? Record of Proceedings of the Informal Tripartite Meeting at the Ministerial Level, Geneva, 12 June 1996, ITM/3/1996, Genf.

ILO 1998a: Report of the Committee on Child Labour, 86th Session, June 1998, Genf.

ILO 1998b: Report VI (1): Child Labour: Targeting the Intolerable. Sixth Item on the Agenda, 86th Session, June 1998 (First published in 1996), Genf.

ILO 1998c: Report VI (2): Child Labour. Sixth Item on the Agenda, 86th Session, June 1998, Genf.

ILO-IPEC 1999: Targeting the Intolerable: A New Convention to Eliminate the Worst Forms of Child Labour, Genf.

Jankanish, Michele 2000: Towards Improved Legislation, in: Haspels, Nelien/Jankanish, Michele (Hrsg.): Action Against Child Labour, Genf, 43-114.

Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997: Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector, in: Journal of European Public Policy 4: 4, 609-625.

Johnson, James 1998: Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, Cambridge, 161-184.

Johnston, Hank 1995: A Methodology for Frame Analysis: From Discourse to Cognitive Schemata, in: Johnston, Hank/Klandermans, Bert (Hrsg.): Social Movements and Culture, Minneapolis, Minn., 217-246.

Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, N.Y.

Keck, Otto 1995: Rationales kommunikatives Handeln in den Internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice-Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns möglich?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 1, 5-48.

Keck, Otto 1997: Zur sozialen Konstruktion des Rational-Choice-Ansatzes. Einige Klarstellungen zur Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 139-151.

Keller, Reiner 1997: Diskursanalyse, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, 309-333.

Keller, Reiner 2004: Diskursforschung: Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Opladen.

Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, Opladen.

Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis, Opladen.

Liese, Andrea 2003: Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit, in: Senghaas-Knobloch, Eva/Dirks, Jan/Liese, Andrea: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Münster, 39-125.

López-Calva, Luis F. 2001: Child Labor: Myths, Theories and Facts, in: Journal of International Affairs 55: 1, 59-74.

McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N. (Hrsg.) 1996: Comparative Perspectives on Social Movements, Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings, New York.

Mendelievich, Elias 1979: Child Labour, in: International Labour Review 118: 5, 557-568.

Müller, Harald 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44.

Müller, Harald 1995: Spielen hilft nicht immer. Die Grenzen des Rational-Choice-Ansatzes und der Platz der Theorie kommunikativen Handelns in der Analyse internationaler Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 371-391.

Müller, Harald 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations, in: European Journal of International Relations 10: 3, 395-435.

Myers, William E. 1999: Considering Child Labour: Changing Terms, Issues and Actors at the International Level, in: Childhood 6: 1, 13-26.

Myers, William E. 2001: The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World, in: Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 575: May, 38-55.

Payne, Rodger A. 2001: Persuasion, Frames and Norm Construction, in: European Journal of International Relations 7: 1, 37-61.

Picard, Loïc 1997: Why New International Instruments on Child Labour?, in: Labour Education 1997/3: 108, 9-15.

Potter, Jonathan/Wetherell, Margaret 1987: Discourse and Social Psychology. Beyond Attitudes and Behaviour, London.

Prittwitz, Volker v. (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen.

Risse, Thomas 2000: „Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.

Risse, Thomas/Müller, Harald 1999: Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations, Grant Proposal to the Volkswagen Foundation (unpubl. manuscript).

Risse-Kappen, Thomas 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 1, 171-184.

Sabet, Hafez (Hrsg.) 1994: Weißbuch Kinderarbeit. Wie aus einer Kampagne gegen Kinderarbeit ein Mehr an Kinderarbeit wurde - Die Folgen einer verfehlten Aktion von Hilfsorganisationen, Stuttgart.

Saretzki, Thomas 1995: „Arguing" oder „Bargaining": Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden, 277-311.

Saretzki, Thomas 1996: Wie unterscheiden sich Verhandeln und Argumentieren? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, Volker v. (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 19-39.

Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Colo.

Schmalz-Bruns, Rainer 1995: Die Theorie kommunikativen Handelns - eine Flaschenpost? Anmerkungen zur jüngsten Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 347-370.

Schneider, Gerald 1994: Rational Choice und kommunikatives Handeln. Eine Replik auf Harald Müller, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 2, 357-366.

Smolin, David M. 1999: Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour, in: Hofstra Labor & Employment Law Journal 16: 2, 383-451.

Snow, David A./Bedford, Robert D. 1988: Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, in: Klandermans, Bert/Kriesi, Hanspeter/Tarrow, Sidney (Hrsg.): From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures, Greenwich, N.J., 197-218.

Tapiola, Kari 1997: Revisiting the Child Labour Issue in Terms of ILO Standard-Setting, in: Labour Education 1997/3: 108, 3-8.

Titscher, Stefan/Meyer, Michael/Wodak, Ruth/Vetter, Eva 2000: Methods of Text and Discourse Analysis, London.

Ulbert, Cornelia 2003: Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations: Case Study on the ILO „Worst Forms of Child Labour Convention", Case Study Report to the Volkswagen Foundation (unveröffentl. Ms.), Berlin.

Ulbert, Cornelia/Risse, Thomas 2001: Arguing and Persuasion in Multilateral Negotiations: Theoretical Approach and Research Design, Paper Presented at the 4th Pan European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury, Sept. 7 - 10, 2001.

Ulbert, Cornelia/Risse, Thomas 2005: Deliberately Changing the Discourse: What Does Make Arguing Effective? in: Acta Politica 40: 3, i.E.

Ulbert, Cornelia/Risse, Thomas/Müller, Harald 2004: Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations. Final Report to the Volkswagen Foundation, Berlin/Frankfurt a.M.

van Dijk, Teun A. (Hrsg.) 1985: Handbook of Discourse Analysis, Vol. 1: Disciplines of Discourse, London.

van Dijk, Teun A. 1999: Editorial: On Context, in: Discourse & Society 10: 3, 291-292.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1996: Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 341-366.

„Weltöffentlichkeit" und internationale Menschenrechtsnormen

Anja Jetschke

1 Einleitung

Öffentlichkeit zählt zu einem der schillerndsten und meistbemühten Begriffe in öffentlichen Debatten. Forderungen wie „Die Öffentlichkeit hat ein Recht auf Aufklärung!" oder „Das muss öffentlicher Kontrolle unterstellt werden" zeugen nicht nur von einem intuitiven Vertrauen in die „Macht von Öffentlichkeit" (Göhler 1995) und ihre aufklärerische Kraft, sondern sie gehören geradezu zur Signatur demokratischer Verfassungsstaaten (Grieswelle 1999). In der internationalen Politik übt der Begriff der Weltöffentlichkeit eine ähnliche Anziehungskraft aus und wird vorzugsweise dann bemüht („Das findet unter den Augen einer Weltöffentlichkeit statt!"), wenn Staaten dazu gebracht werden sollen, sich in die Politik anderer Staaten einzumischen.[1]

Weltöffentlichkeit war lange eine theoretische Blindstelle in der empirisch orientierten politikwissenschaftlichen Forschung. Erst die Debatte um das Legitimationsdefizit in der EU hat zu einer verstärkten Beschäftigung mit einer transnationalen oder auch „Weltöffentlichkeit" geführt, um Natur und Ausmaß des Legitimationsdefizites innerhalb der EU festzustellen. In diesem Beitrag soll das Konzept der Weltöffentlichkeit theoretisch entwickelt und anhand eines Fallbeispiels aus dem Menschenrechtsbereich empirisch überprüft werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwiefern die Herstellung von Weltöffentlichkeit einen Mechanismus darstellt, menschenrechtsverletzende Staaten zu einem Wandel ihrer Politik zu bewegen und damit die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsstandards zu befördern.

Als empirisches Fallbeispiel dient die Kampagne eines Netzwerks von Menschenrechtsorganisationen gegen Menschenrechtsverletzungen in Indonesien. Internationale Menschenrechtsorganisationen warfen der indonesischen Regierung unter Suharto jahrzehntelang grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen vor. Ein Bericht von Amnesty International (AI) aus dem Jahre 1986, der der indonesischen Regierung systematische Folter und das Verschwindenlassen von Gegnern der „Integration" Osttimors mit Indonesien vorwarf, markierte den Anfang eines öffent-

---

[1] Bei dem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Version des Beitrags, der im Oktober 2001 auf der Wissenschaftlichen Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe "Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handelns" (IGAPHA) der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) zum Thema "Ergebnisse konstruktivistischer Analysen internationaler Politik" in Hofgeismar vorgestellt wurde. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Tagung, vor allem Frank Schimmelfennig, sei herzlich für hilfreiche Anregungen gedankt. Vor allem möchte ich ganz besonders Cornelia Ulbert und Christoph Weller danken, deren beharrliche und konstruktive Kritik wesentlich dazu beigetragen hat, die Argumentation dieses Beitrags zu schärfen.

lichen Argumentationsprozesses, durch den sich die indonesische Regierung ab 1992 zu Menschenrechtsreformen gezwungen sah. Die Reformpolitik überdauerte trotz zahlreicher Rückschläge den Sturz Suhartos und wurde von seinen Nachfolgern im Amt, von Baharuddin Habibie bis Susilo Bambang Yudhoyono fortgeführt.

Der Beitrag argumentiert im Folgenden, dass ein Wandel im Bereich der staatlichen Menschenrechtspolitik in einem „Zielstaat" über die Herausbildung einer problemfeldspezifischen, transnationalen Öffentlichkeit vermittelt ist. Über diese Öffentlichkeit gelingt es zivilgesellschaftlichen Akteuren (Menschenrechtsorganisationen), Einfluss auf die Menschenrechtspolitik in dem Zielstaat zu nehmen, indem die menschenrechtsverletzende Herrschaftspraxis angeprangert und damit einer systematischen Kritik zugänglich gemacht wird.

Das Argument werde ich in drei Schritten entwickeln. In einem ersten Schritt werde ich das Konzept einer transnationalen Öffentlichkeit vorstellen und zeigen, in welcher Art und Weise sich im Bereich Menschenrechte eine problemfeldspezifische Teilöffentlichkeit herausgebildet hat.

In einem zweiten Schritt werde ich die Hauptthese dieses Beitrags theoretisch fundieren, dass ein Wandel in der Menschenrechtslage über eine transnationale Öffentlichkeit vermittelt ist, in der die Herrschaftspraxis der Zielregierung kritisch hinterfragt wird. Am Beispiel der öffentlichen Debatte über Menschenrechte in Indonesien 1979-1993 werde ich zeigen, auf welche Weise sich hier eine transnationale Öffentlichkeit herausgebildet hat, wie sich diese auf eine nationale Öffentlichkeit ausgewirkt und, schlussendlich, einen Wandel in der nationalen Menschenrechtspolitik Indonesiens herbeigeführt hat. Zu diesem Zweck werde ich zunächst beschreiben, wie im innerindonesischen Diskurs das Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Staat vor der Herausbildung einer transnationalen Öffentlichkeit definiert wurde und welche Auswirkungen dies auf die Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure in Indonesien hatte.

Im dritten Teil werde ich schließlich anhand des Fallbeispiels Indonesien illustrieren, wie sich die Schaffung einer transnationalen Öffentlichkeit auf die Menschenrechtspolitik des Suharto-Regimes 1979-1993 ausgewirkt hat. Dabei werde ich argumentieren, dass eine transnationale Opportunitätsstruktur aus transnationalen Menschenrechtsnetzwerken einerseits, und den Vereinten Nationen auf der anderen Seite, dazu beigetragen hat, Osttimor auf der Agenda einer internationalen Weltöffentlichkeit zu halten. Die öffentliche Debatte weist hier jedoch auf einen Normenkonflikt zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung für Nationen und dem Anspruch Indonesiens auf territoriale Integrität hin, der zunächst nicht gelöst werden konnte. Erst ab Mitte der 1980er Jahre gelang es Menschenrechtsorganisationen, durch einen Strategiewandel den Interpretationsrahmen vom Selbstbestimmungsrecht auf Menschenrechte zu ändern und glaubwürdige Informationen über Menschenrechtsverletzungen zu verbreiten, die zunächst zu einer internationalen *Mobilisierung* gegen die indonesische Regierung führten. Zeitlich versetzt und zurückzuführen auf einzelne taktische Konzessionen der indonesischen Regierung kam es dann Anfang der 1990er Jahre verstärkt zur Herausbildung einer nationalen Öffentlichkeit, in der die angeblichen Menschenrechtsverletzungen durch den indo-

nesischen Staat öffentlich debattiert wurden. Auf diese Weise wurde ein Problembearbeitungsdruck erzeugt, der einen politischen Reformprozess in Gang setzte.

2 „Weltöffentlichkeit": Theoretische Konzeptualisierung

Die hier vertretene Annahme, dass internationale Normen einen Einfluss auf soziopolitischen Wandel im Bereich der Menschenrechte ausüben, setzt voraus, dass es eine Weltöffentlichkeit gibt, die in Grenzen ein Korrektiv für die eher geschlossenen öffentlichen Sphären in diktatorischen Regimen bildet. Was aber ist Weltöffentlichkeit und durch welche Institutionen und Prozesse ist sie gekennzeichnet? Obwohl immer wieder auf Weltöffentlichkeit Bezug genommen wird, mangelt es an einer theoretischen Fundierung von Weltöffentlichkeit in der Politikwissenschaft. Weder das theoretische Konzept noch ihre empirische Relevanz sind hinreichend geklärt. Am weitesten fortgeschritten ist eine solche Konzeptualisierung im Bereich der Forschung zur Europäischen Union (EU), wo die Debatte um das Legitimations- und Demokratiedefizit zu mehreren exzellenten Forschungsarbeiten zur Rolle von Öffentlichkeit geführt hat (Gerhards et al. 1998; Risse 2002; Trenz 2002). Im Folgenden soll deshalb im Rückgriff auf diese Arbeiten zunächst versucht werden, einen kurzen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu Weltöffentlichkeit zu geben, bevor ein solches Konzept für den Menschenrechtsbereich entwickelt wird.

2.1 „Weltöffentlichkeit" in der politikwissenschaftlichen Forschung

Die Forschungsarbeiten zur Herausbildung und Wirkung einer europäischen Öffentlichkeit beschäftigen sich mit zwei grundsätzlichen Fragestellungen: Erstens, existiert überhaupt eine europäische Öffentlichkeit und wenn ja, in welchem Umfang? Hier wird aus demokratietheoretischer und empirischer Perspektive nach den konkreten Voraussetzungen für eine europäische Öffentlichkeit gefragt. Setzt eine transnationale Öffentlichkeit ein gemeinsames Volk (Demos) und eine gemeinsame Sprache voraus oder nicht (Meyer 2002)? Welche strukturellen Voraussetzungen müssen für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit gegeben sein (Trenz 2002: 19-59)? Zweitens beschäftigen sich diverse Forschungsarbeiten mit der empirischen Relevanz von europäischer Öffentlichkeit, also der Frage, wie sich eine europäische Öffentlichkeit praktisch und empirisch manifestiert und ob sie vergleichbare Funktionen erfüllt wie nationale Öffentlichkeit in demokratischen Staaten, wie Informations- und Kontrollfunktionen oder ein Forum für den deliberativen Ausgleich von Interessen zu sein.

In den Forschungsarbeiten zur Europäischen Union herrscht weitgehend Konsens darüber, dass eine europäische oder auch Weltöffentlichkeit kein gemeinsames Staatsvolk oder eine gemeinsame Sprache impliziert. Allerdings besteht in diesen Arbeiten auch Konsens darüber, dass es weniger Sinn macht, von einer europäischen Öffentlichkeit oder Weltöffentlichkeit *per se* zu sprechen, sondern vielmehr von einer *politikfeldspezifischen Teilöffentlichkeit* gesprochen werden muss. Das ist

weniger darauf zurückzuführen, dass es in Europa an einem „Volk" mit einer gemeinsamen Sprache und ähnlichen kulturellen Vorstellungen mangelt,[2] als vielmehr auf die Tatsache, dass es bislang keine gesamteuropäische Medienlandschaft gibt, die in der Lage wäre, ein gesamteuropäisches Forum für ein interessiertes Publikum zu bieten.

Weltöffentlichkeit - oder besser: eine transnationale Öffentlichkeit - wird folglich in Form transnationaler, politikfeldspezifischer Kommunikationsnetzwerke konzeptualisiert, wobei diese Kommunikationsnetzwerke innerhalb ihres Politikfeldes agieren und politische Entscheidungen an gesellschaftliche Kommunikation zurückbinden. Erst diese Rückbindung erlaubt eine demokratische Entscheidungsfindung, die die Rechte und Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigt. Räumlich dargestellt, könnte Weltöffentlichkeit hier als Dreiecksbeziehung versinnbildlicht werden, die das Resultat der Interaktion zwischen institutionellen und außerinstitutionellen Akteuren und ihren jeweiligen Zuhörern (Publika) ist. Damit stellt sich die Frage, wer die Träger von Weltöffentlichkeit sind, wer ihre Adressaten bzw. das Publikum, und welches die weltöffentlich-relevanten Themen sind, die in einem internationalen Forum dieser Art diskutiert werden können.

Lehnt man sich für eine Konzeption von Weltöffentlichkeit an Konzepte nationaler Öffentlichkeit an, werden in der Regel zivilgesellschaftliche Akteure als wichtige Träger von Öffentlichkeit und öffentlichen Diskursen betrachtet. Jürgen Habermas (1994) geht in seinem Werk „Faktizität und Geltung" davon aus, dass es in einem nationalen Rahmen die Akteure der Zivilgesellschaft sind, die verständigungsorientiertes Handeln befördern. Sie sind Träger von Öffentlichkeit. Diese so genannten Akteure der Peripherie sind im Gegensatz zu den Akteuren des Zentrums frei von dem Zwang, Entscheidungen fällen zu müssen, frei von ideologischen Einengungen und frei von dem Interesse der jeweiligen Organisation an sich selbst.[3] Dies macht sie unbefangener, die Geltungsgründe der zur Diskussion stehenden normativen Fragen zu prüfen. Sie erzeugen und verbreiten praktische Überzeugungen und sind darauf spezialisiert, Themen von gesamtgesellschaftlicher Relevanz zu entdecken, zu möglichen Problemlösungen beizusteuern, Werte zu interpretieren und gute Gründe zu produzieren bzw. andere zu entwerten (vgl. dazu kritisch: Gerhards 1997; Habermas 1994).[4]

---

2 In diesem Sinne würden beispielsweise manche demokratietheoretischen Ansätze verneinen, dass es überhaupt zu einer transnationalen oder Weltöffentlichkeit kommen kann. Vgl. dazu die Diskussion bei Meyer (2002: 56-63).

3 Habermas (1989: 473), zitiert nach Gerhards et al. (1998: 34).

4 Für Habermas ist das Unterscheidungskriterium zwischen zivilgesellschaftlichen (peripheren) und anderen (Zentrums-)Akteuren das Interesse am Machtgewinn und -erhalt, an dem zivilgesellschaftliche Akteure nicht interessiert seien. Diese Zuordnung von zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Modus des kommunikativen Handelns widerspricht der weitverbreiteten These in der IB-Literatur beispielsweise zu "advocacy coalitions", in der Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren gerne als strategisch motiviert bezeichnet werden. So z.B. bei Keck und Sikkink (1998: 23), die in unterschiedlichen Formulierungen die Interpretation nahe legen, dass zivilgesellschaftliche Akteure sich strategisch verhalten würden: "The identification of material or moral leverage is a crucial strategic step in network campaigns." Vgl. auch ihre Definition von Netzwerkkampagnen als „strategically linked activities" (Keck/Sikkink 1998: 6). Offensichtlich besteht hier noch erheblicher Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, inwiefern prinzipiengeleitete Akteure als strategisch handelnde Akteure bezeichnet werden können.

Auf internationaler Ebene wird die internationale Zivilgesellschaft oftmals als äquivalent zur nationalen Zivilgesellschaft betrachtet, die sich aus transnationalen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt und für eine Rückbindung an nationale Gesellschaften sorgt: „So bringt Internationale Zivilgesellschaft leitbildartig verdichtet die Forderung nach direkt-demokratischer Rückkoppelung internationaler Prozesse zum Ausdruck" (Zimmer 2002: 10). Um eine Rückbindung zu ermöglichen, müssen strukturelle Randbedingungen existieren, die eine prinzipielle Entfaltung der Dreiecksbeziehung zwischen institutionellen und außerinstitutionellen Akteuren und den jeweiligen Publika ermöglichen. Trenz bezeichnet diese für die EU im Rückgriff auf die Literatur zur sozialen Bewegungsforschung (McAdam et al. 1996; Tarrow 1996; Zald 1996) als *transnationale Opportunitätsstrukturen* und *transnationale Resonanzstrukturen* (Trenz 2002: 39-47).

Transnationale Opportunitätsstrukturen legen die Zugangschancen zu Öffentlichkeit im Allgemeinen fest, über die transnationale außerinstitutionelle Akteure Einfluss auf Politik nehmen können bzw. eine Mobilisierung kollektiven Handelns erreichen. Transnationale Opportunitätsstrukturen zeichnen sich dadurch aus, dass es sich um relativ stabile und durch formelle und informelle Regeln strukturierte Kanäle handelt, wie beispielsweise das europäische Mehrebenensystem.

Transnationale Resonanzstrukturen beziehen sich auf das normativ-kulturelle Umfeld des Publikums, das politische Akteure berücksichtigen müssen, wenn sie sich als Sprecher an diverse Publika richten. Politische Akteure sprechen nicht nur miteinander, sondern auch immer mit einem (imaginierten) Publikum, mit dem sie in Beziehung treten und das ihre Legitimationsgründe abwägt. Legitimationsgründe müssen sich aus den normativ-kulturell geprägten Vorstellungen speisen, die in einer gegebenen Gesellschaft existieren und die eine gemeinsame Lebenswelt konstituieren. Im nationalen Rahmen kann es sich dabei um vorgefertigte Resonanzen in Form von Diskursen oder Interpretationsrahmen handeln. Die Existenz einer „Weltkultur" ermöglicht es jedoch auch, dass internationale zivilgesellschaftliche Akteure sich auf universell gültige Interpretationsrahmen wie Menschenrechte berufen, die von ihren national-gesellschaftlichen Entstehungskontexten weitgehend abgelöst sind (Boli et al. 1997; Meyer et al. 1997).

2.2 Transnationale Teilöffentlichkeit im Problemfeld Menschenrechte

Überträgt man die oben ausgeführten theoretischen Überlegungen auf den Menschenrechtsbereich in der internationalen Politik, wäre zu fragen, welche außerinstitutionellen Akteure an welche innerinstitutionellen Akteure herantreten, welche normativen Interpretationsrahmen (transnationale Resonanzstrukturen) hier relevant sind und über welche transnationalen Opportunitätsstrukturen eine Mobilisierung im Bereich der Menschenrechte stattfindet.

Als *transnationale Opportunitätsstruktur* kann man dabei zum einen Netzwerke im Außenpolitikbereich begreifen, die sich aus international tätigen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International (AI), der Internationalen

Juristenkommission (ICJ) und Human Rights Watch (HRW) einerseits und den am außenpolitischen Prozess beteiligten Akteuren andererseits bilden. Zu letzteren gehören beispielsweise Fach- und Länderreferenten in Außenministerien, außen- und menschenrechtspolitischen Ausschüsse und parlamentarischen Komitees (z.B. in der EU) und vor allem Fachausschüsse im System der Vereinten Nationen wie die Menschenrechtskommission und die Vertragsgremien des Pakts für bürgerliche und politische Menschenrechte (Menschenrechtskomitee mit seinen Working Groups).

Die Schlüsselakteure der Peripherie innerhalb dieser Netzwerke sind vor allem so genannte *advocacy coalitions* (Keck et al. 1998) oder auch transnationale Menschenrechtsnetzwerke (Forschungsgruppe Menschenrechte 1998), die an politische Entscheidungsträger herantreten.[5] Auf der Basis von Informationen, die über nationale Menschenrechtsorganisationen oder kirchliche Organisationen gewonnen werden, versuchen internationale Menschenrechts-NGOs, die Politik von anderen Staaten und internationalen Organisationen gegenüber dem Zielstaat dahingehend zu verändern, dass diese Akteure Druck auf die Regierung im Zielstaat ausüben. Internationale zivilgesellschaftliche Akteure erfüllen hier in erster Linie Thematisierungs- und Politisierungsleistungen und erzeugen einen Problemlösungsdruck auf nationalstaatliche Regierungen (Habermas 1994; Rucht 2003). Innerinstitutionelle Akteure, auf die Einfluss genommen werden soll, sind die am außenpolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure (vornehmlich westlicher) Staaten, sowie die Zielregierung selbst (Keck/Sikkink 1998: 12).

Auch wenn aktuelle Studien zur Wirkung internationaler Menschenrechtsnormen nahe legen, dass Menschenrechte Teil einer Weltkultur sind, denen sich kein Staat mehr entziehen kann, ist die *transnationale Resonanzstruktur* im Menschenrechtsbereich durch widerstreitende Normen charakterisiert, die Normenkonflikte implizieren und damit einen Menschenrechtswandel nicht nur befördern sondern auch behindern können (Boli 1987; Liese 2001).

Normenkonflikte innerhalb einer transnationalen Resonanzstruktur treten sowohl innerhalb einer transnationalen oder „Weltöffentlichkeit" auf, als auch – und das wird weitgehend als selbstverständlich betrachtet – innerhalb von Nationalstaaten. Im *nationalstaatlichen* Kontext sind Menschenrechtsnormen dabei im Wesentlichen mit zwei Geltungsansprüchen verknüpft, die das Feld möglicher konkurrierender Geltungsansprüche abstecken: Der Anspruch auf *Säkularität* und der Anspruch auf *individuelle* Rechte (Habermas 1997). Als konkurrierende Geltungsansprüche müssen demnach Normen gelten, über die entweder ein religiöser oder ein kollektiver Geltungsanspruch vermittelt wird. Als Beispiele hierfür lassen sich sowohl das islamische Menschenrechtsverständnis als auch das sozialistische Menschenrechtsverständnis nennen. Das sozialistische Menschenrechtsverständnis geht davon aus, dass die Rechte des Individuums denen des Kollektivs unterzuordnen sind, das als alleiniger Referenzpunkt des Gemeinwohls zu gelten hat. Dieses

5 Keck et al. (1998: 33) würden jedoch verneinen, dass *advocacy coalitions* Bestandteil einer globalen Zivilgesellschaft sind. Diese Einschätzung rührt m.E. aus der zu bestreitenden Tatsache, dass sie die Frage, ob *advocacy coalitions* als Akteure einer *entstehenden* internationalen Zivilgesellschaft zu verstehen sind, mit der Frage vermischen, ob *advocacy coalitions* gleichzusetzen sind mit einer globalen Zivilgesellschaft. Vor allem geht es ihnen darum, mit dem Begriff der *advocacy coalitions* den spezifischen Akteurscharakter dieser Netzwerke zu betonen.

Verständnis findet bzw. fand sich nicht nur in den sozialistischen Staaten, sondern wird auch von (inter-)nationalen, zivilgesellschaftlichen Gruppen wie kommunistischen Bewegungen vertreten. Gleichzeitig steht der säkulare Geltungsanspruch von Menschenrechten, also die Entkopplung der Politik bzw. genauer: des Staates von göttlicher Autorität, einem fundamentalistischen Islamverständnis diametral entgegen. Entsprechend dieses Verständnisses widersprechen sich Islam und Menschenrechte in zwei Punkten: Erstens könne politische Legitimität nur von Gott ausgehen (womit der Anspruch auf eine säkulare und rechtsstaatlich verankerte politische Ordnung, in der politische Legitimität vom Volk ausgehe, verneint wird); zweitens könne politische Souveränität nur von der islamischen Gemeinschaft (umma) ausgehen, die keine politischen Grenzen kenne. Folglich stehe die Idee des modernen Nationalstaats im Widerspruch zur islamischen Gemeinschaft (Effendy 1994: 13; Habermas 1997: 165).

Im internationalen Kontext konkurrieren Menschenrechtsnormen weniger mit einem säkularen oder individuellen Geltungsanspruch, als vielmehr mit der Souveränitätsnorm. Diese verbietet zum einen die illegitime Intervention[6] anderer Staaten in die inneren Angelegenheiten eines Staates und garantiert Staaten zum anderen territoriale Integrität (Krasner 1993). Damit setzen sich potenziell solche Akteure in Widerspruch zu international verankerten Normen, die beispielsweise das Selbstbestimmungsrecht für Völker für sich reklamieren, da sie damit in Konflikt zum staatlichen Recht auf territoriale Integrität geraten.

Die Existenz derartiger Normenkonflikte besagt jedoch nur, dass das Entstehen einer transnationalen Öffentlichkeit eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für einen Menschenrechtswandel darstellt, und dass die Überwindung solcher Normenkonflikte durch öffentliche Auseinandersetzung einen wichtigen Aspekt bei der Durchsetzung von Menschenrechtsnormen darstellen könnte. Ob dies im Modus deliberativen oder strategischen Handelns verläuft, über materielle Sanktionen oder über Prozesse der hegemonialen Akkulturation, soll hier nicht weiter erörtert werden. In diesem Beitrag geht es in erster Linie darum, den Stellenwert von transnationaler Öffentlichkeit aufzuzeigen. Im Folgenden werde ich zunächst ausführen, warum eine transnationale Öffentlichkeit eine notwendige Bedingung für einen über eine nationale Öffentlichkeit vermittelten Wandel im Bereich der Menschenrechte darstellt.

2.3 Transnationale Öffentlichkeit und autoritäre Staaten

Menschenrechtswandel in autoritären Staaten ist ohne die Existenz einer politikfeldspezifischen Teilöffentlichkeit im Problemfeld Menschenrechte kaum erklärbar.[7]

---

6 Ich spreche deshalb von illegitimer Intervention, da durch die internationale Institutionalisierung von Menschenrechten beispielsweise die humanitäre Intervention im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen als legitim gilt.

7 Dieser Zusammenhang wird auch in neueren Veröffentlichungen nicht explizit hergestellt, da sich die Debatte zum Teil zu stark auf die Unterscheidung zwischen argumentativem und strategischem Handeln konzentriert. Diese Debatte ist stark akteurszentriert und vernachlässigt die eigenständigen, akteursunabhängigen Leistungen von Öffentlichkeit, vgl. Risse et al. (2002).

Diese These ergibt sich nahezu zwingend aus der Natur autoritärer Herrschaft, die sich vielleicht nicht unbedingt durch die Abwesenheit von politischer Öffentlichkeit auszeichnet, in welcher Öffentlichkeit aber stark vermachtet ist. Öffentlichkeit als „Kontrollsphäre" und Diktatur schließen sich entweder wechselseitig aus oder verkehren sich in das genaue Gegenteil: Öffentlichkeit dient hier der Kontrolle der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft. Die These dieses Beitrags lautet somit, dass für den Wandel in der Menschenrechtspolitik autoritärer Staaten eine transnationale Öffentlichkeit eine zentrale Rolle spielt. Sie ermöglicht den Diskurs über die Herrschaftspraxis in einem menschenrechtsverletzenden Zielstaat, indem Kritik von außen herangetragen wird.

Die internationale Institutionalisierung von Menschenrechtsnormen im Rahmen der Vereinten Nationen, aber auch durch regionale Abkommen wie die Europäische Charta der Menschenrechte und die Helsinki Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) (1975) können die Voraussetzungen für die internationale Thematisierung von Herrschaftspraxis in einzelnen Staaten schaffen, da die Gewährung grundlegender Freiheitsrechte eine Voraussetzung für politische Öffentlichkeit ist (Habermas 1994: 446).

Autoritäre Staaten versuchen jede Form von Öffentlichkeit zu unterdrücken, vor der sie ihre Herrschaftspraxis rechtfertigen müssten. Die Einschränkung der Pressefreiheit und die systematische Verfolgung von Oppositionellen verfolgt hier nur ein Ziel: mögliche Kritik an der Staatsführung zu unterdrücken. Dazu ist es nicht immer notwendig, umfassende politische Repression einzuführen. Oft genügt es, bestimmte Themen einer öffentlichen Debatte zu entziehen, indem ihre öffentliche Thematisierung unter Strafe gestellt wird und damit tabuisiert wird. Ein Beispiel hierfür ist die Türkei, in der Menschenrechtsverletzungen an Kurden nicht öffentlich thematisiert werden dürften, da die Regierung dies als Unterstützung des kurdischen Separatismus betrachtet. Menschenrechtsverletzungen unterliegen hier also einem staatlichen Tabu, das über entsprechende Gesetze sanktioniert wird (Franz 1995; Liese 2000).

Die *Transnationalisierung* eben solcher Themen durch transnationale Akteure kann vor diesem Hintergrund als Strategie gesehen werden, die Zielregierung rechenschaftspflichtig zu machen. Im internationalen Rahmen wird möglich, was national unmöglich erscheint, da hier eine, dem Zugriff der menschenrechtsverletzenden Regierung entzogene, Öffentlichkeit besteht, in der die Herrschaftspraxis kritisiert werden kann. Auf diese Weise wird die Regierung mit Informationen konfrontiert, die sie auf nationalstaatlicher Ebene unterdrücken und sich dadurch einer Rechenschaftspflicht entziehen kann. Menschenrechte werden zu einem konstitutiven Element von (trans-)nationaler Öffentlichkeit. Ein Phänomen, das Margaret Keck und Kathryn Sikkink (1998) treffend den „Bumerangeffekt" genannt haben.

Die öffentlichkeitsrelevante Konsequenz des Bumerangeffektes besteht erstens darin, dass die Rechtfertigungen der Regierung natürlich auch von einem nationalen Publikum „gehört" werden können. Dadurch werden einem nationalen Publikum Informationen zugänglich, die ihm sonst vorenthalten würden. Zweitens führt der verstärkte internationale Fokus auf die Misshandlung einzelner Oppositioneller dazu, dass diese durch die internationale Aufmerksamkeit geschützt werden und

überhaupt erst wieder die – wenn auch eingeschränkte – Möglichkeit erhalten, sich öffentlich zu äußern, ohne zwangsläufig Opfer von Repressalien zu werden. Drittens legt die internationale Brandmarkung der Zielregierung moralische Schranken für Verhalten auf und kann somit machtbeschränkend wirken. So zeigen unzählige Beispiele, dass das öffentliche Interesse an einer bestimmten Oppositionsfigur Sicherheitskräfte daran hinderte, diese Person zu foltern oder zu misshandeln. Internationale Kritik an dem Einsatz von echter Munition bei Demonstrationen in Indonesien führte Mitte der 1990er Jahre dazu, dass diese Munition zeitweise durch Gummigeschosse ersetzt wurde. Allerdings reicht das Entstehen einer transnationalen Öffentlichkeit oftmals nicht aus, einen dauerhaften Menschenrechtswandel in einem Zielstaat zu befördern. Um Problembearbeitungsdruck durch öffentliche Mobilisierung zu erreichen, muss die öffentliche Thematisierung letztlich in der öffentlichen Meinung zu der Überzeugung führen, dass Menschenrechte massiv und systematisch verletzt werden, diese Menschenrechtsverletzungen ein Mittel zum Machterhalt sind und dass ein anderes Verhalten auch unter den gegebenen Umständen möglich ist: „An effective frame must show that a given state of affairs is neither natural nor accidental, identify the responsible party or parties, and propose credible solutions" (Keck/Sikkink 1998: 19). Erst wenn diese Bedingungen erfüllt werden, ist ein Menschenrechtswandel wahrscheinlich.

3 Datenmaterial und methodische Vorgehensweise

Wie lässt sich feststellen, ob eine transnationale Öffentlichkeit entsteht und welchen Einfluss sie auf politische Entscheidungen ausübt? Diese Fragestellung impliziert, dass man Indikatoren für das Entstehen einer Öffentlichkeit sowohl in internationalem, als auch in einem nationalen Rahmen angeben kann und dass sich der Einfluss der öffentlichen Meinung auf politische Entscheidungen bestimmen lässt.

Die hier verwendete Methode ist die des „process tracing". Diese Methode dient in erster Linie dazu, die Prozesse nachzuzeichnen, über die eine transnationale Öffentlichkeit Einfluss auf die Entscheidung von Akteuren nimmt. Der Nachweis soll in drei Richtungen geführt werden: erstens, indem gezeigt wird, dass zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure bestimmte Entscheidungen auf eine öffentliche Meinung hin ausrichten bzw. selbst versuchen, eine (welt-) öffentliche Meinung zu beeinflussen. Bei dieser Herangehensweise nimmt Öffentlichkeit die Funktion einer intervenierenden Variablen ein, die die Kalkulation für gewöhnlich strategisch handelnder Akteure beeinflusst und eine bestimmte Richtungsänderung in ihrem Verhalten erzeugt. Zweitens werde ich nachzeichnen, inwiefern sich der öffentliche Diskurs über Menschenrechte sowohl in einer Weltöffentlichkeit als auch einer nationalen Öffentlichkeit verändert hat. Hier kommt die Funktion von transnationaler Öffentlichkeit als wirklichkeitskonstituierendes Element zum Tragen, das der Herausbildung von Interessen und Handlungsoptionen vorgeschaltet ist. Schließlich werde ich zeigen, wie sich öffentlicher Problemdruck auf bestimmte Entscheidungen der Zielregierung (Indonesiens) niedergeschlagen hat.

Um die transnationalen Opportunitätsstrukturen nachzuzeichnen, wurden der Entstehungsprozess und die Aktivitäten von Menschenrechtsorganisationen unter der Fragestellung untersucht, über welche internationalen Kontakte (im Falle von nationalen Menschenrechtsorganisationen) bzw. Kontakte zu institutionellen Akteuren nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen verfügen und welche Strategien sie anwenden, um Problemdruck zu erzeugen. Wenn transnationale Öffentlichkeit die Voraussetzung für nationale Öffentlichkeit ist, dann können die Entstehung zivilgesellschaftlicher Akteure in dem Zielstaat, sowie unterschiedliche Zeitpunkte der Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen, also zunächst die internationale, dann nationale Thematisierung, als Indikatoren herangezogen werden. Hier wurde unter anderem untersucht, wie sich eine internationale Mobilisierung auf nationale Akteure der Zivilgesellschaft ausgewirkt hat, ob sie beispielsweise tatsächlich vor staatlicher Repression geschützt werden konnten.

Transnationale Resonanzstrukturen wurden hinsichtlich der Frage untersucht, auf welche normativen Geltungsgründe oder Interpretationsrahmen sich zivilgesellschaftliche und innerinstitutionelle Akteure berufen, um einen Wandel der Menschenrechtssituation bzw. einen Wandel der Herrschaftspraxis einzuklagen oder, im Falle der Zielregierung, Vorwürfe von Menschenrechtsorganisationen zurückzuweisen. Von zentralem Interesse war dabei die Frage, inwiefern diese Interpretationsrahmen Eingang in die Berichterstattung der untersuchten Tageszeitungen gefunden haben.

Neben Sekundärliteratur wurden hier in erster Linie die Publikationen der Menschenrechtsorganisationen sowie amtliche Veröffentlichungen als Quellen herangezogen. Zu diesen zählen die zahlreichen Veröffentlichungen von Menschenrechtsorganisationen, insbesondere von Amnesty International, die Wortprotokolle der Sitzungen der verschiedenen Komitees der Vereinten Nationen, die sich mit der Osttimorfrage seit 1975 intensiv beschäftigt haben (vor allem der Entkolonialisierungsausschuss) und offizielle Reden der indonesischen Regierung, in der vor allem deren Staatsverständnis zum Ausdruck kommt.

Um herauszufinden, was sich an öffentlicher Meinung in einer internationalen und nationalen Öffentlichkeit herausgebildet hat, wurde die internationale und nationale Presseberichterstattung auf die darin verwendeten *Interpretationsrahmen* hin untersucht. Wie finden die Anschuldigungen von Menschenrechtsorganisationen hier Eingang? Wie wird die Regierungsposition dargestellt? Im Vordergrund stand dabei das Erkenntnisinteresse zu sehen, inwiefern sich eine Konvergenz zwischen dem internationalen und dem nationalen indonesischen Mediendiskurs ablesen lässt und inwiefern dies wiederum als Hinweis auf eine transnationale Öffentlichkeit gedeutet werden kann (Meyer 2002: 60). Für die internationale Presseberichterstattung wurde die in Hongkong erscheinende, englischsprachige Wochenzeitschrift *Far Eastern Economic Review* herangezogen, weil sie kontinuierlich über wirtschaftliche und politische Themen in Asien berichtet und als Mittlerorgan zwischen einem asiatischen und westlichen Publikum gelten kann. Als zweites Organ wurde die *New York Times* herangezogen, weil sie als stellvertretend für die öffentliche Meinung in den USA gelten kann und den forschungspraktischen Vorteil eines umfangreichen öffentlichen Archivs bietet.

Ingesamt wurden die oben geschilderten Prozesse für den Zeitraum zwischen 1979 und 1993 untersucht. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie sich ein transnationaler Diskurs über die Menschenrechtslage in Osttimor entwickelt hat und inwiefern die indonesische Regierung über diesen Diskurs einem internationalem Druck ausgesetzt war, der unweigerlich zur Öffnung der national vermachteten Öffentlichkeit geführt hat. Im Zentrum steht demnach weniger die Änderung der Menschenrechtspolitik an sich (vgl. dazu ausführlicher: Jetschke 2000), als vielmehr die Veränderung des Diskurses innerhalb einer Weltöffentlichkeit über Osttimor und ihre Wirkung auf die indonesische Herrschaftspraxis.

4 Indonesischer Autoritarismus vor der Intervention einer transnationalen Öffentlichkeit: 1959-1985

Im folgenden Abschnitt werde ich die Schlüsselcharakteristika des indonesischen nationalen Diskurses in einer Phase darstellen, in der sich noch keine transnationale, politikfeldspezifische Menschenrechtsöffentlichkeit zu Indonesien herausgestellt hat. Dieser Staatsdiskurs soll als eine Art Grundlinie dienen, um die Veränderungen aufzeigen zu können, die mit einem transnationalen Diskurs über Menschenrechtsverletzungen in Indonesien einhergegangen sind.

Das indonesische politische System hat seit dem Übergang von einem parlamentarischen System zum System der „gelenkten Demokratie" Ende der 1950er Jahre einen stetigen Ausbau repressiver Mechanismen erfahren. Indonesiens erster Staatspräsident Sukarno vollzog 1959 den Schritt von einer parlamentarischen Demokratie zu einem autoritären System. Am 5. Juli 1959 löste Sukarno angesichts mehrerer separatistischer Bewegungen und einer wahrgenommenen Bedrohung durch islamische Fundamentalisten kurz vor den Parlamentswahlen das Parlament auf und verkündete die Rückkehr zur Verfassung von 1945, die ihm weitreichende Kompetenzen verlieh.

In den nächsten Jahren regierte Sukarno mit einer säkular ausgerichteten Koalitionsregierung, in der sich die staatliche Macht unter dem Militär, der Kommunistischen Partei Indonesiens und seiner Nationalistischen Partei PNI verteilte. 1965 vereitelte das Militär einen Putschversuch durch die Kommunistische Partei, massive Ausschreitungen gegen tatsächliche und mutmaßliche Mitglieder der Kommunistischen Partei folgten. Im Zuge dieser Ausschreitungen, die pogromartige Züge annahmen und von militärischen Einheiten und islamischen paramilitärischen Organisationen durchgeführt wurden, wurden mehr als 250.000 Menschen ermordet und die politische Linke in Indonesien nahezu ausgelöscht (Amnesty International 1977; Fealy 1995). Der Putsch stellte fortan ein definierendes Moment im innerindonesischen nationalen Diskurs dar, über den der indonesische Entwicklungsweg zentral beschrieben wurde.

Die endgültige Machtergreifung 1967 durch Suharto und das Militär führte zu einem massiven Ausbau des staatlichen Repressionsapparates, der sich vor allem gegen mutmaßliche Anhänger der kommunistischen Partei richtete. Verstärkt staatlich institutionalisiert wurde dieses Repressionssystem zu Beginn der 1970er Jahre,

indem die zu diesem Zeitpunkt existierenden Parteien zu drei Parteien zusammengefasst wurden. Das Militär erhielt eine Doppelfunktion, die ihm nicht nur die Landesverteidigung als Aufgabe zuwies, sondern auch die Aufgabe, die innere politische Stabilität zu wahren. Das Militär ist seit den 1970er Jahren mit einer nichtwählbaren Fraktion im indonesischen Parlament vertreten und konnte dadurch eine Parallelstruktur zur zivilen Verwaltung aufbauen, die eine relativ gute Überwachung der Zivilgesellschaft ermöglichte (Tanter 1990).

Der indonesische Nationalstaatsdiskurs ist durch mehrere rhetorische Figuren gekennzeichnet, die verschiedene Leitideen aus den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zusammenbringen (Stockmann 2004: 27-39). Vor allem unter der so genannten Neuen Ordnung unter Suharto (1967-1998) betonte der Staatsdiskurs das Element der nationalen Entwicklung. Der Anspruch und das Versprechen auf *pembangunan* (Entwicklung) stellt das zentrale legitimierende Leitmotiv der Neuen Ordnung dar, dem alle anderen Elemente unter- bzw. zugeordnet sind.

Im Bereich der Wirtschaft ist der Entwicklungsprozess dabei nicht nur mit der Vorstellung der Anhebung des Lebensstandards der indonesischen Bevölkerung verbunden, sondern auch mit politischer Modernisierung, also der fortschreitenden Rationalisierung und Säkularisierung des Staates. Sicherheitspolitische Relevanz entfaltet dieser Entwicklungsdiskurs in dem Sinne, dass politische Stabilität und Ordnung als Voraussetzung für nationale Entwicklung betrachtet werden. Der Diskurs der Neuen Ordnung versteht sich in ganz zentralem Maße als Antithese zur politischen „Unordnung" der Alten Ordnung unter Sukarno, die mit dem bereits erwähnten Putsch durch die kommunistische Partei endete.[8] Die alte Ordnung wird darin als ein chaotischer und von Massengewalt gekennzeichneter Zustand charakterisiert, aus dem der indonesische Staat durch die Neue Ordnung „gerettet" wurde. Am deutlichsten wird dies in den Reden zum nationalen Unabhängigkeitstag, die als repräsentativ für den indonesischen Staatsdiskurs gelten können. „This need for national stability is something we must really comprehend as thoroughly as possible. Once more, experience throughout Indonesia's history shows that without stability it is not possible for development to occur" (Republic of Indonesia 1980: 9).

In den Reden zum Unabhängigkeitstag Indonesiens wird dabei recht deutlich, dass nationale Entwicklung unter der Neuen Ordnung als keineswegs selbstverständlich betrachtet werden kann. Sie ist vielmehr beständig in Gefahr, durch Liberalisierung und das damit unmittelbar verknüpfte Wiedererstarken derjenigen Kräfte, die vor 1967 maßgeblich zum Chaos unter Sukarno beigetragen haben, ausgehöhlt zu werden.

> „This era of the raging of liberalism was marked by the emergence of dozens of political parties. This era was made worse by the rise and fall of many Cabinets. Under these conditions, not a single Cabinet was able to carry out its program, because it fell before there had been time to execute it. The liberal era again spread the seeds of provincialism,

8 Bereits die Bezeichnung des Putsches als Gestapu/G30S, die eine eindeutige Klangähnlichkeit zur Gestapo des Nazi-Deutschlands aufweist, soll dabei von der Gefährlichkeit der kommunistischen Umstürzler zeugen.

> clannishness, sectionalism and other narrow ideas that we had in fact already molded in unity during the era of the struggle for independence" (Republic of Indonesia 1980: 7).

Zu diesen vermeintlich destabilisierenden Kräften gehören – und dies wird in den Reden wenig explizit, ergibt sich aber aus dem Kontext anderer Äußerungen – kommunistische Gruppierungen, weil sie als „gottlos" betrachtet werden und ideologisch dem westlichen Entwicklungsweg widersprechen, ebenso wie islamisch-fundamentalistische Bewegungen, weil sie dem Prinzip des Säkularismus widersprechen und noch dazu die territoriale Integrität gefährden. So erklärte Sukarno bereits 1953 in einer Rede:

> „The state we want is a national state consisting of all Indonesia. If we establish a state based on Islam, many areas whose population is not Islamic, such as the Moluccas, Bali, Flores, Timor, the Kai Islands, and Sulawesi, will secede. And West Irian, which has not yet become part of the territory of Indonesia, will not want to be part of the Republic."[9]

Liberalismus und Demokratie werden in diesem Diskurs nicht nur als funktional schädlich für die Stabilität des indonesischen politischen Systems betrachtet, sondern auch deshalb disqualifiziert, weil sie fremd und damit nicht ursprünglich sind. Ursprünglich ist dagegen das Konzept der *Pancasila*-Demokratie. Die Staatsideologie Pancasila umschreibt in fünf Prinzipien die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Nach dieser integralistischen Staatsideologie fungiert der Staat als Vorstand einer großen Familie, die möglichst harmonisch sein soll. Entsprechend werden dem Einzelnen relativ wenig Rechte zugesprochen, das Prinzip des konsensualen Interessenausgleichs dominiert und politische Opposition ist überflüssig bzw. muss sich an bestimmte Formen des politischen Austrags von Interessenskonflikten halten (Holland 1994: 3). „We need to be vigilant and to screen the thoughts and ways of democracy that come from outside. Our democracy can be fertile only if we make it grow on the basis of Pancasila" (Republic of Indonesia 1980: 11).

Eine zentrale Aufgabe wird in diesem Diskurs dem indonesischen Militär (ABRI) zugewiesen. ABRI ist die sozial-politische Kraft, die den indonesischen Nationalstaat vor den Gefahren des Chaos und des territorialen Zerfalls bewahren kann. „In reforming the political life, we must also see the role of the Armed Forces as a social force, primarily as a stabilisor (sic!) and dynamist in the political life and in the implementation of development" (Republic of Indonesia 1980: 15). Daraus abgeleitet wird eine zweifache Rolle des Militärs: die der Landesverteidigung, und die der Wahrung der inneren Stabilität, was sich in der Formel der Armeeführung wieder findet als „Stabilität beschleunigt Entwicklung, und Entwicklung stärkt Stabilität" (Dürste et al. 1986: 277).

> „In this context, the Armed Forces will go hand in hand with all the forces of our nation that, without hesitation, defend Pancasila and, together with them, will build up the Pancasila society. And it is also the call of duty of the Armed Forces to call upon and to make people who still have doubts realise the validity of Pancasila and its practice" (Republic of Indonesia 1980: 15).

---

9 Rede in Amuntai, Klimantan, 27.01.1953; Antara; 29.01.1953; zitiert nach Feith (1962: 281).

Im Rahmen dieses Beitrags erscheint dieser Diskurs insofern wichtig, als sich die Frage stellt, wie und durch welche Prozesse das Suharto-Regime rechenschaftspflichtig gemacht werden konnte, bzw. die Politik einer öffentlichen Kontrolle zugänglich wurde. Diese Frage zielt einerseits auf die materiellen Herrschaftsstrukturen ab, die sich so veränderten, dass Kritik nicht mehr unterdrückt werden konnte, andererseits zielt sie auf die im nationalen Diskurs manifesten Legitimationsmuster ab, die ebenfalls einer systematischen Kritik unterworfen und dadurch verändert wurden.

Im Folgenden werde ich zeigen, inwiefern es Menschenrechtsorganisationen gelungen ist, eine transnationale Öffentlichkeit herzustellen, über die sich zunächst ein Diskurs zur Herrschaftspraxis der indonesischen Regierung in Osttimor entwickeln konnte. Vor dem Hintergrund dieses Diskurses war das Dili-Massaker in Osttimor 1991 das „*triggering event*", das die Regierung in Jakarta zur Einschränkung repressiver Maßnahmen zwang, die sich auch auf die Zivilgesellschaft in Indonesien selbst auswirkte. Durch die geschickte Verknüpfung der Herrschaftspraxis in Osttimor mit derjenigen in Indonesien gelang es Menschenrechtsorganisationen in Indonesien, einen Wandel in der staatlichen Menschenrechtspolitik der indonesischen Regierung zu bewirken. Letztlich entwickelte sich also über eine transnationale Öffentlichkeit eine nationale Öffentlichkeit, über die es gelang, Menschenrechte im nationalen Diskurs zu verankern und die Regierung unter Suharto diskursiv rechenschaftspflichtig zu machen.

4.1 Transnationale Öffentlichkeit und die Veränderung des transnationalen Diskurses über Indonesien: 1979-1993

Die für Indonesien relevante transnationale Opportunitätsstruktur war zunächst das System der Vereinten Nationen, sowie ein Netzwerk aus indonesischen, europäischen und amerikanischen Menschenrechtsorganisationen, die spezifisch zu Indonesien und Osttimor arbeiteten und wiederum gute Kontakte zu Außenministerien pflegten. Vor allem die Widerstandsorganisation *Frente Revolutionária do Timor-Leste Independente* (Revolutionäre Front für ein unabhängiges Osttimor: FRETILIN) mit ihrem Repräsentanten José Ramos Horta transnationalisierte den osttimoresischen Widerstand. Sie nutzte die relativ stabilen Kanäle zu den Außenministerien Portugals und Brasiliens und, nach dem Beitritt Portugals zur damaligen Europäischen Gemeinschaft, Kontakte zu den portugiesischen Vertretern im Europaparlament, um auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen. Angesichts der völligen Abschottung Osttimors durch die indonesische Regierung bildete die katholische Kirche die wichtigste zivilgesellschaftliche nationale Akteursgruppe in Bezug auf das Territorium. Sie stellte über ihre kirchliche Infrastruktur ab Anfang der 1980er Jahre eine transnationale Opportunitätsstruktur zur Verfügung. „The Catholic Church was the *only* local institution capable of communicating independently with the outside world and of articulating the deep trauma of the East Timorese people"

(Carey 1995: 9).[10] Innerhalb der Vereinten Nationen fand sich die Osttimorfrage jährlich auf der Tagesordnung des Entkolonialisierungsausschusses, in dem die Frage der Unabhängigkeit des Territoriums diskutiert wurde.

Innerhalb einer internationalen Resonanzstruktur knüpfte FRETILIN zunächst an den Interpretationsrahmen des Selbstbestimmungsrechts für Völker an. Die Organisation suchte eine internationale Gemeinschaft gegen die Besetzung Osttimors zu mobilisieren, indem sie die Annexion Osttimors durch Indonesien 1976 als völkerrechtswidrig brandmarkte und für Osttimor das Recht auf Selbstbestimmung einklagte, das durch die militärische Aggression Indonesiens und die nachfolgende Annexion verletzt worden sei. Unterstützt wurde sie in diesem Anliegen vor allem von Portugal, das in internationalen Foren ebenfalls forderte, dass der osttimoresischen Bevölkerung das Recht auf Unabhängigkeit gewährt werden solle. Innerhalb dieses Rahmens wurde die indonesische Politik als „Völkermord" an den Osttimoresen interpretiert: Dabei bezogen sich Vertreter FRETILINs darauf, dass die Bevölkerung Osttimors eine ethnisch-religiöse Minderheit mit einer eigenen Identität sei, die von den indonesischen Besatzern „abgeschlachtet" würde (United Nations 1978). Später interpretierten FRETILIN-Vertreter vor allem die Hungersnot in Osttimor als Strategie der Regierung in Jakarta, das osttimoresische Volk auszuhungern.

Dagegen stellte die indonesische Regierung die Argumente FRETILINs als Kampagne einer terroristischen, separatistischen Organisation dar, die in ihrem eigenen Machtinteresse Berichte über Menschenrechtsverletzungen und die Hungerkatastrophe übertreibe, um die indonesische Herrschaft zu diskreditieren. In internationalen Foren und regelmäßigen Leserbriefen an internationale Tageszeitungen ließ die indonesische Regierung keinen Zweifel daran, dass die Integration Osttimors legitim gewesen sei, da sie auf Antrag der Vertretung der Bevölkerung Osttimors erfolgt sei.[11] In Osttimor herrsche zwar der Ausnahmezustand, dabei würden jedoch keine Menschenrechte verletzt. Ziel des militärischen Einsatzes seien lediglich die Separatisten, die die internationale Gemeinschaft gegen Indonesien aufhetzten. Ein Kommentar der *Jakarta Post* ist symptomatisch für die innenpolitische Rechtfertigung der Regierung: „There is a phantom between the reality of East Timor and the propaganda about it in the international community, fanned by disaffected rebels from their forums in Lisbon, Portugal, and elsewhere."[12] Im innenpolitischen Diskurs, in dem die indonesische Regierung über die Pressezensur über ein quasi-Informationsmonopol verfügte, wurde Osttimor als ein Fall von Separatismus und damit als Gefahr für die territoriale Integrität Indonesiens dargestellt. Vor allem ordnete die indonesische Regierung die Osttimorfrage dem Interpretationsrahmen der nationalen Entwicklung zu. Demzufolge betonte der Regierungsdiskurs die

---

10 Die katholische Kirche in Osttimor nahm zwar relativ früh Stellung zur indonesischen Okkupation, eine Verurteilung der indonesischen Besatzung durch den Vatikan und damit eine internationale Anerkennung des Osttimorproblems erfolgte jedoch erstmals 1984, vgl. Archer (1995: 123).

11 Indonesische Regierungsvertreter bezogen sich hier auf einen Antrag der von Jakarta eingesetzten Übergangsregierung 1976. Die Legitimität dieses Antrags wurde jedoch von osttimoresischen Oppositionsgruppen immer angezweifelt, vgl. Distorted Images of East Timor's Past and Present, in: New York Times, 02 November 1982.

12 Editorial, Jakarta Post, zitiert nach Awanohara: Textbook for toture, in: Far Eastern Economic Review, 04 August 1983: 24f.

Notwendigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, die unter den Osttimoresen letztlich nicht nur zur Akzeptanz der territorialen, sondern auch der nationalen Integration führen werde. Dies führte unter anderem dazu, dass die indonesische Regierung im Verhältnis zu den anderen indonesischen Provinzen überproportional viel in Osttimor investierte.[13]

Betrachtet man die internationale Presseberichterstattung über Osttimor, wird deutlich, dass das Thema der Integration Osttimors allein durch die Existenz der transnationalen Opportunitätsstrukturen immer wieder auf die internationale Agenda kam. Abgesehen von der tagespolitischen Relevanz der militärischen Auseinandersetzungen unmittelbar nach dem indonesischen Einmarsch 1975 dominierten zwischen 1980 und 1986 zwei Themen die Presseberichterstattung, wobei hier deutlich wird, dass Osttimor nicht in den Interpretationsrahmen „Menschenrechte" fällt: Die Auseinandersetzung über den völkerrechtlichen Status Osttimors in den Sitzungen der Generalversammlung und des Entkolonialisierungsausschusses der Vereinten Nationen sowie die grassierende Hungersnot, die Ende der 1970er Jahre in Osttimor herrschte.

Dabei ist die Berichterstattung durch eine relative Distanz zu den jeweiligen Darstellungen der konkurrierenden Seiten und zu expliziten Hinweisen auf die Politisierung der Debatte gekennzeichnet. Dies wird vor allem an der Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen deutlich. Als 1979 erste Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch das indonesische Militär in Osttimor bekannt werden, führt das *Subcommittee on Foreign Affairs* des Repräsentantenhauses eine Anhörung zur Situation in Osttimor durch, über die die *New York Times* berichtet. Dabei vertreten amerikanische Regierungsvertreter die Ansicht, dass die Hungersnot größtenteils durch die Vernachlässigung des Territoriums durch die ehemalige Kolonialmacht Portugal zurückzuführen sei, während einzelne Vertreter der Opposition, hier Tom Harkins, mit den Worten zitiert werden, an der Hungersnot sei die indonesische Regierung schuld, da sie das Territorium besetzt habe und militärische Repression ausübe.[14]

Die Wahrnehmung der Debatte als extrem politisiert lässt sich am Beispiel eines Artikels der *New York Times* aus dem Jahr 1981 illustrieren, in dem der Autor die Situation Osttimors nach der Besetzung und Annexion durch Indonesien schildert und auch auf die internationalen Reaktionen auf die Annexion und die Hungersnot in Osttimor eingeht. In Bezug auf organisierten Widerstand gegen die Annexion in Australien und den USA stellt der Autor fest:

> „There is substance to these protests, even if, at their most extreme, they degenerate into hyperbole – accusations of ‚genocide' rather than mass deaths from cruel warfare and the starvation that accompanied it on this historically food short island, of American complicity rather than acquiescence."

---

13 Viele westliche Staaten, insbesondere die US-amerikanische Regierung, unterstützten Jakarta in diesem Anliegen, vor allem aus strategischen Interessen. Indonesien wurde als wichtiger antikommunistischer Verbündeter im asiatisch-pazifischen Raum betrachtet, das wichtige Seerouten kontrollierte.

14 New York Times, 05.12.1979: 3.

Anschließend geht der Autor auf die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Sprecher, also der indonesischen Regierung und FRETILINs ein und kommt zu folgendem Schluss:

> „Little is known about events in East Timor since the invasion, because Indonesia has reinforced its newest province's isolation, and the bulk of the testimony has come from highly partisan members or supporters of Fretilin [...], which governed for four months until the Indonesian onslaught and whose armed resistance lingers on."[15]

Ähnlich argumentiert die *Far Eastern Economic Review*: Beispielsweise zitiert diese in einem Artikel von 1983 ausführlich einen kurz zuvor veröffentlichten Bericht von Amnesty International über Vorwürfe von Folter in Osttimor, geht aber auch ausführlich auf die Gegendarstellung der indonesischen Regierung ein und bemüht sich um Unparteilichkeit, ohne die eine oder andere Seite zu kommentieren.[16] Vor allem verweist die Berichterstattung immer wieder auf den Umstand, dass eine unabhängige Bewertung der Ereignisse in Osttimor angesichts der Isolierung des Territoriums unmöglich scheint.

Als Zwischenfazit lässt sich für die transnationale öffentliche Auseinandersetzung über Osttimor folglich festhalten: Allein die Existenz von Presseberichten über Osttimor zwischen 1975 und 1985 zeigt, dass Osttimor ein Blickpunkt des öffentlichen Interesses blieb, auch wenn weder ein wesentlicher Problembearbeitungsdruck auf die indonesische noch auf westliche Regierungen erzeugt werden konnte. Die Presseberichterstattung selbst erscheint insofern überwiegend unparteilich, als die Position der indonesischen Regierung und ihrer Kritiker relativ gleichwertig dargestellt wird. Vor allem zeichnet sich die Berichterstattung durch eine Distanz zu den Sprechern aus, also zu Vertretern des osttimoresischen Widerstands (FRETILIN und katholische Kirche) und Menschenrechtsorganisationen auf der einen Seite und Vertretern der indonesischen, aber auch westlichen Regierungen, hier vor allem der amerikanischen, auf der anderen Seite.

Der Normenkonflikt zwischen dem Anspruch auf territoriale Integrität seitens der indonesischen Regierung einerseits und der nationalen Selbstbestimmung des Osttimoresischen Volkes andererseits blieb ungelöst, was sich darauf zurückführen lässt, dass der indonesischen Regierung letztlich keine „aktive Täterschaft" beispielsweise an der Hungersnot in Osttimor nachgewiesen werden konnte. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass dem Menschenrechtsnetzwerk damit ein überzeugender Interpretationsrahmen fehlte, um ein internationales Publikum zu mobilisieren.

Diese Situation begann sich Mitte 1986 langsam zu verändern. In diesem Jahr veröffentlichte Amnesty International einen Bericht über das systematische Verschwindenlassen und die extralegalen Hinrichtungen von Osttimoresen durch das indonesische Militär. Dieser Bericht war insofern bemerkenswert, als damit zum ersten Mal gesicherte und aktuelle Informationen an das Licht der Öffentlichkeit gelangten, die die öffentliche Darstellung der Situation durch das indonesische Militär in Bezug auf ihr Handeln in Osttimor hinterfragte. Damit überführte das

---

15 Vgl. Kamm: East Timor, in: New York Times, 15 February 1981: 35.

16 Vgl. Awanohara: Textbook for torture, in: Far Eastern Economic Review, 04 August 1983: 24f.

Menschenrechtsnetzwerk den Interpretationsrahmen „Völkermord durch Aushungern und Annexion" in einen Interpretationsrahmen, der der indonesischen Regierung eine aktive Täterschaft bei systematischen Menschenrechtsverletzungen vorwarf und diese überzeugend belegen konnte.

Der Bericht von Amnesty International stützte sich vor allem auf Informationen, die der Organisation von der katholischen Kirche in Dili zugespielt worden waren und die damit Bestandteil einer transnationalen Opportunitätsstruktur wurden.[17] Der Bericht setzte bei der Behauptung indonesischer Militärs an, die Widerstandsorganisation FRETILIN sei vernichtet und bewaffneter Widerstand gegen die Integration Osttimors damit nicht mehr zu verzeichnen. Dem setzte der AI-Bericht das systematische Verschwindenlassen von angeblichen Mitgliedern der FRETILIN entgegen, die regelmäßig gefoltert worden waren. Der Geltungsanspruch, der sich damit verband, lautete also, dass die Ausnahmesituation Menschenrechtsverletzungen nicht mehr rechtfertigen könne, da sie nach Bekunden des indonesischen Militärs nicht mehr bestehe. Menschenrechtsverletzungen passierten auch zu Zeiten relativer Normalität (Amnesty International 1985: 12).

Dem Argument der indonesischen Regierung, Berichte über Menschenrechtsverletzungen seien unglaubwürdig, weil von „disaffected rebels" verbreitet, setzte die Organisation entgegen, dass die Informationen von Amnesty International von „integren" Organisationen stammten, wie der katholischen Kirche. Drittens beziehe die Organisation explizit keinen Standpunkt zur Unabhängigkeit des Territoriums. Wenn der indonesische Staat jedoch sein legitimes Gewaltmonopol in Osttimor ausübe, so die Logik des Berichts, dann sei die indonesische Regierung auch für die Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen, und dies um so mehr, als FRETILIN zerschlagen sei, ohne dass Menschenrechtsverletzungen deshalb abgenommen hätten. Die Organisation legte darüber hinaus detaillierte Schilderungen und die Namen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen vor.

Damit gerieten nun erstmalig *systematische Menschenrechtsverletzungen* in das Bewusstsein einer begrenzten westlichen transnationalen Öffentlichkeit, verkörpert durch die mit Außenpolitik befassten Institutionen, die sich der Berichte annahmen. Öffentliche Appelle von Menschenrechtsorganisationen schufen einen zunehmenden Problembearbeitungsdruck. In den Foren der UNO bezogen sich NGOs direkt auf den Bericht von AI. Die Forderungen der NGOs zielten darauf ab, Osttimor für unabhängige Dritte zu öffnen. Angesichts des bevorstehenden Besuchs Ronald Reagans in Asien unterzeichneten 1987 über 40 US-Kongressabgeordnete einen Brief an Präsident Reagan, in dem dieser aufgefordert wurde, von Präsident Suharto zu verlangen, Osttimor für unabhängige Beobachter zu öffnen. Die Abgeordneten begründeten ihre Forderung mit Berichten über Menschenrechtsverletzungen. Die Anzahl der Unterzeichner der Petition an Präsident Reagan stieg in den nächsten Jahren beständig (Human Rights Watch 1990: 305; Taylor 1995: 242).

Auch in den EG-Staaten setzte eine Mobilisierung auf der Basis des Geltungsanspruchs des Berichts ein. Wesentlich vorangetrieben durch Portugal, das der

---

17 Die Kirche hatte sich zu diesem Schritt entschlossen, nachdem sie immer mehr Beschwerden über das brutale Verhalten des indonesischen Militärs erhalten hatte und ihre Interventionen in Jakarta keine Früchte trugen, vgl. Carey et al. (1995).

Europäischen Gemeinschaft 1986 beigetreten war, verstärkten sich auch hier die Aktivitäten für Osttimor und das Europäische Parlament verabschiedete 1986 seine erste Resolution zu Osttimor, in der es ebenfalls die Öffnung des Territoriums forderte (European Parliament 1988). Bis 1988 stieg der Druck auf Jakarta seitens des EG Parlaments merklich – so drohte die EG mit der Kürzung von Entwicklungshilfe, sollte Jakarta den Bedenken nicht Rechnung tragen (Vatikiotis 1988).

Über den genauen Einfluss der oben genannten internationalen Reaktionen auf das Suharto-Regime ist wenig bekannt. Die Reaktionen seitens der indonesischen Regierung legen jedoch nahe, dass die internationale Mobilisierung einen allmählichen Problembearbeitungsdruck schuf. 1987 entließ Jakarta erstmals osttimoresische politische Gefangene. Nach Ansicht von Sidney Jones, der damaligen Exekutivdirektorin der Menschenrechtsorganisation *Asia Watch*, war dies eine überwiegende symbolische Geste, die zwei politischen Zielen diente:

> „These releases, however, gave the Indonesians two things. First, they gave them credibility with the international community, in that they were letting these political prisoners out of jail. Second, they reduced the number of political prisoners who were left in East Timorese jails. It was almost an admission of the role of international pressure, because [when] you keep political prisoners for long periods of time, you create a focus around which international pressure can be mobilized."[18]

Weitere Maßnahmen folgten: Im Januar 1989 verkündete Präsident Suharto überraschend die Öffnung Osttimors für ausländische Beobachter (Feith 1992: 64; Schwarz 1994: 211). Die Entscheidung kam direkt von Präsident Suharto, der jedoch bezeichnenderweise auf das Drängen von Außenminister Ali Alatas reagierte: „Hardliners in the military feared a loss of control. Soeharto, however, was swayed by diplomats who contended that Indonesia had to respond to international concerns over East Timor if it was to achieve a respectable international profile" (Schwarz 1994: 211).

Die Öffnung Osttimors für internationale Beobachter erwies sich als schwerer Fehler der Regierung, denn das Nachrichtenmonopol der indonesischen Regierung wurde dadurch durchbrochen, was es einerseits Menschenrechts-NGOs ermöglichte, die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure mit immer mehr Informationen über Menschenrechtsverletzungen zu konfrontieren, andererseits unabhängigen Berichterstattern erlaubte, die Situation vor Ort zu überprüfen. Auf diese Weise drang die Situation in Osttimor in das Bewusstsein einer breiteren Weltöffentlichkeit.[19] Parallel dazu zeigten sich in Osttimor verstärkt Zeichen einer zivilgesellschaftlichen Mobilisierung, die über den nicht-militärischen Widerstand organisiert wurde. Vor allem der bevorstehende Besuch Papst Johannes Pauls II. im Oktober 1989 beflügelte die politische Opposition in Osttimor, die den Besuch nutzen wollte,

---

18 Stellungnahme von Sydney Jones während eines Kolloqiums über „Dimensions of Domination: An East Timor Colloquy", Social Science Research Council Workshop on East Timor, American University, Washington DC, 25-6 April 1991, in: Carey et al. (1995).

19 Vgl. Erlanger: East Timor, Reopened by Indonesians, Remains a Sad and Terrifying Place, in: New York Times, 21 October 1990: 18.

um eine „Weltöffentlichkeit" zu beeinflussen. So beschreibt Constancio Pinto, der Führer des zivilen Widerstands in Osttimor, die Situation wie folgt:

> „We immediately began thinking of how we might take advantage of the Pope's visit. We saw the Pope's visit as one of the most important opportunities in the history of our struggle to influence international public opinion. [...] We agreed with David Alex that a demonstration would be the most effective way to embarrass Indonesia internationally. We knew that when the Pope visited East Timor, dozens of reporters and television crews would cover the events. We were concerned, however, that it would be difficult to hold a demonstration because people were not yet brave enough to speak out publicly against the occupation and the repression" (Pinto et al. 1996: 107; Hervorhebung A.J.).

In der Folge des Papst-Besuches kam es zu weiteren politischen Demonstrationen, die die indonesische Regierung nun zu teilweise expliziten öffentlichen Äußerungen provozierten – Äußerungen, die sich noch deutlich im bestehenden nationalen Interpretationsrahmen der territorialen Integrität bewegten. Anlässlich des Besuches des neuen US-Botschafters in Indonesien, John Monjo, bei dem es erneut zu Demonstrationen kam, die das Militär gewaltsam auflöste, warnte Benny Murdani, der Verteidigungsminister, während einer Ansprache in Dili:

> „Don't dream about having a state of Timtim [die indonesische Abkürzung für Osttimor, A.J.]. There is no such thing! [...] There have been bigger rebellions; there have been greater differences of opinion with the government than the small number calling themselves FRETILIN, or whoever their sympathizers are here. We will crush them all! This is not in order to crush East Timorese but to safeguard the unity of Indonesian territory physically and in other ways" (Schwarz 1994: 210).

Die Menschenrechtslage in Osttimor war bis dahin im Wesentlichen einer kleinen interessierten Fachöffentlichkeit und parlamentarischen Komitees in vorwiegend westlichen Staaten bekannt. Dies änderte sich schlagartig mit dem so genannten *St. Cruz*-Massaker am 12. November 1991, bei dem indonesisches Militär willkürlich das Feuer auf die Teilnehmer und Teilnehmerinnen einer Begräbnisfeierlichkeit eröffnete und Hunderte tötete. Das Video des St. Cruz-Massakers, das von dem australischen Journalisten Max Stahl aufgezeichnet worden war und Osttimoresen zeigte, die hinter Grabsteinen Schutz vor den Schüssen des indonesischen Militärs suchten, ging um die Welt.

Die Bilder führten zu einer Welle von Solidaritätsbekundungen. In Australien, Portugal, Holland und den Vereinigten Staaten, also den Ländern, in denen sich bereits seit den 1970er Jahren Widerstand gegen die Annexion Osttimors formiert hatte, fanden zahlreiche Demonstrationen gegen die indonesische Regierung statt. Der US-Senat verabschiedete eine Woche nach dem Massaker eine Resolution, die die Ernennung eines speziellen Berichterstatters durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen forderte. Die Begründung des Resolutionsentwurfs durch Senator Claiborne Pell zeugt dabei von dem Imagewandel, den die indonesische Regierung nach dem St.-Cruz-Massaker erfuhr und der sich in vielen ähnlichen Äußerungen in der Presse widerspiegelt:

> „Indonesia has demonstrated that it is out of step with a changing world bent on greater respect for human rights and self-determination. The violence in East Timor casts serious doubt on Indonesia's ability to be a civilised nation, to be a credible spokesman for the Non-Aligned-Movement in a changing world environment."[20]

Das Massaker führte zu sofortigen Sanktionen der EG und mehrerer anderer Geberländer (ausführlich: Schulte-Nordholt 1995: 148f.) und sorgte für einen nachhaltigen öffentlichen Meinungsumschwung in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der indonesischen Regierung.

Die Presseberichterstattung wurde nun zunehmend kritischer und stellte einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem repressiven indonesischen Regierungssystem und Menschenrechtsverletzungen her. In der internationalen Presseberichterstattung über Osttimor und Indonesien zeigte sich nun eine deutliche Parteinahme zugunsten zivilgesellschaftlicher Akteure bzw. eine deutliche Infragestellung der Position der Regierung in Jakarta. So berichtete die *New York Times* am 28. November 1994 über aktuelle Entwicklungen in Osttimor, wobei nun auch direkt Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen durch das Militär im Vordergrund standen. Dabei wurde ausführlich auf die Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen durch internationale und nationale Menschenrechts-NGOs eingegangen. Ein Militärsprecher wurde mit der Aussage zitiert: „Human rights are not perfect" und „Daily life is 95 percent back to normal", eine Aussage, die der Berichterstatter mit der Aussage quittierte: "But it is clear that it is not."[21] Deutliche Kritik wurde nun auch in den Kommentaren geäußert. So bezieht sich ein Kommentar der *New York Times* auf eine Gesetzesvorlage, die Entwicklungshilfezahlungen der USA an politische Konditionalität binden würde:

> „The amendment, put forward by Senator Russell Feingold of Wisconsin, would require the President to weigh, in consultation with Congress, Indonesia's compliance with specific steps, like providing access by humanitarian groups to East Timor and accounting for the victims of the 1991 massacre. The need for access is underscored by credible reports of yet another crackdown in the territory. Adopting these conditions [...] would address for the first time the continued abuse by an occupying nation of an unwilling people."[22]

4.2 Der Einfluss einer transnationalen Öffentlichkeit auf nationale Öffentlichkeit in Indonesien

Der Einfluss einer spezifischen transnationalen Menschenrechtsöffentlichkeit lässt sich am innenpolitischen Diskurs überraschenderweise sehr gut ablesen, auch wenn es im Einzelfall schwierig ist, nachzuweisen, dass bestimmte Veränderungen im Diskurs direkt auf Menschenrechtsaktivisten als SprecherInnen zurückzuführen sind.

---

20 Zitiert nach Aarons et al. (1992).

21 Vgl. Pollack: Timorese worry World will now forget them, in: New York Times, 28 November 1994.

22 A Different Message to Jakarta, Editorial, in: New York Times, 01 November 1993.

Kennzeichnend für den innenpolitischen Diskurs war bereits Ende der 1980er Jahre eine Auseinandersetzung mit den Forderungen nach Demokratisierung des politischen Systems. Diese Forderungen waren dabei eng verknüpft mit der bis dahin ungelösten Frage der Nachfolge für Präsident Suharto. Die Kardinalfrage, wer Nachfolger des alternden Präsidenten werden sollte, dominierte die Präsidentschaftswahlkämpfe 1988 und 1992 und wurde in einem Klima der politischen Liberalisierung innerhalb der bestehenden Grenzen des innenpolitischen Diskurses geführt.

Im Rahmen dieser politischen Öffnung (*keterbukaan*) kam es bereits zu einer graduellen Umdefinition der Funktion Pancasilas im politischen Diskurs. So wurde Pancasila nicht mehr so sehr als Abgrenzungsideologie verstanden, die die Grenzen des Möglichen im innenpolitischen Bereich definiert, sondern es wird nun zunehmend das ihr *zusätzlich* innewohnende „dynamische" Element betont, das für die politische Debatte genutzt werden kann.

> „Therefore, the question of openness is not something new to us. We understand Pancasila and the 1945 Constitution and have applied them in a critical, and dynamic way in facing new challenges and seizing new opportunities before us. The ultimate goal is to lead this nation towards the realization of an advanced, prosperous, just, thriving and enduring society, based on Pancasila" (Department of Information 1991: 11).

Präsident Suharto betonte in seiner Rede ebenfalls die Notwendigkeit, öffentliche Dialoge zu führen und definierte diese als inhärent demokratisch. Allerdings müssten sie auf der Basis von Pancasila stattfinden. Vor allem mahnte er an, die Eckpfeiler des innenpolitischen Diskurses nicht zu gefährden: Öffentliche Debatten sollten folgendermaßen beschaffen sein: „guaranteeing national cohesion and unity, strengthening *dynamic* national stability and facilitating the implementation of national development" (Department of Information 1991: 12; Hervorhebung A.J.).

Interessanterweise schienen es gerade führende Politiker zu sein, also Akteure des innerinstitutionellen Apparates, die die Öffnung einer begrenzten nationalen Öffentlichkeit forcierten. So finden sich in der Literatur einschlägige Vermutungen, dass zum Teil Präsident Suharto, zum Teil aber auch hochrangige Militärangehörige Kritik an ihrem jeweiligen politischen Gegner duldeten, damit dieser in einem schlechteren öffentlichen Licht dastand. So argumentiert beispielsweise Max Lane, dass das Militär die Proteste der Studierenden Ende der 1980er Jahre nicht unterband, weil diese eine deutliche Kritik an Präsident Suharto und seiner Familie formulierten (Lane 1991; Robison 1993: 51).

Hierzu ist festzustellen, dass es weder der Präsidentenfamilie, noch dem Militär gelungen ist, die einmal in Gang gesetzte öffentliche Auseinandersetzung wieder zu unterbinden. Stattdessen nahm die Debatte inhaltliche Formen an, die beiden Akteursgruppen eher schadete als nutzte, da sie beide im öffentlichen Diskurs durch zivilgesellschaftliche Akteure marginalisiert wurden. Dabei spielte der Interpretationsrahmen der Menschenrechte eine entscheidende Rolle. Mit seiner Kritik an der Präsidentenfamilie und dem Militär als Kern eines Unterdrückungsapparates veränderte dieser Rahmen den Diskurs so weit, dass ein Angehöriger des Militärs als

potentieller Nachfolger für Suharto in der öffentlichen Debatte ausschied. Eine solche Entwicklung schien bis Ende der 1980er Jahre noch undenkbar.

Im Zusammenhang mit dem *St. Cruz*-Massaker erscheint es sehr aufschlussreich, sich die Konsequenzen der internationalen Mobilisierung für eine nationale Öffentlichkeit anzusehen. Hier sind zwei Ergebnisse der Untersuchung bemerkenswert: Erstens führte das *St. Cruz*-Massaker erstmals zu einer Thematisierung der Menschenrechtsverletzungen in Osttimor auch in indonesischen Zeitungen, was den Beginn einer dauerhaften Etablierung von Menschenrechtsthemen in der indonesischen Öffentlichkeit markierte. Vorbereitet wurde die Entstehung dieses Diskurses wiederum durch Menschenrechtsaktivisten. Die erste Menschenrechts-NGO, die es wagte, das bisher in Indonesien tabuisierte Thema Menschenrechte in Osttimor aufzugreifen, war die NGO *Infight*. Diese entsandte unmittelbar nach dem Massaker eine Delegation in das indonesische Parlament, organisierte studentische Proteste in Jakarta und plante sogar, selbst eine Tatsachenermittlungsdelegation nach Osttimor zu entsenden. Andere Organisationen folgten dem Beispiel und organisierten Konferenzen zu Osttimor, eine Entwicklung, die Anders Uhlin als „significant new trend in increasingly broad sections of the pro-democracy movement in Indonesia" bezeichnet. „Without information from abroad and influences through transnational contacts the plight of the East Timorese people would hardly have been on the agenda of the Indonesian pro-democracy movement" (Uhlin 1995: 171).

Zweitens konvergiert der öffentliche Diskurs in Indonesien auffällig mit dem transnationalen Diskurs über Menschenrechtsverletzungen in Indonesien und spielt sich im Wesentlichen zwischen Akteuren der Peripherie (Menschenrechtsorganisationen, Studentenbewegung) und der indonesischen Regierung als Akteuren des Zentrums ab. Eine Mittlerfunktion nehmen regierungsnahe Berater ein, die im Wesentlichen die Argumente der Zivilgesellschaft wiedergeben, diese jedoch auf ein wissenschaftliches Fundament heben. Im indonesischen Kontext sind hier die Veröffentlichungen von Jusuf Wanandi zu nennen, der Direktor des einflussreichen think tanks *Institute for Strategic and International Studies (ISIS)* in Jakarta war. Dieser veröffentlichte, beginnend im Jahr 1992, mehrere Artikel, in denen er den ASEAN-Staaten generell und Indonesien im Besonderen nahe legte, das Thema Menschenrechte nicht nur im internationalen Rahmen im Sinne einer Abwehr eines liberalen Menschenrechtsverständnisses zu behandeln, sondern diese auch innenpolitisch zu implementieren. Dieser wissenschaftliche Diskurs zeichnet sich besonders dadurch aus, dass die Verwirklichung von Menschenrechten als Bestandteil einer bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstufe begriffen wird, die Indonesien, zusammen mit den anderen ASEAN-Staaten, erklommen habe.

> „In spite of the many differences amongst the ASEAN countries they appear to face a number of changes which are common to them all. They all have experienced remarkable economic growth and development which led to the emergence of a rapidly growing middle class which increasingly demands greater political participation. This is why the political systems in the ASEAN countries will have to become much more open" (Wanandi 1992: 23).

Eine Facette dieses Diskurses betont, dass der Prozess der Globalisierung zur Folge habe, dass der Staat sowohl von oben – seitens internationaler Organisationen – als auch von unten – durch die Zivilgesellschaft – herausgefordert werde. Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten seien unausweichlich. Insgesamt knüpft dieser Diskurs also an den herrschenden entwicklungspolitischen Diskurs in Indonesien an, integriert jedoch Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten.

Die Kritik der nationalen Menschenrechtsorganisationen ist hingegen weitaus akteursbezogener und betont die aktive Rolle des Militärs bei der Unterdrückung politischen Widerstands. Anders als im Wissenschaftsdiskurs wird Präsident Suharto und dem Militär hier eine eindeutige Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen unterstellt. Nationale Akteure der Peripherie nutzen die bisher nur von internationalen Menschenrechtsorganisationen erhobenen Geltungsansprüche ihrerseits zu einer Kritik der indonesischen Herrschaftspraxis und verteidigen den „öffentlichen Raum".

Exemplarisch wird dies an der indonesischen Menschenrechtsorganisation *In-DEMO* deutlich, die 1993 ihren eigenen Länderbericht zur Menschenrechtslage verfasste. In Wortwahl und Argumentationsmuster konvergiert die Herrschaftskritik dabei auffällig mit dem bis dahin vor allem in westlichen Staaten bestehenden transnationalen Diskurs. So heißt es im Länderbericht von *In-DEMO*: „It is precisely this domination and action by the state to maintain the status quo which are at the root of human rights abuses in this country." Weiter kritisiert der Bericht die staatliche Strategie der Repression jeglicher Form von Opposition, als "a strategy which has led to the widespread abuses of human rights and suppression of democracy" (Indonesian NGOs for Democracy (In-Demo) 1993).

Die Strategie von transnationalen Menschenrechtsorganisationen bestand nun darin, eine Verbindung zwischen Menschenrechtsverletzungen in Osttimor und der Demokratisierungsbewegung in Indonesien aufzuzeigen. Das entscheidende Bindeglied zwischen beiden Themen war für die Menschenrechtsorganisationen das Militär, das mit seiner Rhetorik über angeblich separatistische Organisationen in Osttimor, die die Stabilität und damit auch den Zusammenhalt Indonesiens bedrohten, lediglich versuche, seine herausgehobene Stellung im politischen System zu rechtfertigen. Damit behindere es jedoch nur die Demokratisierung in Indonesien. Pointiert äußerte sich eine indonesische Menschenrechtsaktivistin: „*The bullets which kill the East Timorese patriots are the same bullets which kill the Indonesian democrats* " (zitiert nach: Action in Solidarity with Indonesia and East Timor 2000).

Dass in den 1990er Jahren Menschenrechte zu einem legitimen Thema im indonesischen politischen Diskurs geworden waren, zeigt ein Interview mit Asmara Nababan, Menschenrechtsaktivist und später Mitglied der staatlichen Menschenrechtskommission *Komnas-HAM*: „Our work shows the public that human rights belong to us, that they are not an alien concept. Five years ago, if a group raised the human rights issue they were accused of spreading ‚Western' ideas and subversion. Now it is legitimate to discuss human rights" (Asmara Nababan: Human Rights Belong to Us, 1996). Diese Einschätzung wird durch die Presseberichterstattung in Indonesien selbst bestätigt. Menschenrechtsverletzungen durch die Regierung bzw. das Militär werden von allen größeren Tageszeitungen thematisiert. Dabei konzent-

riert sich die Berichterstattung zunächst längere Zeit auf die Aufklärung und Information über Menschenrechte. Ab 1994 nehmen Zeitungsartikel, in denen Experten die Menschenrechtslage in Indonesien kommentieren, signifikant zu. Dabei wird zum Teil ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der mangelnden Resonanz der Regierung auf Kritik an ihrer Menschenrechtspolitik und wachsender Unzufriedenheit in der Bevölkerung hergestellt. So berichtet die *Jakarta Post*:

> „The government's failure to protect human rights and reduce social inequalities is leading to the emergence of anti-government attitudes and movements (...). Political scientist Novel Ali of the Diponegoro University and legislator Ircham Abdurrochim agreed that better protection of human rights is needed in order to prevent such attitudes from growing."[23]

Auch hier sind es weniger Menschenrechtsaktivisten, die zitiert werden, als vielmehr Wissenschaftler – die Botschaft ist jedoch dieselbe. Ab 1996 zeigt sich dann nochmals ein Umschwung in der innenpolitischen Presseberichterstattung, der wesentlich durch die Räumung des Parteibüros der zu dieser Zeit führenden Oppositionspolitikerin Megawati Sukarnoputri ausgelöst wird. Dieser Umschwung zeichnet sich dadurch aus, dass die Militärkritik nun wesentlich expliziter wird und unter anderem ein Rückzug des Militärs aus der Politik gefordert wird, eine Forderung, die im internationalen Diskurs über Indonesien bereits vorher erhoben wurde. Insgesamt zeigt sich hier also ein mit dem transnationalen Diskurs über Indonesien konvergierender nationaler Diskurs, in dem eine deutliche Herrschaftskritik erkennbar wird.

5 Zusammenfassung

In diesem Beitrag habe ich versucht zu zeigen, wie sich das Entstehen einer transnationalen Öffentlichkeit auf den nationalen Menschenrechtsdiskurs in Indonesien und letztlich auf die Menschenrechtspolitik des Suharto-Regimes ausgewirkt hat. Dabei ging es vor allem darum, das Konzept einer politikfeldspezifischen transnationalen Öffentlichkeit zu entwickeln und anhand des Fallbeispiels Indonesien zu illustrieren. Die Wirkung eines konvergierenden Diskurses über Menschenrechte in Indonesien ist dabei nicht zu unterschätzen. Sie tritt vor dem Hintergrund einer, in den 1970er Jahren geführten, internationalen Kampagne von Menschenrechtsorganisationen gegen die Inhaftierung von mutmaßlichen Mitgliedern der Kommunistischen Partei Indonesiens ohne Anklageerhebung besonders deutlich zutage. Obwohl die Kampagne an sich erfolgreich war, gelang es internationalen Menschenrechtsorganisationen damals nicht, das Thema im nationalen Diskurs zu verankern, obwohl zum selben Zeitpunkt eine massive, vor allem studentische Mobilisierung gegen das Suharto-Regime stattfand.

Wie ein Interview mit einem zu diesem Zeitpunkt aktiven Studentenführer zeigte, waren die Studierenden nicht bereit, das Thema „kommunistische Gefan-

[23] Rights abuses foster anti-govt feelings, in: The Jakarta Post, 12 October 1995.

gene" aufzugreifen, da sie diese als „public enemy" betrachteten.[24] In der Zeitungsberichterstattung schlägt sich dies insofern nieder, als es keine Konvergenz zwischen den Diskursen beispielsweise in der *New York Times* und der *Far Eastern Economic Review* auf der einen Seite und einem innerindonesischen Diskurs auf der anderen gibt. Während in internationalen und westlichen Tageszeitungen über die Kampagne zur Freilassung der politischen Gefangenen ausführlich berichtet wurde, findet sich dazu in indonesischen Zeitungen nahezu kein Bericht (Jetschke 2000).

Wie dieses Beispiel illustriert, kann man gerade durch Fälle, bei denen sich keine Weltöffentlichkeit im Sinne einer transnationalen Öffentlichkeit entwickelt hat bzw. auch keine staatliche Verhaltensänderung feststellbar ist, zeigen, dass „Weltöffentlichkeit" einen Unterschied in der internationalen Politik macht. Das genaue Ausmaß und ihre Wirkungsweise stellen bisher jedoch noch ein Forschungsdesiderat dar.

Die Operationalisierung von Weltöffentlichkeit im Sinne von transnationalen Resonanzstrukturen und transnationalen Opportunitätsstrukturen ist hier insofern hilfreich, als es mithilfe dieser Kategorien zum einen gelingt, die „Infrastruktur" von Öffentlichkeit im Sinne von transnationalen Kommunikationsnetzwerken auszuleuchten. Auf der anderen Seite verweist die Kategorie der Resonanzstrukturen auf mögliche Deutungs- bzw. Normenkonflikte innerhalb international verankerter Normen, die einer eigenen Untersuchung bedürfen.

So zeigt gerade das Beispiel Osttimors, dass die öffentliche Thematisierung der Osttimor-Frage erst zu einer Mobilisierung führte, als Osttimor im Sinne der Verletzung von *individuellen* Persönlichkeitsrechten interpretiert wurde. Der Interpretationsrahmen des „Selbstbestimmungsrechts für Völker" hingegen war weit weniger mobilisierungsfähig, da er mit der Souveränitätsnorm, v.a. der territorialen Integrität kollidierte. Letztlich konnte die osttimoresische Bevölkerung zwar 1999 in einem Referendum ihr Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen, allerdings zeigt der Osttimor-Diskurs recht deutlich, dass die massive und systematische Verletzung von Menschenrechten die moralische Rechtfertigung bildete und nicht – wie in den 1970er Jahren – die Tatsache, dass es sich um eine osttimoresische Nation mit eigener Sprache, Kultur, Religion und einem eigenen Territorium handelte.

6 Literatur

Quellen

Action in Solidarity with Indonesia and East Timor: What is ASIET, online: http://www.asiet.org.au/asiet.htm, 14 July 2000.

A Different Message to Jakarta, Editorial, in: New York Times, 01 November 1993.

Distorted Images of East Timor's Past and Present, in: New York Times, 02 November 1982.

Rights abuses foster anti-govt feelings, in: The Jakarta Post, 12 October 1995.

[24] Interview mit Dr. Lukman Hakim, Jakarta, 26. Februar 1999.

Sekundärliteratur

Aarons, Mark/Domm, Robert 1992: East Timor: A Western Made Tragedy, Sydney.

Amnesty International 1977: Indonesien. Ein Bericht von amnesty international November 1977, Baden-Baden.

Amnesty International 1985: East Timor Violations of Human Rights: Extrajudicial Killings, "Disappearances", Torture and Political Imprisonment, London.

Archer, Robert 1995: The Catholic Church in East Timor, in: Carey, Peter/Bentley, G. Carter (Hrsg.): East Timor at the Cross Roads: The Forging of a Nation, New York, 120-136.

Asmara Nababan 1996: ‚Human Rights Belong to Us', in: Inside Indonesia 47.

Awanohara, Susumu 1983: Textbook for toture, in: Far Eastern Economic Review, 04. August, 1983: 24-25.

Boli, John 1987: Human Rights or State Expansion? Cross-National Definitions of Constitutional Rights, 1870-1970, in: Thomas, George M./Meyer, John W./Ramirez, Francisco O./Boli, John (Hrsg.): Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual, London, 133-149.

Boli, John/Thomas, George M. 1997: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization, in: American Sociological Review 62: 2, 171-190.

Carey, Peter 1995: Introduction, in: Carey, Peter/Bentley, G. Carter (Hrsg.): East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation, New York, 1-20.

Carey, Peter/Bentley, G. Carter (Hrsg.) 1995: East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation, New York.

Dürste, Hartmut/Fenner, Manfred 1986: Zwanzig Jahre "Neue Ordnung" in Indonesien - Entstehung, Entwicklung, Perspektiven, in: Internationales Asienforum 17: 3/4, 273-299.

Erlanger, Steven 1990: East Timor, Reopened by Indonesians, Remains a Sad and Terrifying Place, in: New York Times, 21 October 1990, 18.

European Parliament 1988: Resolution on East Timor (Doc. A2-143/88), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 262, 142.

Fealy, Greg 1995: The Release of Indonesia's Political Prisoners: Domestic Versus Foreign Policy, 1975-1979, Clayton, Victoria.

Feith, Herb 1992: East Timor: The Opening Up, the Crackdown and the Possibility of a Durable Settlement, in: Crouch, Harold/Hill, Harold (Hrsg.): Indonesia Assessment 1992: Political Perspectives on the 1990s, Canberra, 63-82.

Feith, Herbert 1962: The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, Ithaca, N.Y.

Forschungsgruppe Menschenrechte 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 7-43.

Franz, Erhard 1995: Menschenrechte, Kurden und die Türkei, in: NORD-SÜD aktuell IX: 2, 270-274.

Gerhards, Jürgen 1997: Diskursive versus Liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49: 1, 1-34.

Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter 1998: Zwischen Palaver und Diskurs: Strukturen und öffentliche Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung, Wiesbaden.

Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1995: Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden.

Grieswelle, Detlef 1999: Politische Rhetorik. Macht der Rede, öffentliche Legitimation, Stiftung von Konsens, Wiesbaden.

Habermas, Jürgen 1994: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.

Habermas, Jürgen 1997: Der interkulturelle Diskurs über Menschenrechte. Vermeintliche und tatsächliche Probleme, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 38: 7, 164-166.

Holland, Peter 1994: Towards Democracy in Indonesia. The 1993 MPR Session, (Hrsg.): Business Working Papers, Swineburne, 1-17.

Human Rights Watch 1990: Human Rights Watch World Report 1990. Events of 1989, New York.

Indonesian NGOs for Democracy (In-Demo) 1993: The other portray of Indonesia. The struggle for democracy and Human dignity, Jakarta.

Jetschke, Anja 2000: International Norms, Transnational Networks and Domestic Political Change in Indonesia and the Philippines, Ph.D. Thesis, Social and Political Science Department, Florence.

Kamm, Harry 1981: East Timor, in: New York Times, 15 February 1981: 35.

Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, N.Y.

Krasner, Stephen D. 1993: Sovereignty, Regimes, and Human Rights, in: Rittberger, Volker/Mayer, Peter (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 139-167.

Lane, Max 1991: Openness, political discontent and succession in Indonesia: Political developments in Indonesia, 1989-91, Nathan, Australia.

Liese, Andrea 2000: Räuber und Gendarm. Die Türkei und das transstaatliche Netzwerk zum Schutz von Menschenrechten, in: Faist, Thomas (Hrsg.): Transstaatliche Räume. Wirtschaft, Politik und Kultur in und zwischen Deutschland, Bielefeld, 1-39.

Liese, Andrea 2001: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik, Universität Bremen.

McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N. 1996: Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes - toward a synthetic, comparative perspective on social movements, in: dies. (Hrsg.): Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings, Cambridge, 1-22.

Meyer, Christoph O. 2002: Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortung, Berlin.

Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M./Ramirez, Francisco O. 1997: World Society and the Nation-State, in: American Journal of Sociology 103: 1, 144-181.

Pinto, Constancio/Jardine, Matthew 1996: East Timor's Unfinished Struggle: Inside the Timorese Resistance, Boston, Mass.

Pollack, Andrew 1994: Timorese worry World will now forget them, in: New York Times, 28 November 1994.

Republic of Indonesia 1980: Address of State by His Excellency the President of The Republic of Indonesia Soeharto Before the House of the People's Representatives on the Occasion of the 35th Independence Day, August 17th, Jakarta, 3-17.

Risse, Thomas 2002: How do we know a Eureopan public sphere when we see one? Theoretical clarifications and empirical indicators. Paper prepared for the IDNET Workshop "Europeanization and the Public Sphere", European University Institute, Florence.

Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.

Robison, Richard 1993: Indonesia: Tensions in State and Regime, in: Hewison, Kevin/Robison, Richard/Rodan, Garry (Hrsg.): Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism, St. Leonards/Australia, 39-74.

Rucht, Dieter 2003: Zivilgesellschaftliche Akteure und transnationale Politik, in: Bauerkämper, Arnd (Hrsg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., 371-389.

Schulte-Nordholt, Nico G. 1995: Aid and Conditionality: The Case of Dutch-Indonesian Relationships, in: Stokke, Olav (Hrsg.): Aid and Political Conditionality, London, 129-161.

Schwarz, Adam 1994: A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s, St. Leonards.

Tanter, Richard 1990: The Totalitarian Ambition, in: Budiman, Arief (Hrsg.): State and Civil Society in Indonesia, Clayton, Victoria, 213-288.

Tarrow, Sidney 1996: States and opportunities: The political structuring of social movements, in: McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N. (Hrsg.): Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings, Cambridge, 41-61.

Taylor, John G. 1995: East Timor: Contemporary History. A Chronology of the Main Events since 1974, in: Carey, Peter/Bentley, G. Carter (Hrsg.): East Timor at the Cross Roads: The Forging of a Nation, New York, 238-250.

Trenz, Hans-Jörg 2002: Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden.

Uhlin, Anders 1995: Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors, Lund.

United Nations 1978: Yearbook of the United Nations 1976, New York.

Vatikiotis, Michael 1988: European Parliament team to visit East Timor, in: Far Eastern Economic Review, 18 August 1988, 10.

Wanandi, Jusuf 1992: Human Rights and Democracy in ASEAN Nations: The Next 25 Years, Jakarta.

Zald, Mayer N. 1996: Culture, ideology, and strategic framing, in: McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N. (Hrsg.): Comparative perspectives on social movements, Cambridge, 261-274.

Zimmer, Annette 2002: NGOs als Akteure einer internationalen Zivilgesellschaft, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hrsg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, 9-22.

Massenmediale Konstruktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Die öffentliche Meinung und die deutsche Fernsehberichterstattung am 11. September 2001

Christoph Weller

1 Einleitung

Kosovo, Afghanistan, Irak – die Stationen jüngster westlicher Militäroperationen haben in der deutschen Öffentlichkeit sehr unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Wurde der NATO-Einsatz in Jugoslawien höchst kontrovers debattiert (vgl. Köcher 1999: 5), folgte die öffentliche Meinung beim Afghanistan-Krieg einem ähnlich einheitlichen Muster wie beim Irak-Krieg, wenngleich inhaltlich völlig gegensätzliche Positionen vertreten wurden: Während der Feldzug gegen die Taliban-Herrschaft in Afghanistan unter deutscher Beteiligung breite Akzeptanz genoss (vgl. Köcher 2001: 5), wurde die Militäroperation gegen Saddam Husseins Regime im Irak von einer großen Mehrheit abgelehnt (vgl. infratest dimap 2003: 2-6). Diese Differenzen in der öffentlichen Meinung spiegelten sich jeweils auch in der deutschen Außenpolitik wider: Mitmachen im Kosovo-Krieg, aber nur unter außenpolitischem Handlungsdruck in der Phase des Regierungswechsels; eine vorauseilende Solidarität mit den USA und der (am Ende erhörte) Wunsch, um einen militärischen Beitrag zum Afghanistan-Einsatz gebeten zu werden; und die vorzeitige Ablehnung jeglichen militärischen Vorgehens gegen den Irak durch Bundeskanzler Schröder im Sommer 2002.[1]

Diese Übereinstimmung von Außenpolitik und öffentlicher Meinung ist für demokratische Regierungen gerade im Hinblick auf militärische Operationen eine wichtige Voraussetzung, weil damit nicht nur innenpolitisch Macht und Popularität, sondern auch die außenpolitische Handlungsfähigkeit gesichert werden kann. Liberale Theorien internationaler Politik konzeptualisieren diesen Zusammenhang in der Weise, dass sich eine demokratische Außenpolitik in wesentlichen Entscheidungen an der öffentlichen Meinung orientiert.[2] Doch dieses einfache Verhältnis zwischen Außenpolitik und öffentlicher Meinung scheint bei näherem Hinsehen

---

1 Für hilfreiche Anregungen und Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags danke ich Thorsten Bonacker, Alfred Hirsch, Pia Kohorst, Hajo Schmidt und Cornelia Ulbert sowie den TeilnehmerInnen des Forschungsseminars der Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der FU Berlin.

2 Vgl. etwa Russett (1990); Risse-Kappen (1991); Cohen (1995); Czempiel (1996); Schmidt (1996); Holsti (1996); Milner (1997); Moravcsik (1997); Powlick/Katz (1998); Sobel (2001); Gourevitch (2002).

doch viel weniger eindeutig zu sein, als es sich die Befürworter möglichst sparsamer Theorieentwürfe wünschen. Kann die öffentliche Meinung wirklich als eine unabhängige Variable im Hinblick auf außenpolitische Entscheidungen aufgefasst werden oder ist das Einfluss- und Abhängigkeitsverhältnis im Zeitalter der Medien-Demokratien nicht gerade umgekehrt? Realistische Denker haben dies immer schon so eingeschätzt: „Die Regierung ist Herr, nicht Sklave der öffentlichen Meinung" war Beschreibung wie Forderung „realistischer" Theorie, etwa bei Morgenthau (1963: 477), und Kull, Ramsay und Lewis (2003) zeigen überzeugend die aktuelle Realität dieses Verhältnisses bei der öffentlichen Meinung in den USA zum Irak-Krieg 2003.

Doch welche Rolle spielen die Massenmedien beim Zustandekommen der öffentlichen Meinung?[3] Sind sie demokratischer Wachhund, regierungsangepasster Schoßhund oder gar kriegslüsterner Kampfhund (vgl. Müller 2002), wenn es um die massenmediale Vorbereitung und Begleitung kriegerischer Außenpolitik geht? Sind hier nicht außerdem den Manipulationen und Einseitigkeiten in der Berichterstattung und Informationspolitik aufgrund politischer Partialinteressen Tür und Tor geöffnet?

Gerade der Kosovo-Krieg lieferte zahlreiche Anlässe, die These von der Manipulation der öffentlichen Meinung durch Regierung und Massenmedien ausführlich zu untersuchen.[4] Dabei wurde besonders deutlich, dass die Massenmedien gerade in Krisen- und Kriegszeiten ständig in der Gefahr stehen, politisch instrumentalisiert zu werden. Die öffentliche Meinung gilt als zweite Front für kriegführende Demokratien (Shea 2000) und die Massenmedien sind der zentrale Ort, an dem die Legitimation einer kriegerischen Außenpolitik geschieht. So ließen sich entsprechende medienwirksame Aktionen der Bundesregierung (z.B. „Hufeisenplan"; vgl. Loquai 2000: 138-144) beobachten, die durchaus Wirkung auf die öffentliche Meinung in der gewünschten Richtung zeigten. Zugleich wurde den Massenmedien angelastet, durch eine unkritische und zu sehr an Regierungs-Informationen orientierte Berichterstattung (Schoßhund-Rolle) zur Hinnahme und Akzeptanz dieses Krieges beigetragen zu haben (Jäger/Jäger 2002). Gleiches gilt für die US-Medien im Falle des Irak-Krieges (vgl. Kull et al. 2003).

Konnte die mehrheitliche Akzeptanz der deutschen Kosovo-Politik in der öffentlichen Meinung (vgl. infratest-dimap 1999: 1-4) möglicherweise nur mithilfe eines erheblichen propagandistischen Aufwands über die Massenmedien sichergestellt werden, muss die deutsche öffentliche Meinung im Fall des Afghanistan-Krieges um so mehr verwundern. Sie war unmittelbar nach den transnationalen Terroranschlägen des 11.9.2001 erfragbar und stand nie unter dem Verdacht eines politisch-manipulativen Ursprungs. Die Realisierung der propagierten Ziele dieses Militäreinsatzes war noch zweifelhafter als im Kosovo-Fall, doch weder im Parlament, noch in der öffentlichen Debatte zeigte sich bezüglich des Afghanistan-Krieges eine ähnliche inhaltliche Umstrittenheit wie beim NATO-Krieg gegen

---

3 Zur Bedeutung der Massenmedien für die Außenpolitik und ihres Einflusses vgl. u.a. Dorman (1988); Edelman (1988); O'Heffernan (1991); Jordan/Page (1992); Neuman et al. (1992); Bennett (1994); Nacos et al. (2000).

4 Vgl. Claßen (1999); Eilders/Lüter (2000; 2002); Vincent (2000); Robinson (2000); Shea (2000); Jäger/Jäger (2002); Reljić (2002); Lampe (2002).

Jugoslawien. Und dies erscheint umso rätselhafter, als die öffentliche Meinung zum Irak-Krieg 2003 wieder das Bild sehr breiter Zustimmung zur Zivilmachts-Orientierung deutscher Außenpolitik vermittelte. Dies war im Kontext des Kosovo-Krieges gewissen Zweifeln ausgesetzt, weil sich die These zu bewahrheiten schien, dass auch die deutsche Außenpolitik in Folge der Vereinigung nun zunehmend im Militär ein normales Mittel außenpolitischen Agierens sehen könnte (vgl. Maull 2004; Risse 2004; Hellmann 2004).

Was hat in entscheidender Weise dazu beigetragen, dass sich in Deutschland der außenpolitische Entscheidungsprozess in der Folge des 11. September 2001 vor dem Hintergrund einer breiten Zustimmung der öffentlichen Meinung zur militärischen Anti-Terror-Strategie und zum Krieg gegen Afghanistan abspielte? Zu dieser Fragestellung wird hier die These vertreten, dass die massenmedialen Konstruktionen der Ereignisse am 11. September 2001 in New York und Washington, die in der deutschen Fernsehberichterstattung am Nachmittag und Abend des 11.9.2001 vermittelt wurden, den zentralen Beitrag zur Strukturierung der außenpolitischen öffentlichen Meinung in Deutschland leisteten. Vor dem Hintergrund der *dabei hervorgebrachten Deutung* sah die rot-grüne Bundesregierung keine Notwendigkeit – und aufgrund der mangelnden gesellschaftlichen Unterstützung auch keine Möglichkeit –, der US-amerikanischen Kriegsrhetorik nach dem 11.9.2001 entgegenzutreten; stattdessen bemühte sie sich aus innen- wie außenpolitischen Gründen darum, auch in den militärischen Teil der Anti-Terror-Politik integriert zu werden.

Wie lassen sich die Deutungsleistung der Fernsehberichterstattung und deren Einfluss auf die öffentliche Meinung untersuchen? Dies geschieht in diesem Beitrag mit Hilfe eines konstruktivistischen Analysemodells auf der Grundlage von Beobachtungen Zweiter Ordnung, welches im folgenden Abschnitt vorgestellt wird. Analysiert wurden die Sendungen der drei meist genutzten deutschen Fernsehprogramme ARD, ZDF und RTL am 11.9.2001 ab 15 Uhr, denn das Fernsehen war für fast die Hälfte der deutschen Bevölkerung die erste Informationsquelle über die transnationalen Terroranschläge (Noelle-Neumann/Köcher 2002: 991) und wurde schnell auch von denen genutzt, die zunächst auf anderen Wegen von den Anschlägen erfahren hatten (vgl. Emmer et al. 2002: 171). Ergänzend wurde noch die Berichterstattung von CNN in die Untersuchung einbezogen, um deren Einfluss auf die deutschen Sendungen kontrollieren zu können.

Das methodische Vorgehen wird im dritten Abschnitt erläutert und am Beispiel der Sondersendungstitel und der eingeblendeten Textzeilen bei CNN veranschaulicht. Im vierten Abschnitt werden dann entlang der Analyseebenen des konstruktivistischen Beobachtungsmodells die dominanten massenmedialen Konstruktionen und Deutungen der transnationalen Terroranschläge im deutschen Fernsehen und ihre Wirkung auf die Resultate der Meinungsumfragen herausgearbeitet. Hier erweisen sich sowohl die Fernsehberichterstattung und die darin vermittelten individuellen (Experten-) Deutungen, als auch die darauf folgende Stellungnahme des Bundeskanzlers vor der Presse als ausschlaggebend, denn deren Deutungsmuster stimmten in Kernbereichen miteinander überein und legen die These vom bestimmenden Einfluss des Fernsehens nahe. Die von den Massenmedien im Anschluss an die Ereignisse des 11.9.2001 veröffentlichten Meinungsumfragen folgten dann ebenfalls

in ihren Frage- und Themenstellungen dem dominanten massenmedialen Deutungsmuster und zeigen, dass die im vierten Kapitel herausgearbeiteten *Beobachtungsweisen* im Hinblick auf die massenmediale Konstruktion der Ereignisse von entscheidender Bedeutung waren für die „öffentliche Meinung" und für die außenpolitischen Entscheidungsprozesse zur deutschen Afghanistan-Politik im Herbst 2001.

2 Konstruktivistisches Analysemodell

Die mehrheitliche Zustimmung in Deutschland zur militärisch dominierten Anti-Terror-Strategie nach dem 11.9.2001 (siehe unten, Kap. 4.4) lässt sich unterschiedlich deuten. Entspricht sie einem in Folge der Vereinigung auch in Deutschland sich durchsetzenden außenpolitischen Grundverständnis, das in militärischen Maßnahmen ein ganz normales Mittel außenpolitischen Handelns sieht (vgl. Schwab-Trapp 2002)? Oder handelt es sich um eine kurzzeitige Stimmung aufgrund der schockierenden Fernsehbilder aus den USA am 11.9.2001? Ist das Meinungsbild Resultat regierungsamtlicher Steuerung und Unterdrückung von Informationen und damit eine manipulierte öffentliche Meinung oder handelt es sich vornehmlich um ein Solidaritätsgefühl mit den Opfern und Betroffenen in den USA, um hier nur einige wenige Deutungsmöglichkeiten zu benennen. Solche Einzelfall-Erklärungen lenken die Aufmerksamkeit auf isolierte Einflussfaktoren, die in spezifischen Fällen von besonderer Relevanz zu sein scheinen. Welche Bedeutung diesen Faktoren aber bei der Erklärung ähnlich gelagerter Fälle zukommt, bleibt unklar, denn auf der Basis von Einzelfallstudien lässt sich weder deren prinzipielles Gewicht im Zusammenhang mit anderen Faktoren einschätzen, noch das Zusammenwirken verschiedener Einflussfaktoren selbst auch nur ansatzweise erfassen. Solchen Einzelfall-Erklärungen fehlt nicht nur das Interesse an allgemeinen, fallübergreifenden Erklärungen (Theorie), sondern in vielen Fällen auch die Reflexion des eigenen Beobachtens (Erkenntnistheorie) von Außenpolitik, massenmedialer Berichterstattung und öffentlicher Meinung sowie von deren Zusammenhängen.

Als zentrale Beschränkung auch jeder wissenschaftlichen Beobachtung der Zusammenhänge von Außenpolitik und öffentlicher Meinung gilt die Abhängigkeit von der massenmedialen Berichterstattung (vgl. Luhmann 1996: 9): Was wir über die internationale Politik wissen, wissen wir durch die Massenmedien. Die Massenmedien können jedoch die Ereignisse der internationalen Politik nicht abbilden, sondern konstruieren aufgrund ihrer je spezifischen Produktionsbedingungen bestimmte Deutungen dieser Ereignisse (Schulz 1989). Dabei spielen Systemstrukturen massenmedialen Beobachtens eine ähnlich wichtige Rolle wie politische oder ökonomische Interessen. Diese Deutungen sind politisch folgenreich, denn sie prägen das Verständnis und die politische Bewertung der Ereignisse in der Öffentlichkeit. Das Fernsehen spielt für das Verständnis internationaler Politik eine besondere Rolle, denn nicht nur andere Massenmedien, sondern auch PolitikerInnen greifen zu ihrer Information über aktuelle Ereignisse der internationalen Politik auf das Leitmedium Fernsehen – und damit auf dessen Deutung (-en) – zurück.

Auch die öffentliche Meinung ist von den bei ihrer Erhebung verwendeten Beobachtungsweisen abhängig. Repräsentative Meinungsumfragen können die politischen Einstellungen der Bevölkerung nicht abbilden, sondern konstruieren mithilfe ihrer Instrumente ein je spezifisches Bild der öffentlichen Meinung.[5] Diese Konstruktionen sind zwar auch von den Umfragemethoden abhängig, viel mehr aber noch von den Frage-Formulierungen und der Ergebnis-Interpretation. 53% Zustimmung zu einer vorformulierten Aussage bei 43% Ablehnung und 4% Unentschiedenen sind vor allem Zeichen für eine gespaltene öffentliche Meinung, die jedoch vielfach nur unter dem Aspekt interpretiert und massenmedial vermittelt werden, dass eine bestimmte Position von einer Mehrheit unterstützt werde.

Auch bei der Konstruktion der öffentlichen Meinung spielen die Massenmedien wiederum eine nicht unbedeutende Rolle, sind sie doch in vielen Fällen sowohl die Auftraggeberinnen der Umfragen als auch deren Interpretatorinnen bei der Vermittlung der Ergebnisse in die Öffentlichkeit. Was MeinungsführerInnen und Bevölkerungsmehrheiten zu einzelnen außenpolitischen Fragen denken, wird über Massenmedien verbreitet. Jede Analyse der Zusammenhänge von Außenpolitik und öffentlicher Meinung ist also sowohl bei der Deutung der internationalen Politik, als auch bei der Betrachtung der öffentlichen Meinung in starkem Maße abhängig von der massenmedialen Berichterstattung. Überspitzt formuliert analysiert die Politikwissenschaft im Themenfeld „Außenpolitik und öffentliche Meinung" in erheblichem Maße Zusammenhänge zwischen Variablen, die weitgehend von den Massenmedien hervorgebracht und bei deren Rezeption ein weiteres Mal rekonstruiert werden. Um die Zusammenhänge zu verstehen, müssen folglich sowohl die Produktionsbedingungen des Systems Massenmedien in besonderer Weise berücksichtigt und zugleich auch die eigenen Beobachtungsbedingungen eingehend mitreflektiert werden.

Das hier verwendete „Beobachtungsmodell" (Weller 2000: 177) kommt diesen Anforderungen insofern nach, als es sowohl die massenmediale Berichterstattung über internationale Politik als auch die außenpolitische öffentliche Meinung und außerdem auch individuelle Vorstellungen von internationaler Politik als Konstruktionen betrachtet. Dies lenkt die analytische Aufmerksamkeit auf die den Konstruktionen zugrundeliegenden Beobachtungsprozesse, also auf die Beobachtungsweise der Massenmedien, wenn sie über internationale Politik berichten (Auswahl, sprachliche Deutungen, Bewertungsreferenzen etc.), auf die Methoden und Instrumente der Meinungsforschung, mit denen repräsentative Meinungsumfragen durchgeführt und damit „öffentliche Meinung" hervorgebracht wird, und auf die individuellen Möglichkeiten und Beschränkungen von JournalistInnen, ExpertInnen, ForscherInnen und auch PolitikerInnen, internationale Politik wahrzunehmen und kognitiv wie emotional zu verarbeiten.

---

5 Vgl. Gamson/Modigliani (1989) sowie Weller (2000: 175-187). Meinungsumfragen werden nur zu einzelnen, isolierten Aspekten besonders umstrittener politischer Fragen durchgeführt und zu alleine diesem Aspekt – verengt nochmals auf das *framing* der Fragenformulierung – wird ein Meinungsbild erhoben und vornehmlich durch die Massenmedien als „öffentliche Meinung" in den politischen Diskurs gebracht.

Anknüpfend an den in Neurobiologie (vgl. Maturana 1985; Roth 1999), Philosophie (vgl. Glasersfeld 1997) und Soziologie (vgl. Luhmann 1988) entwickelten operativen Konstruktivismus werden diese Analysen der Produktionsprozesse von Konstruktionen als Beobachtungen Zweiter Ordnung konzeptualisiert. Diese unterscheiden sich von Beobachtungen Erster Ordnung dadurch, dass sie nicht danach fragen, *was* beobachtet wird, sondern *wie* beobachtet wird. Auch wenn sich die beobachtende Aufmerksamkeit darauf richtet zu beobachten, *was* ein anderer Beobachter (z.B. die Massenmedien) beobachtet, handelt es sich – im konstruktivistischen Verständnis – immer noch um Beobachtungen Erster Ordnung. Erst die Beobachtung der Beobachtungs*weise*, die sich dafür interessiert, warum die beobachtete Beobachtung des beobachteten Beobachters so ausfällt, wie sie ausfällt, wird in diesem theoretischen Kontext als „Beobachtung Zweiter Ordnung" bezeichnet.

> „Während im Normalverständnis das Beobachten des Beobachtens sich vor allem auf das richtet, *was* ein Beobachter beobachtet (indem es Subjekt und Objekt unterscheidet, sich aber vor allem für das Objekt interessiert), beschreibt der Konstruktivismus ein Beobachten des Beobachtens, das sich dafür interessiert, *wie* der beobachtete Beobachter beobachtet. Diese konstruktivistische Wendung ermöglicht einen qualitativen Wandel, eine radikale Veränderung des Stils rekursiver Beobachtung; denn man kann auf diese Weise nun auch noch beobachten, was/wie ein beobachteter Beobachter *nicht* beobachten kann. Das Interesse gilt dann seinem blinden Fleck. Es gilt seiner Instrumentierung und dem, was damit sichtbar bzw. unsichtbar gemacht wird. Man beobachtet (unterscheidet) dann die Unterscheidung, mit der der Erstbeobachter beobachtet, und da dieser selbst im Vollzug seiner Beobachtung diese Unterscheidung nicht unterscheiden kann, beobachtet man das, was für ihn unbewußt bzw. inkommunikabel bleibt" (Luhmann 1990: 46, Hervorh. dort).

Die konstruktivistische Beobachtung richtet sich also primär auf den Prozess des Beobachtens bei anderen Beobachtern. Methodisch bedeutet dies, die Unterscheidungen zu (re-) konstruieren, die in der jeweiligen Beobachtungsweise Verwendung finden. Je nach Beobachtungssystem handelt es sich dabei um Kategorien, Konzepte, Methoden, Nachrichtenfaktoren, Weltbilder, Theorien und ähnliches, die dem jeweiligen Beobachten zugrunde liegen.[6] Dabei geht der operative Konstruktivismus davon aus, dass Beobachten immer die aktive Aneignung des Beobachteten bedeutet, wobei ein eigenes Bild, eben eine Konstruktion hervorgebracht wird. Beim Beobachten findet also nicht die Wahrnehmung einer externen Realität statt, sondern

---

6 „Beobachten findet immer dann statt, wenn etwas unterschieden und, in Abhängigkeit von der Unterscheidung, bezeichnet wird. [...] Erkenntnis ist anders als die Umwelt, weil die Umwelt keine Unterscheidungen enthält, sondern einfach ist, wie sie ist. [...] Ein Beobachter mag feststellen, dass es in der Umwelt andere Beobachter gibt. Aber er kann dies nur feststellen, wenn er diese Beobachter unterscheidet von dem, was sie beobachten; oder unterscheidet von Umweltgeschehnissen, die er nicht als Beobachten bezeichnet. Mit anderen Worten: Alles Beobachtbare ist Eigenleistung des Beobachters, eingeschlossen das Beobachten von Beobachtern" (Luhmann 1988: 15f; vgl. auch Luhmann 1992: 73).

die Konstruktion einer systemeigenen Wirklichkeit,[7] die weniger vom beobachteten Objekt, viel mehr aber von der gewählten Beobachtungsweise abhängt.

Diese, vom operativen Konstruktivismus angebotene Theorie der Beobachtung Zweiter Ordnung ist in der Lage, mit *einem* theoretischen Zugriff alle Prozesse der beim Zusammenwirken von Massenmedien, öffentlicher Meinung und Außenpolitik relevanten Wirklichkeits-Konstruktionen zu erfassen. Sowohl die sozialkonstruktivistische Perspektive, bei der nach den spezifischen Beobachtungsoperationen gesellschaftlicher (Sub-) Systeme gefragt wird (vgl. Berger/Luckmann 1969) wie individual- und sozialpsychologische Perspektiven, deren Aufmerksamkeit sich auf die Wahrnehmungsmuster von Personen und Gruppen beziehen, als auch die reflexive Beobachtung, welche Unterscheidungen die eigenen wissenschaftlichen Welt- und Wissens-Konstruktionen bestimmen, lassen sich im operativen Konstruktivismus in *ein* Analysemodell integrieren. Dabei werden alle beim Zustandekommen der außenpolitischen öffentlichen Meinung zu berücksichtigenden Analyseebenen als Beobachtungssysteme konzeptualisiert (siehe Abbildung 1), die anhand ihrer systemspezifischen Beobachtungsoperationen ganz bestimmte Konstruktionen der internationalen Politik (individuelle und massenmediale) und der öffentlichen Meinung hervorbringen.[8]

Das hier vorgestellte Beobachtungsmodell erhebt nun nicht den Anspruch, den gesamten Prozess der gesellschaftlichen und individuellen Beobachtungen internationaler Politik zu erfassen. Es konzentriert sich vielmehr auf jene Faktoren, die als entscheidend für die Zusammenhänge zwischen Außenpolitik und öffentlicher Meinung gelten (vgl. Powlick/Katz 1998).[9]

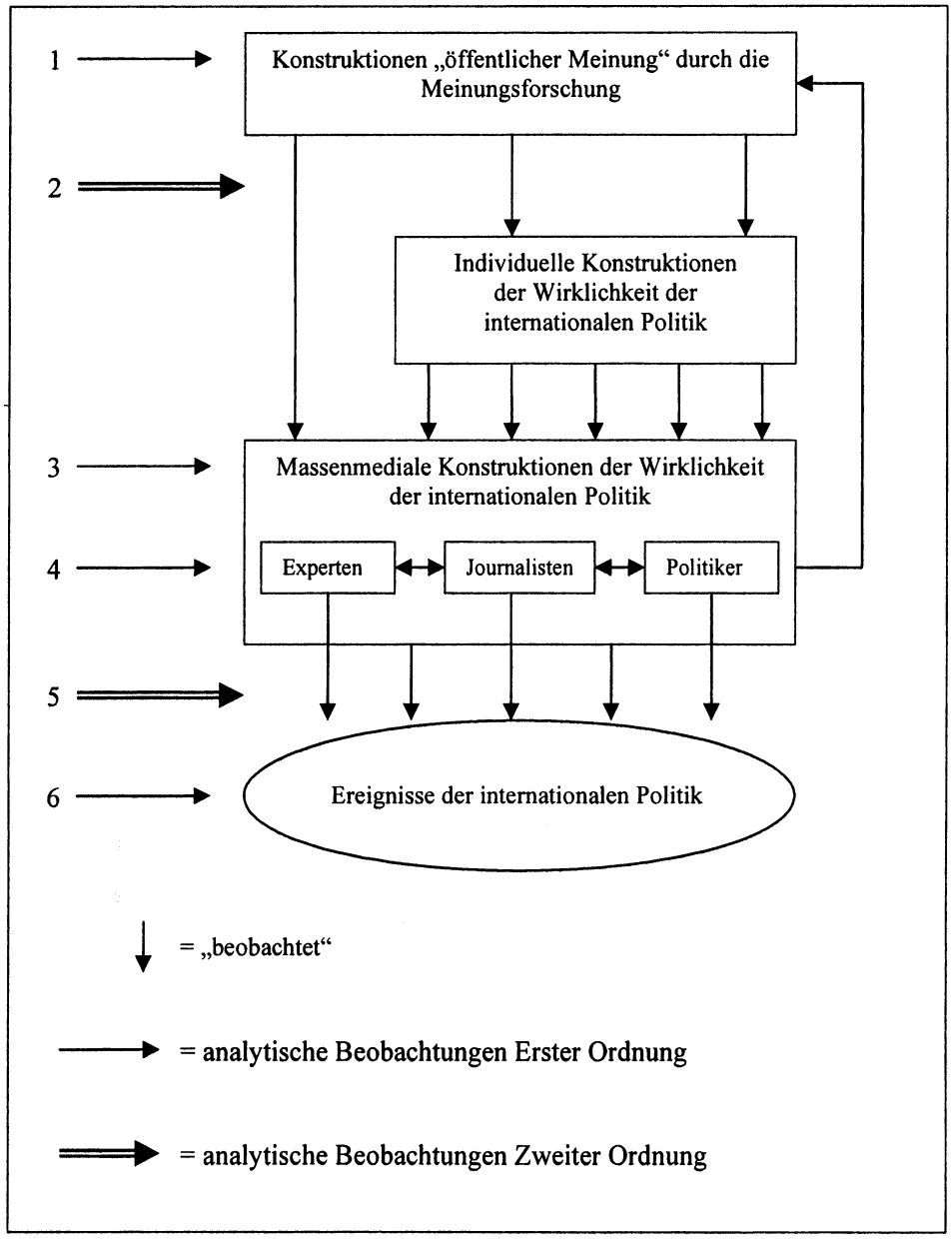
---

7 Mit „Wirklichkeit" wird im reflexiven Konstruktivismus das Produkt des Beobachtens bezeichnet, im Gegensatz zur ontologischen „Realität"; das heißt begrifflich, *Wirklichkeit* „für alles das zu verwenden, was durch menschliches Wirken als menschliches Wissen hervorgebracht worden ist, und *Realität* für jene Realität, die ontologisch ist im Sinne der Philosophen, die als solche existieren soll, bevor ein Erlebender überhaupt in sie hineingekommen ist" (Glasersfeld 1998: 42; meine Hervorhebung; vgl. auch Glasersfeld 1981: 30 und Roth 1999: Kap. 13).

8 Daran sind sowohl Bewusstseinssysteme als auch kommunikative, soziale Systeme (Luhmann 1992: 63) beteiligt. In diesen Beobachtungssystemen, das zeigt die politikwissenschaftliche Außenpolitik-Analyse (vgl. Weller 2000: Kap. 5.3), müssen Beobachtungsweisen verankert sein, die einerseits dazu führen, dass für Individuen die Beobachtung der internationalen Politik zu unterschiedlichen Resultaten führt, und andererseits auch dazu, dass verschiedene soziale Subsysteme oder ganze Gesellschaften zu unterschiedlichen Bildern der internationalen Politik gelangen. Mit Beobachtungen Zweiter Ordnung, bezogen auf individuelle und gesellschaftliche Beobachtungsweisen, lassen sich deren Wahrnehmungsmuster beschreiben und verstehen.

9 In ihrem sehr ausdifferenzierten „Flow Chart of Conditions Shaping Public Opinion / Foreign Policy Nexus" fassen Powlick und Katz (1998) die Ergebnisse vorliegender Forschung bezogen auf das US-amerikanische politische System zusammen und verweisen auf die Medienaufmerksamkeit für außenpolitische Themen und den Eliten-Konsens bzw. -Dissens als entscheidende Variablen für eine zustimmende bzw. oppositionelle, aktivierte oder passive "öffentliche Meinung". Doch wie die unterschiedliche Medienaufmerksamkeit, ein Eliten-Dissens und die in repräsentativen Meinungsumfragen erhobenen außenpolitischen Einstellungen zustande kommen, kann im Rahmen der genannten *flow chart* weder abgebildet noch erfasst werden. Insofern versteht sich das hier vorgestellte Beobachtungsmodell als substantielle Ergänzung der erwähnten politikwissenschaftlichen Forschung.

Abbildung 1: Das Beobachtungsmodell



Einen besonderen Schwerpunkt legt das Beobachtungsmodell auf die Veranschaulichung der analytischen Beobachtungspunkte (1 - 6), um die Differenz zu den herkömmlichen theoretischen Bemühungen und den Erkenntnisgewinn des reflexiven Konstruktivismus zu verdeutlichen. Von diesen sechs Beobachtungspunkten aus wird das Zustandekommen der verschiedenen Konstruktionen analytisch beobachtet.

Alle Pfeile in diesem Schaubild symbolisieren (aktive) Beobachtungsoperationen, mit denen die jeweiligen Konstruktionen hervorgebracht werden. Die Doppelpfeile an den Beobachtungspunkten 2 und 5 richten sich dabei nicht auf Konstruktionen, sondern auf das Beobachten selbst, auf Beobachtungsweisen; sie symbolisieren die Beobachtungen Zweiter Ordnung. Der Beobachtungspfeil am rechten Schaubildrand soll verdeutlichen, dass die Massenmedien in besonderer Weise auch die Ergebnisse der Meinungsforschung beobachten. Zusätzlich sind innerhalb des massenmedialen Beobachtungssystems beispielhaft individuelle „Beobachter" (ExpertInnen, JournalistInnen, PolitikerInnen) genannt, die mit ihren individuellen Beobachtungsweisen und Wirklichkeitskonstruktionen wesentliche Beiträge zur massenmedialen Konstruktion der Wirklichkeit der internationalen Politik leisten.

3 Beobachtungen Zweiter Ordnung

Die besondere Aufmerksamkeit der konstruktivistischen Analyse richtet sich im vorgestellten Beobachtungsmodell auf die Art und Weise des Beobachtens oder – technischer ausgedrückt – auf Beobachtungsinstrumente. Diese zeichnen sich aus durch Unterscheidungen, die beim Beobachten vorgenommen wurden. Grundlegend wird dabei das Beobachtete – und dann Konstruierte – von allem Nicht-Beobachteten unterschieden. Als beispielsweise die US-amerikanischen Fernsehsender sich am 11.9.2001 um ca. 15 Uhr MEZ dafür entschieden, den einen rauchenden Turm des World Trade Centers kontinuierlich zu beobachten, gehörte zugleich unter vielem anderem das Pentagon zum großen Bereich des Nicht-Beobachteten. Aufgrund dieser Entscheidung bzw. Unterscheidung wurden die Bilder vom zweiten Flugzeug-Einschlag in das World Trade Center zum Symbol des 11.9.2001. Bilder vom Anschlag auf das Pentagon spielten in der massenmedialen Berichterstattung kaum eine Rolle.

Viel wichtiger als die Rekonstruktion der Unterscheidung, die der Aufmerksamkeitssteuerung zugrunde liegt, ist jedoch, Beobachtungsmuster zu identifizieren, die den verwendeten Unterscheidungen zugrunde liegen. Das methodische Vorgehen zur Rekonstruktion und Beobachtung von Unterscheidungen und Beobachtungsmustern basiert in starkem Maße auf dem Vergleich von Beobachtungen. *Was* ein Beobachtungssystem beobachtet hat, wird verglichen, entweder mit dem, was ein anderes Beobachtungssystem in derselben Situation beobachtet hat, oder mit einer hypothetischen Beobachtung. Indem beispielsweise verschiedene Bezeichnungen ein und derselben Sache miteinander verglichen werden, lässt sich die Deutungsleistung der jeweiligen Bezeichnung erkennen. Dabei wird auf die Unterscheidungen geachtet, die jeder Bezeichnung zugrunde liegen, denn „bezeichnen" bedeutet immer, eine bestimmte Sache von allen anderen zu unterscheiden. Solche Vergleiche ermöglichen die Rekonstruktion der Unterscheidungen, die dem Beobachten zugrunde gelegen haben. Anhand welcher Unterscheidung das Beobachtete bezeichnet wird, entscheidet aber über seine Deutung. Die solchen Unterscheidungen zugrunde liegende Systematik erlaubt dann wiederum Rückschlüsse auf die Muster der Beobachtungsweisen jener Beobachtungssysteme, welche auch die gesellschaftliche

Konstruktion internationaler Politik hervorbringen. Die Beobachtung Zweiter Ordnung richtet sich folglich auf die der Bezeichnung zugrunde liegende Unterscheidung und analysiert somit das Beobachten selbst, welches die Deutung hervorbringt.

Die Fernseh-Berichterstattung über die Ereignisse des 11.9.2001 in New York und Washington bietet sich in besonderer Weise an, Muster der massenmedialen Beobachtungsweise internationaler Politik zu erkennen, denn der gesellschaftliche Konsens über die Wirklichkeit der Terroranschläge bildete sich erst im Laufe der Live-Berichterstattung des Fernsehens heraus. Die anfängliche Suche nach Deutungen für die im Fernsehen gezeigten Bilder (siehe unten) veranschaulicht sowohl die Deutungsoffenheit politischer Ereignisse als auch den Einfluss individueller Beobachtungsweisen für die massenmedialen Konstruktionen. Durch den Vergleich der Berichterstattung unterschiedlicher Fernsehsender, die alle über genau dieselben Ereignisse berichteten, lassen sich Beobachtungsmuster herausarbeiten. Zudem waren innerhalb der einzelnen Fernsehsender immer mehrere Personen an der Deutung der Ereignisse beteiligt; auch solche Vergleiche können Aufschlüsse liefern über typische Beobachtungsweisen und Faktoren, die Einfluss auf die jeweils vermittelten Deutungen nehmen.

Der Vergleich unterschiedlicher Deutungen ist für die Analyse von Beobachtungsweisen außerordentlich hilfreich, indem er die Kontingenz des Beobachtens verdeutlicht und auf verschiedene Unterscheidungsmöglichkeiten verweist, die dem Beobachten und Bezeichnen zugrundeliegen können. Am Beispiel der verschiedenen Sondersendungs-Titel und der eingeblendeten Textzeilen in der Fernsehberichterstattung am 11.9.2001 soll dies hier kurz veranschaulicht werden:

3.1 Die Titel deutscher Sondersendungen

Mit ganz wenigen Worten den ZuschauerInnen eine grobe Orientierung zu geben, worüber im Augenblick berichtet wird, darin ist insbesondere bei Sondersendungen eine wichtige Funktion des Hintergrundbildes mit erläuternder Textzeile oder der Untertitel von Live-Bildern (bei CNN) zu sehen. Mit diesen Titeln wird zweifellos auch eine Deutung vorgenommen und das Verständnis von Bildern und Berichten in starkem Maße beeinflusst. Es wird ein Deutungsmuster angeboten, dem sich, besonders bei solch überraschenden Situationen wie jener am 11.9.2001, nur schwerlich entkommen lässt. Gerade bei lang andauernden Sondersendungen, die aktuell ins Programm aufgenommen werden, wird allen ZuschauerInnen, die die Sendung nicht von Anfang an mitverfolgen konnten, mit dem Titel der Sendung oder den Untertiteln eine Deutungshilfe gegeben, um Bilder und Berichte überhaupt sinnvoll einordnen und deuten zu können, etwa die rauchenden Türme des World Trade Center.[10] Da die Sondersendungen des 11. September 2001 nicht vorbereitet werden konnten, entstanden bzw. entwickelten sich auch ihre Titel im Rahmen jener Deu-

[10] Aus Sicht der Redaktion einer Sondersendung haben ihre (Unter-) Titel dagegen auch – oder möglicherweise vor allem – die Funktion, die Sondersendung innerhalb des Mediums als solche zu begründen bzw. zu rechtfertigen. Der Titel einer Sondersendung muss danach insbesondere das Außergewöhnliche der berichteten Ereignisse vermitteln

tungsmuster, die sich innerhalb der jeweiligen Redaktionen und Sendungen im Laufe der Berichterstattung herausbildeten.[11]

RTL startete um 15:11 Uhr mit einer Sondersendung, die zunächst keinen Titel hatte. Im Hintergrund wurden kontinuierlich die Live-Bilder von CNN gezeigt und erst ab 16:00 Uhr wurde auch ein Sendungs-Titel eingeblendet: „Terror in den USA". Dieser wurde schon eine halbe Stunde später verändert in „Terror gegen Amerika". Die zentrale Unterscheidung, die dieser Veränderung und damit auch der sich schnell durchsetzenden Deutung zugrunde lag, betrifft den *Ursprung* des Terrors (nationale vs. internationale Urheber). Um den ZuschauerInnen die ihrer Meinung nach „richtige" Deutung der Bilder des rauchenden Pentagon, der einstürzenden Word-Trade-Center-Türme, des in Staub und Rauch eingehüllten Manhattan etc. zu ermöglichen, schien es der RTL-Redaktion wichtig zu sein, mit dem veränderten Sondersendungs-Titel die Vermutung über die außerhalb der USA sitzenden Hintermänner der Anschläge, also die transnationale Dimension des Terrors mitzuvermitteln. Die Intendiertheit und politische Zielsetzung der Flugzeug-Einschläge wird durch das Wort „Terror" verdeutlicht (im Gegensatz zu „Unglück" oder „Katastrophe"). Außerdem liegt der Veränderung des RTL-Sondersendungs-Titels um 16:30 Uhr („Terror in den USA", „Terror gegen Amerika") die Unterscheidung zugrunde, ob sich dieser Terror primär gegen den Staat USA oder eher gegen Amerika und dessen Bevölkerung richtet.

Eine etwas andere Deutung wurde mit dem Sondersendungs-Titel von „ZDF-Spezial" transportiert. Auch hier gab es im Hintergrund eine Bildwand, auf der immer wieder Live-Bilder oder Aufzeichnungen eingespielt wurden, während der Moderator sprach oder sich mit seinem Studiogast unterhielt.[12] Ab 16:50 Uhr wurde darauf der Sondersendungs-Titel „Terrorkrieg gegen Amerika" eingefügt, der die Aufmerksamkeit auch auf die internationale Dimension, vor allem aber auf die Kriegs-Deutung des ZDF-Experten Ossenberg (siehe unten, Kap. 4.3) lenkte und damit schon zu einer bestimmten Engführung der politischen Deutung im Hinblick auf zu erwartende militärische Reaktionen beitrug.[13]

In der ARD-Sondersendung ist das Hintergrundbild von den rauchenden Türmen des World Trade Center von Anfang an mit der Überschrift „Katastrophe" versehen – ein Begriff, den der Washingtoner ARD-Korrespondent in seiner Deu-

---

11 Massenmedien berichten fast ausschließlich über das Nicht-Alltägliche, das sich anhand sog. „Nachrichtenwerte" bzw. „Nachrichtenfaktoren" identifizieren lässt. Diese sind sowohl die von JournalistInnen intuitiv verwendeten Indikatoren für die Entscheidung über Berichtenswertes als auch Ergebnis von Analysen der Nachrichtenauswahl von Massenmedien. Zu diesen Nachrichtenwerten gehören u.a. Aktualität, Konflikt, Prominenz, Identifikationsmöglichkeiten; vgl. dazu grundlegend Staab (1990) und jetzt Ruhrmann et al. (2003).

12 Die meiste Zeit wurde dabei der jeweils Redende in Nahaufnahme gezeigt, so dass die Bildwand für die ZuschauerInnen eher selten zu sehen war. Beim Einsturz der zwei Türme des World Trade Centers verschaffte die Bildwand allerdings den ZuschauerInnen einen Informationsvorsprung, da die dort erkennbare aktuelle Entwicklung in New York vom Moderator und seinem Gesprächspartner zunächst übersehen wurde (vgl. Weller 2002: 67, 81; ZDF, 15:59 Uhr, 16:28 Uhr). Eine Transkription der deutschen Fernsehberichterstattung am 11.9.2001 findet sich in Weller (2002: 51-103).

13 Während bei Terroranschlägen in aller Regel mit polizeilichen Maßnahmen des betroffenen Staates gerechnet wird, lässt der Begriff „Terrorkrieg" schon Erwartungen an militärische Reaktionen aufkommen und stellt damit zugleich den Staat als Angegriffenen in den Mittelpunkt.

tung benutzte (ARD, 15:11; 15:15 Uhr) und der alle bei RTL und ZDF sichtbar gewordenen *politischen* Deutungen vermeidet. Im Fortgang der Ereignisse und der Sendung wird das Bild jedoch mehrmals gewechselt: ab 16:37 Uhr wird ein Bild vom zusammenbrechenden World Trade Center gezeigt und ab 17:02 Uhr eine Aufnahme von Süd-Manhattan in Staub und Rauch. Mit dem zuletzt genannten Wechsel des Bildes wird dann auch der Titel der Sendung verändert. Ab 17:02 Uhr lautet die ständig neben dem Moderator sichtbare Textzeile „Terror gegen die USA". Im Gegensatz zu „Katastrophe" besitzt diese Formulierung die schon erwähnten politischen Deutungsdimensionen: die hinter der Katastrophe stehende Intentionalität ist durch das Wort „Terror" aufgenommen und die transnationale Dimension wird durch das Wort „gegen" (statt z.B. „in") vermittelt. Außerdem wird im Gegensatz zum RTL-Titel („Terror gegen Amerika") die staatliche bzw. zwischenstaatliche Deutungs-Dimension hervorgehoben.

Die unterschiedlichen Bezeichnungen in den Titeln der Sondersendungen verweisen also mindestens auf die folgenden Unterscheidungen, die den redaktionellen Beobachtungen des Geschehens zugrundelagen: Die Anschläge

- sind gegen den Staat oder gegen die Bevölkerung gerichtet;
- sind intendiert oder nicht-intendiert;
- haben nationale oder transnationale Urheber;
- rufen Erwartungen nach einer militärischen oder einer zivilen Reaktion hervor.

3.2 Die Textzeilen bei CNN

„Breaking News" war der Titel der Live-Sendung, die auf CNN am 11.9.2001 um 7:49 Uhr (*Eastern Time*) begann. Neben dieser „Überschrift" gab es ständig zwei weitere Textzeilen am unteren Bildrand, die jedoch hinsichtlich der politischen Deutungen der Ereignisse sehr zurückhaltend waren. Diese Zeilen wurden ständig an neue Ereignisse und Informationen angepasst,[14] es wurden Einzelinformationen vermittelt, für deren Interpretation vor allem auf regierungsamtliche Erklärungen zurückgegriffen wurde. Betrachtet man den Wandel in diesen zwei Textzeilen, lässt sich etwas erkennen von den Aufmerksamkeiten, Unterscheidungen und Beobachtungsweisen, mit denen in der CNN-Redaktion das Geschehen beobachtet wurde:

- 7:49 Uhr: World Trade Center Disaster
- 7:51 Uhr: Reports of Plane Crash Into World Trade Center Tower
- 8:08 Uhr: Second Plane Crash Into Towers of World Trade Center
- 8:12 Uhr: Two Planes Crash Into Towers of World Trade Center
- 8:20 Uhr: AP: FBI Investigating Report of Plane Hijacking

[14] Die Unterzeile bei CNN diente daneben auch zur Einblendung der Namen von telefonischen GesprächspartnerInnen und ReporterInnen sowie zur Vermittlung von Hintergrundinformationen und kurz gezeigten neuesten Meldungen, z.B.: „Each Tower is 110 Stories" (8:15:20 Uhr), „Cost of the Two Towers: $ 400 Million" (8:15:50 Uhr), „AP: Plane was hijacked before crashes" (8:18:30 Uhr), „White House Evacuated" (8:44:20 Uhr).

In der ersten halben Stunde der Berichterstattung war die Aufmerksamkeit ausschließlich darauf gerichtet zu rekonstruieren, was geschehen sein könnte, dass Rauch und Feuer im oberen Bereich der Türme des World Trade Center zu sehen war. Es wurde nicht über das Ausmaß des Unglücks oder die möglichen Folgen für die Menschen im World Trade Center bzw. in den Flugzeugen berichtet, sondern über Erklärungen und Ursachen für die zwei kurz aufeinanderfolgenden Flugzeugeinschläge in das World Trade Center spekuliert. Als diese Frage dann mit der Verbreitung einer Meldung der Nachrichtenagentur AP (8:20 Uhr) eine vorläufige Antwort fand, stand anschließend die Unterscheidung, *wer* die bestimmende Deutung der Ereignisse vornehmen kann, im Mittelpunkt der Medienberichterstattung. Ab 8:27 Uhr wurde im Untertitel angekündigt: „Bush comments on World Trade Center Disaster Soon" und nachdem die kurze Erklärung des US-amerikanischen Präsidenten live übertragen worden war (8:30:20 Uhr), wurden weitere offizielle Deutungsinstanzen oder Augenzeugen zitiert: „U.S. Official: Crash Appears to be Terrorist-Related" (8:33:50 Uhr); „Witness: ‚Whole Building Just Exploded'" (8:34:20 Uhr).

Ab 8:35 Uhr vermittelten die Textzeilen bei CNN ständig weitere Neuigkeiten, die damit zugleich in einen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Unglück am World Trade Center gestellt wurden:

- 8:35:05 Uhr: „N.Y. Stock Exchange Opening Delayed Indefinitely";
- 8:35:10 Uhr: „All N.Y.-Area Airports Closed";
- 8:40:50 Uhr: „Reports of Fire at Pentagon";
- 8:44:00 Uhr: „Fire Forces Pentagon Evacuation";
- 8:44:20 Uhr: „White House Evacuated";
- 8:45:30 Uhr: „Fire on Washington Mall";
- 8:50:40 Uhr: „FAA Closed Down all Flights Nationwide".

Während die Berichterstattung auf CNN nach einer Stunde Sendezeit noch immer voll und ganz mit den Berichten über Einzelereignisse und der Rekonstruktion von Zusammenhängen beschäftigt war, wurde in den deutschen Sendungen schon über die Urheber der Terroranschläge spekuliert (vgl. Weller 2002: 62-67) und die Kriegs-Deutung in Umlauf gebracht, die sich beim ZDF dann auch im Sondersendungs-Titel wieder findet.

Dies veranschaulicht nochmals, dass die Bilder – die in allen vier Sendungen weitgehend identisch waren – ihre politische Deutung nicht beinhalten bzw. aus sich selbst heraus hervorbringen können, sondern diese erst aufgrund der jeweils gewählten Beobachtungsweise und verwendeten Unterscheidungen hinzugefügt wird. Das Warten auf und die Orientierung an der Erklärung des US-Präsidenten bei CNN verdeutlicht zugleich die Unsicherheit von JournalistInnen bei der „außenpolitischen" Interpretation der Bilder und die Offenheit der Deutungen des Geschehens. Die Rekonstruktion der Unterscheidungen, die den Titeln und Untertiteln der untersuchten Sendungen zugrunde liegen, gibt erste Hinweise auf die massenmedialen Beobachtungsweisen.

4 Konstruktionen des 11. September 2001

Die rauchenden Türme des World Trade Center und vor allem der Einschlag des zweiten Passagierflugzeugs in dessen Nord-Turm sind unvergessene Bilder dieses dramatischen Tages.[15] Doch welche politischen Ereignisse sie vermittelten, welche Deutung ihnen gegeben wurde und zu welcher Konstruktion und welchem Verständnis von internationaler Politik die massenmediale Berichterstattung am 11. September 2001 führte, wurde weder durch die Bilder noch durch die Ereignisse in New York und Washington selbst determiniert. Doch welche der zunächst noch unterschiedlichen Deutungen den politischen Meinungsbildungsprozess und die Ausprägungen der öffentlichen Meinung in entscheidender Weise beeinflussen konnte, soll in diesem Abschnitt rekonstruiert werden. Dies geschieht differenziert nach den Ebenen des Beobachtungsmodells (siehe Schaubild 1) unter besonderer Aufmerksamkeit für Beobachtungs*muster*, die nicht nur im hier untersuchten Fall, sondern darüber hinaus von grundsätzlicher Bedeutung für die gesellschaftliche Konstruktion internationaler Politik und öffentlicher Meinung sind.

4.1 Ereignisse der internationalen Politik

Am 11. September 2001 hat sich sehr vieles ereignet, was aus der Perspektive des deutschen Fernsehens zu einem bedeutsamen Ereignis der internationalen Politik hätte werden können. So gab es beispielsweise den Staatsbesuch des ungarischen Ministerpräsidenten in Berlin, der wohl zum wichtigsten Ereignis dieses Tages für die deutsche Außenpolitik geworden wäre, wenn nicht die Flugzeugunglücke in den USA sehr schnell als Aktionen des transnationalen Terrorismus gedeutet worden wären.[16] Damit haben die Berichte aus den USA auch in Deutschland die massenmediale Berichterstattung am Nachmittag und Abend des 11. September 2001 in

---

15 Auch ein analytischer Text muss, weil er Text ist, sprachliche Bezeichnungen verwenden, denen Unterscheidungen – des Autors – zugrunde liegen und die bestimmte Deutungen enthalten. Als reflexiver Konstruktivismus kann die hier gewählte Perspektive dann ohne weiteres Beobachtungen Zweiter Ordnung auf das eigene Unterscheiden und Bezeichnen richten und im hier vorliegenden Fall beobachten, dass für die Beschreibung der fraglichen Szene der Fernsehberichterstattung ein Begriff („Einschlag") gewählt wird, der die Gewalttätigkeit des Ereignisses aufzunehmen versucht, ohne zugleich eine Intention – die allein in den Bildern nicht erkennbar ist – in die beobachtbare Explosion hineinzudeuten. Die Intention hinter den Einschlägen wird, wie die Texte der Fernsehberichterstattung eindrücklich zeigen, erst aus der engen zeitlichen Abfolge der Einschläge rekonstruiert.

16 Reflektiert man die eigene Beobachtungsweise etwa bezüglich der Unterscheidung internationale vs. nicht-internationale Ereignisse, wird deutlich, wie einflussreich jede Andeutung oder Spekulation über Herkunft und Motive der Flugzeugentführer war, etwa in Präsident Bushs erster Stellungnahme gegen 15:30 Uhr: „Two airplanes have crashed in the World Trade Center in an apparent terrorist attack on our country" (vgl. Weller 2002: 55). In der Formulierung „on our country" wird eine Deutung vermittelt, die eine internationale Dimension der Ereignisse voraussetzt. Ein Bekennerschreiben einer radikalen kalifornischen Terrorgruppe hätte beispielsweise – unabhängig davon, ob es authentisch oder trittbrettfahrerisch gewesen wäre – dem Ereignis (zunächst) seine internationale Dimension genommen und die Anschläge zu einem inner-US-amerikanischen Problem gemacht.

einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß dominiert (vgl. Weller 2002: 33f). Die Einschläge von Passagierflugzeugen in die Türme des World Trade Center und das Pentagon, die Stellungnahmen von PolitikerInnen dazu mit den darin enthaltenen Deutungen der Ereignisse sowie die Berichte der Massenmedien selbst wurden zu den einzig bedeutsamen Ereignissen der internationalen Politik an diesem Tag.

Insbesondere der zweite Flugzeugeinschlag in das World Trade Center und seine Live-Übertragung lieferten zentrale Elemente für die Deutung der Ereignisse. Sie bewirkten den Wandel der Interpretation des ersten Einschlags: Wurde dieser zunächst als „Unglück" gedeutet, entstand nach dem zweiten Einschlag die Hypothese, dass es sich um „Anschläge" handeln könnte, denn die Fernsehbilder ließen etwas von der Brutalität der Flugzeugeinschläge erahnen und gaben damit Hinweise auf eine dahinter zu vermutende Intention, auf einen terroristischen Hintergrund. Erst auf der Deutungsfolie, dass es sich um Terroranschläge handelt, konnten die ständig wiederholten Bilder des zweiten Flugzeugeinschlags ihre fast suggestive politische Kraft entfalten. Ohne Fernsehbilder des zweiten Flugzeugeinschlags in das World Trade Center wäre die politische Deutung in noch viel stärkerem Maße auf sprachliche Erläuterungen – was die Brände im World Trade Center und im Pentagon ausgelöst hat – angewiesen gewesen.[17] Und trotz der vielen Live-Bilder waren es doch nicht die Ereignisse selbst, die von den Fernsehsendern vermittelt wurden, sondern deren Konstruktionen der Ereignisse, wie es auch die vielen Spekulationen, Überinterpretationen und „Fehldeutungen" veranschaulichen (vgl. Weller 2002: 18-22).[18]

Auch die unmittelbare massenmediale Vermittlung und Deutung der Flugzeug-Einschläge in das World Trade Center selbst waren politische Ereignisse. Ohne elektronische Massenmedien hätte es nicht schon 30 Minuten nach dem Einschlag des zweiten Flugzeugs in das World Trade Center eine weltweit verbreitete Nachricht von einem – später dementierten – Bekenneranruf der Palästinenser-Organisation DFLP (*Democratic Front for the Liberation of Palestine*) bei Abu-Dhabi-TV und die daraus resultierende schnelle Engführung der Suche nach Drahtziehern der Terroranschläge in der arabisch-islamischen Welt geben können. Außerdem hätten die Medien nicht über die Reaktionen einzelner Palästinenser in den Flüchtlingslagern berichtet und der deutsche Bundeskanzler wäre nicht am Nachmittag des 11.9.2001 vor die Presse getreten, um die noch keine drei Stunden zurückliegenden Ereignisse als „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt" zu interpretieren.

---

17 Vgl. etwa die lang anhaltende Ursachen- und Informationssuche der JournalistInnen auf allen Sendern für das Feuer im Pentagon (vgl. Weller 2002: 59-67).

18 So antwortete etwa der ARD-Korrespondent in Washington auf die Bitte um eine Interpretation der Bilder des auf das World Trade Center zufliegenden zweiten entführten Flugzeugs und die sich daran anschließende Explosion im Gebäude mit der „Fehldeutung": „[...] das ist sicher eines der Beobachtungsflugzeuge jetzt der Fernseh-Networks. Es gibt keine Bilder von dem Moment, als die erste Explosion passierte" (Weller 2002: 38, 54). Oder als die ersten Bilder des in sich zusammenstürzenden ersten Turms des World Trade Centers in der Live-Übertragung zu sehen waren, deuteten Journalisten bei CNN und beim ZDF dies zunächst als eine weitere Explosion in der Nähe des World Trade Centers (vgl. Weller 2002: 67-69).

Die Ereignisse der internationalen Politik, das sollten diese Überlegungen und kontrafaktischen Argumente verdeutlichen, werden als solche von den Massenmedien hervorgebracht.[19] So hat schon allein die Existenz elektronischer Massenmedien, die eine bebilderte Live-Berichterstattung ausstrahlen, erhebliche politische Konsequenzen. Hinzu kommt die Deutungsleistung, die mit jeder massenmedialen Berichterstattung einhergeht. Aufgrund des dadurch entstehenden Deutungsgehalts jeglicher medialen Vermittlung von „Ereignissen", handelt es sich immer um „massenmediale Konstruktionen", die von den RezipientInnen als „Wirklichkeit" aufgefasst werden, aber letztlich ganz unterschiedlich ausfallen können, je nach Beobachtungsweise des Mediums. Auf diese *Beobachtungsweisen* richtet sich die Beobachtung Zweiter Ordnung am Beobachtungspunkt 5 des oben dargestellten Modells.

4.2 Die Beobachtungsweise der Massenmedien

Die massenmediale Konstruktion der Ereignisse des 11.9.2001 in New York und Washington wurde in entscheidendem Maße geprägt durch die sehr schnell einsetzende Fernseh-Live-Berichterstattung. In ihr entwickelten sich Interpretationen und politische Deutungen, die für alles Nachfolgende bestimmend wurden, weil auch allen Einschätzungen und Bewertungen durch PolitikerInnen, JournalistInnen und ExpertInnen die Fernsehberichterstattung mit ihrer spezifischen Deutung vorausging bzw. vorausgehen musste. Zwar haben auch Regierungschefs mit ihren – massenmedial verbreiteten – Stellungnahmen an der Deutung der Ereignisse entscheidend mitgewirkt, aber die Vorgaben dafür, die Notwendigkeit für bzw. die Nachfrage nach eiligen politischen Stellungnahmen sowie die ersten Interpretationen der Ereignisse – die auch den Regierungsapparaten zur schnellen Informationsbeschaffung dienten – lieferte das Fernsehen mit seiner aktuellen Berichterstattung. Und es waren auch vornehmlich die Massenmedien, die kurzfristig Meinungsumfragen in Auftrag gaben, deren Fragen-Formulierungen und Antwortalternativen sich an den Deutungen orientierten, von denen ihre Berichterstattung am 11.9.2001 geprägt war.

Politisch besonders bedeutsam war die Deutung der Terroranschläge als „Krieg". Sie wurde nicht, wie sich aus dem heutigen Wissen um die außenpolitischen Strategien der Bush-Administration nach dem 11.9.2001 vermuten ließe, zunächst in den US-Medien hervorgebracht, sondern im deutschen Fernsehen. Als erstes waren es Experten, die das Unfassbare im Fernsehen begreifbar reden sollten und die Anschläge als „Krieg" bezeichneten. Dies wurde dann auch von JournalistInnen und anderen, im Fernsehen zu Wort kommenden Personen aufgegriffen, unter anderem auch vom Bundeskanzler. Dessen Erklärung zu den Ereignissen („Dies ist eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt") wurde anschließend in den Medien vielfach wiederholt und zitiert, womit sich die Deutung

[19] Ihre unmittelbare Beobachtung, wie sie mit dem Beobachtungspunkt 6 im Modell angedeutet wird, ist letztlich nicht möglich. Bei ihrer unmittelbaren Beobachtung besitzen Ereignisse zunächst eine nur lokale Bedeutung, eine internationale Dimension ist immer erst ein Element der *Deutung* von Ereignissen, wird ihnen also durch BeobachterInnen beigegeben.

ständig reproduzierte. So eröffneten am Abend auch die ZDF-Moderatoren ihre Nachrichtensendungen um 19 Uhr und 21:45 Uhr mit dieser Kriegs-Deutung (vgl. Weller 2002: 96, 103). Und schon am Tag danach fand sich diese Deutung nicht nur in der Tagespresse, sondern auch in den Fragestellungen zur Erhebung der öffentlichen Meinung. So wollte etwa das ZDF-Politbarometer von den Befragten wissen, ob sie es richtig finden, „wenn die USA militärische Vergeltung für die Terroranschläge an den Schuldigen üben".

Welche massenmedialen Beobachtungsweisen führten zur Kriegsdeutung der Ereignisse am 11.9.2001? Es war vor allem die Situation der kontinuierlichen Live-Sendungen am Nachmittag, welche die im Fernsehen auftretenden Personen dazu zwang, das Geschehen ständig zu deuten. Dies verleitete JournalistInnen wie ExpertInnen dazu, sich möglichst einfacher und bekannter Deutungsmuster zu bedienen. Die größte Wirkung hatte dabei die Bezeichung „Krieg". Dieser Begriff diente dazu, das eigentlich Unbegreifliche, also nicht in Begriffen fassbare, doch sprachlich beschreiben zu wollen bzw. in der Moderatoren-Situation beschreiben zu *müssen*. Sowohl ModeratorInnen und KorrespondentInnen einer Live-Sendung, als auch PolitikerInnen, wenn sie von JournalistInnen befragt werden, sind in der Situation, dass sie öffentlich reden *müssen* und damit sprachliche Deutungen vielfach spontan hervorbringen, ohne dass der politische Gehalt der Deutung einer bedachten politischen Intention entspräche bzw. entsprechen könnte. So äußerte sich beispielsweise der bayerische Ministerpräsident Stoiber am 11.9.2001 etwa gegen 17 Uhr vor Fernsehkameras und sprach, weil ihm offensichtlich die Begriffe „Anschlag" und „terroristischer Akt" nicht eindrücklich genug erschienen, von einer „Quasi-Kriegshandlung gegenüber Amerika" (ARD, 17:19 Uhr).[20] Erst während des Redens, so hat es den Anschein, sucht Stoiber nach Bezeichnungen dessen, was er im Fernsehen gesehen hat, und greift dafür, um seine Betroffenheit und die „Schockwirkung" zu plausibilisieren, auf den Kriegs-Begriff zurück.

Ein weiteres Element der massenmedialen Beobachtungsweise ist die Vereinfachung von Zusammenhängen durch die Verwendung geläufiger, bekannter Begriffe. Explizit thematisierte dies der RTL-Moderator des 11.9.2001, Peter Kloeppel, kurz nach dem Zusammenbruch des zweiten Turmes des World Trade Centers:

> „Man hat schon Schwierigkeiten, dieses überhaupt auszudrücken, weil es so fernab ist von jeglicher Vorstellungskraft, die man normalerweise hat, wenn es um terroristische Akte geht. Aber das, was wir hier sehen, ist eigentlich eine Kriegserklärung an die Vereinigten Staaten von Amerika. Aber wir wissen nicht, wer den Krieg erklärt hat, wer verantwortlich ist für diese vielen, wahrscheinlich zehntausend Toten, die dieses Unglück gefordert hat" (RTL, 16:39 Uhr).

---

20 *Stoiber:* „Ich glaube, dass äh, dieser Anschlag, dieser terroristische Akt, diese Quasi-Kriegshandlung gegenüber Amerika und damit aber gegenüber die freie Welt äh, unvorstellbare Konsequenzen haben kann, und deswegen äh, ist jeder von uns, ich in Besonderheit natürlich, zutiefst äh, getroffen, betroffen, und alle politischen Handlungen im Moment in Deutschland stehen natürlich unter dieser Schockwirkung" (Weller 2002: 86f).

Und diese Rede von der „Kriegserklärung", die sich später auch in der Stellungnahme des Bundeskanzlers wieder findet, wird vom New Yorker Gesprächspartner des Moderators in seine Deutung der Ereignisse übernommen: „Sie haben völlig Recht, das ist eine Kriegserklärung an die Vereinigten Staaten" (RTL, 16:39 Uhr). Der Begriff „Kriegserklärung" wird dann kurze Zeit später auch im Erläuterungstext der Filmzusammenfassung der Ereignisse in den USA verwendet, die bei RTL um 16:58 Uhr und 17:29 Uhr läuft.

Entscheidend sind jedoch nicht einzelne Worte oder Begriffe, sondern das in den vereinfachenden Begriffen steckende Deutungsmuster, welches das Denken der JournalistInnen wie der ZuschauerInnen anleitet. Das Deutungsmuster „Krieg" gewinnt beispielsweise bei der Zusammenstellung eines RTL-Filmberichts, mit dem die Ereignisse zusammengefasst werden, seine spezifische Eigendynamik: der Krieg wurde nicht nur erklärt, er hat begonnen und ragt weit hinein in die gesamte Sprache und Grammatik des Berichts, insbesondere an seinem Ende:

> „Ein gigantischer Feuerball, eine Explosion, die Angst aller Amerikaner wird wahr: Terroranschlag mitten in New York, das World Trade Center steht in Flammen. Der Südturm explodiert, unzählige Menschen sterben. Eine Terrorgruppe hat Amerika *den Krieg erklärt*; 11. September 2001: der Alptraum aller Amerikaner hat begonnen. [...] Die Machtzentren Amerikas brennen. Und während die ganze Welt gebannt auf die Katastrophenbilder schaut, stürzt der Südturm des World Trade Centers, ein Koloss aus Stahl und Beton, vierhundertfünfzehn Meter hoch, in sich zusammen, begräbt weite Teile des Zentrums von Manhattan unter sich. Wie viele Menschen sich unter den Trümmern befinden, niemand weiß es. Und noch scheint die *Terrorspirale* nicht zu Ende. Der *Beginn eines Krieges* einer fanatischen Minderheit gegen die Supermacht USA. Und sie treffen die Amerikaner dort, wo sie am verwundbarsten sind, in ihren Machtzentren. Der zweite Turm des World Trade Centers stürzt ein, obwohl eigentlich gegen Erdbeben gesichert, gedacht auch gegen Flugzeugabstürze. Die *Türme des Feindes*, die Türme New Yorks existieren nicht mehr. Ein feiger Anschlag, hinterlistig geplant, exakt durchgezogen in einem verlogenen Kampf für Gott, durchgeführt von *verblendeten Fanatikern*" (RTL, 16:58 Uhr; 17:29 Uhr; meine Hervorhebungen).

An diesem Text, der die bis dahin vorliegenden Bilder des 11.9.2001 zusammenfassend erläutern sollte, wird deutlich, wie die Verwendung des Kriegsbegriffs für die Terroranschläge fast zwangsläufig die Erwartung hervorbringt, die Gewalt müsse weitergehen („Und noch scheint die Terrorspirale nicht zu Ende"). Mit dem Begriff „Terrorspirale" wird die Gegengewalt implizit schon vorausgesetzt, und daraus resultiert dann der „Beginn eines Krieges". Mit dieser Konstruktion geht ein so eindeutiges Freund-Feind-Denken einher, dass ohne missverständlich zu wirken zwischen den Fronten hin und hergewechselt werden kann: „Die Türme des Feindes" soll die Perspektive der Attentäter aufscheinen lassen, die als besonders gefährlich und letztlich unmenschlich („verblendete Fanatiker") beschrieben werden.

Aus diesem Freund-Feind-Schema im Deutungsmuster „Krieg" entstehen dann auch die entsprechenden Erwartungen an die US-amerikanischen Reaktionen auf die Terroranschläge: Weil es ab etwa 17 Uhr keine neuen Ereignisse mehr zu berichten gab, begann beispielsweise der RTL-Reporter in New York im Deutungsmuster

„Krieg" zu kommentieren und zu spekulieren.[21] Hier wird besonders deutlich, wie das Deutungsmuster „Krieg" die Eskalationsautomatik der Gewalt („Er muss im Prinzip zurückschlagen") und die Fixierung eines Feindes beinhaltet.

Das Deutungsmuster „Krieg" half den JournalistInnen über ihre Irritation und Unsicherheit angesichts der bis dahin unvorstellbaren Ereignisse hinweg und lieferte ihnen zugleich eindeutige Vorstellungen über zu erwartende Reaktionen der USA. Das Deutungsmuster schien dem RTL-Reporter so vertraut zu sein, dass er die Eigendynamik seines kriegerischen Denkens kaum mehr kontrollieren konnte und eine halbe Stunde später vom Balkon eines Hochhauses in New York „berichtete":

> „Ich glaube, Präsident Bush hat da überhaupt keine Alternative. Er muss möglichst Härte zeigen. [...] Aber jetzt kann Bush nur eines tun: Er kann möglichst schnell Vergeltung üben, ganz hart, ganz blutig Vergeltung üben, zumindest die eine Botschaft rüberbringen: Wer das mit uns macht, der wird's nicht schön haben, dem zahlen wir's heim, der wird nicht lange leben" (RTL, 18:07 Uhr).

In welch starkem Maße sich im Laufe weniger Stunden dieses eine Deutungsmuster, entstanden aus spezifischen journalistischen Beobachtungsweisen einer Live-Sendung, durchsetzte, zeigt sich vor allem in der Selbstverständlichkeit, mit der Vergeltungsschläge vorhergesagt werden. Der RTL-Moderator Peter Kloeppel sorgt sich zwar vor den Eskalationsprozessen der Gewalt, zweifelt aber nicht an seinem Deutungsmuster und „berichtet" um 18:14 Uhr von unausweichlicher Vergeltung: „[...] denn die Amerikaner sind ja mit Sicherheit im Moment in der Situation, dass sie sagen, wir wollen Vergeltung, und Vergeltung muss in irgendeiner Weise auch kommen."

In der kurz darauf gesendeten Reportage aus Berlin wird das Thema der militärischen Vergeltung ebenfalls aufgegriffen, doch nun nicht mehr als journalistische Einschätzung politischer Optionen des amerikanischen Präsidenten, sondern in Form eines Berichts über eine angeblich übereinstimmende Einschätzung „der deutschen Politiker", obwohl sich bis zu diesem Zeitpunkt keiner öffentlich zu dieser Frage geäußert hatte: „Insgesamt rechnen die deutschen Politiker natürlich mit einer extrem harten Reaktion der Vereinigten Staaten, wenn auch nur die Verursacher dieser Anschläge irgendwie identifiziert werden" (Gerhard Hofmann, RTL-Reporter in Berlin, 18:27 Uhr). Indem mit einer solchen Aussage die von Journalisten konstruierte Vergeltungserwartung den Politikern zugeschrieben wird, wurde das massenmediale Deutungsmuster mit erfundener politischer Authentizität unterfüttert und verstärkt.

---

21 „Das ist für die Amerikaner wohl die schlimmste denkbare Situation, für Präsident Bush ist es eine größere Krise und die große Frage ist: Wie wird er jetzt reagieren? *Er muss im Prinzip zurückschlagen* und, äh, ich, ich mache mir ein bisschen Sorgen, dass wir am Rande eines größeren Krieges stehen könnten, denn das können die Amerikaner so nicht hinnehmen, das ist für sie wirklich wirklich schlimm. [...] Gegen wen, um die Frage zu beantworten, gegen wen wird sich das richten? Also der Bösewicht und Feind Nummer eins ist für die Amerikaner Osama bin Laden. [...] *Es wird einen Schlag geben* und ich schätze, wenn ich jetzt raten müsste: Osama bin Laden oder seine Organisation, wo immer sie auch im Moment ist, wird das Ziel sein" (RTL-Reporter Christof Lang aus New York, 17:34 Uhr; meine Hervorhebungen).

4.3 Individuelle Beobachtungsweisen

Die Analyse der massenmedialen Beobachtungsweisen verdeutlichte, in welchem Maße individuelle Beobachtungen und Deutungen eine prägende Rolle für die Berichterstattung spielen können. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die anfängliche Ungewissheit der JournalistInnen, ob sie über ein Unglück oder einen Anschlag berichten. Die ZDF-Heute-Sendung um 15 Uhr – also *vor* dem Einschlag des zweiten Flugzeugs in das World Trade Center um 15:04 Uhr – beginnt mit einer Meldung ohne Bilder, in der von einem „Unglück" berichtet wird. Der Washington-Korrespondent der ARD bleibt in seinen Darstellungen und Deutungen sogar bis 15:35 Uhr ungewiss, ob er seinen Erfahrungen oder den Fernsehbildern mehr Glauben schenken soll. Auch auf CNN wird noch um 15:49 Uhr MEZ darüber spekuliert, ob es sich bei den zwei Flugzeugeinschlägen in das World Trade Center auch um ein technisches Versagen handeln könnte.

Diese Berichte in der Anfangsphase zeigen, wie die sprachlichen Deutungen primär von den individuellen Erfahrungen gesteuert – also vom individuellen Beobachtungssystem bestimmt – werden, auch wenn die Bilder aus heutiger Sicht eine scheinbar eindeutige Sprache sprechen: Nachdem den FernsehzuschauerInnen die Bilder vom zweiten Einschlag eines Passagierflugzeugs in das World Trade Center gezeigt wurden, vermittelt der Washington-Reporter der ARD „Meldungen aus New York [, die] sagen, dass mindestens ein, möglicherweise zwei kleinere Flugzeuge in diesen Turm hineingeflogen seien" (ARD, 15:10 Uhr).[22] Auch in der politischen Deutung möchte er sich nicht festlegen und bietet zwei Interpretationen für die Ereignisse an: „Wir haben im Moment keine Ahnung, was die Ursache dieses Unglücks oder dieses Anschlages war" (ARD, 15:11 Uhr). Seiner Aussage über die Ursache liegt also die Unterscheidung zwischen intendiertem („Anschlag") und nicht-intendiertem („Unglück") Einschlag der Flugzeuge in die beiden Türme des World Trade Centers zugrunde und er sieht sich zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, sich auf eine Deutung bezüglich der Intendiertheit festzulegen, weshalb er beide Bezeichnungen in seine Formulierung aufnimmt und auch am Ende seiner Reportage einen Begriff wählt, der bezüglich der politischen Deutung, also einer zugrunde liegenden Intention, offen bleibt: „Das ist eine Riesen-Katastrophe, was auch immer die Ursache gewesen sein mag" (ARD, 15:11 Uhr). Diese Deutung ist jedoch für das massenmediale System außerordentlich wichtig, denn sie begründet weitere Berichterstattung: Was zur Katastrophe erklärt wird, verlangt aufgrund der Nachrichtenfaktoren nach anhaltender massenmedialer Aufmerksamkeit.

Dass der ARD-Reporter in Washington sich auch nach dem Einschlag des Flugzeugs in den zweiten Turm des World Trade Centers nicht auf die Deutung „Anschlag" festlegt, könnte mehrere Gründe haben. Zum einen war er offenbar schlechter informiert als der in Hamburg sitzende Moderator: Um 15:14 Uhr konnte

---

22 Auch beispielsweise die sich kurz darauf anschließenden Überlegungen des ARD-Reporters, welche Konsequenzen die Rauchwolke für Touristen auf der Aussichtsplattform des Turmes haben könnte – also eine Beobachtung auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen Beschäftigten und TouristInnen des World Trade Centers – hat ihren Ursprung wohl eher im persönlichen Erfahrungshintergrund des Reporters – ist also Produkt des Beobachtungssystems – als in den Bildern, die im Fernsehen übertragen werden bzw. in den Ereignissen in New York.

der Washingtoner Reporter nur davon berichten, dass sich „eine weitere Explosion weiter unten in dem Gebäude" ereignet habe, die Frage nach Anschlag oder Unfall aber immer noch nicht entscheiden: „Das sieht natürlich sehr verdächtig aus, aber es wäre unverantwortlich, da jetzt zu spekulieren" (ARD, 15:15 Uhr). Zum anderen scheint er zu diesem Zeitpunkt noch immer ganz fest seinem *zunächst* gewählten Deutungsmuster eines Unglücks verhaftet und versucht, alle neuen Beobachtungen und Informationen damit in Einklang zu bringen. So liefert er beispielsweise eine – aus heutiger Sicht – originelle Konstruktion zur Interpretation der Bilder des zweiten Einschlags, die sich mit seinem Deutungsmuster von einem Unglück verträgt: „Das ist sicher eines der Beobachtungsflugzeuge jetzt der Fernseh-Networks" (ARD, 15:16 Uhr). Daran lässt sich sehr deutlich erkennen, wie eng Interpretation und Deutung primär mit den individuellen Erfahrungen und Vorstellungen – also den konstruierenden Beobachtungssystemen, hier jenen des Journalisten – verknüpft sind. Es war für den Korrespondenten unvorstellbar, dass ein Anschlag von Fernsehkameras gefilmt worden sein könnte, weshalb er für ein Bild mit dem brennenden World Trade Center und einem Flugzeug, nach dessen Interpretation ihn der Moderator fragte, nur die oben zitierte Deutung anbieten konnte.

Und auch in seiner dritten Telefonreportage um 15:33 Uhr ist der Washington-Korrespondent der ARD noch damit beschäftigt, seine Erfahrungen, sein zunächst gewähltes Deutungsmuster mit den im Fernsehen gezeigten Bildern in Einklang zu bringen, weshalb er in der politischen Deutung der Ereignisse immer noch unsicher bleibt. Auf die abermalige Frage nach der Ursache der Flugzeug-Einschläge zitiert er die erste Stellungnahme des amerikanischen Präsidenten nach den Anschlägen von New York in einer übersetzten und (damit) in starkem Maße von ihm gedeuteten Fassung. Bush hatte gegen 15:30 Uhr (MEZ) in Florida gesagt: „[...] Two airplanes have crashed in the World Trade Center in an apparent terrorist attack on our country. [...]" (vgl. CNN, 8:30:20 Uhr; RTL, 15:30 Uhr). In der Deutung des ARD-Reporters klingt die *Anschlags*-Interpretation fraglicher:

> „Der amerikanische Präsident [...] sagte, der Präsident selbst: ‚Das ist offensichtlich *oder möglicherweise* ein Anschlag von Terroristen auf unser Land.' Dies ist der Kernsatz der Erklärung des Präsidenten, und das ist auch das, was sich nach den Bildern als Schluss aufdrängt. [...] und achtzehn Minuten danach ein weiteres Flugzeug mit demselben Unglück oder demselben Anschlag. [...] Nach den Bildern zu urteilen ist dies ein wesentlich größeres Unglück" (ARD, 15:33 - 15:34 Uhr; meine Hervorhebung).

Der Korrespondent ist offensichtlich so sehr mit der Unglücks-Deutung vertraut, dass er immer weiter mit diesem Begriff operiert, sogar noch nach dem Anschlag auf das Pentagon, wenngleich er nun den Unglücks-Begriff durch Negation für die neue Interpretation verwendet:

> „Wir bekommen erste Meldungen darüber von einem Kollegen von AP, der es gesehen hat, dass auch in das Pentagon in Washington ein Verkehrsflugzeug hineingestürzt ist. Das kann kein Zufall, kein Unglück sein. Es verdichten sich die Hinweise darauf, dass alle drei Flugzeuge, die zwei in die Türme des World Trade Centers und das eine Flug-

zeug in das Pentagon, entführt worden sind und absichtlich dort hineingelenkt wurden" (ARD, 15:50 Uhr).

Nahezu zeitgleich wird im ZDF mit einem gänzlich anderen Deutungsmuster gearbeitet. Dort wird der Moderator (Steffen Seibert) in seiner Live-Berichterstattung von einem Experten unterstützt, der in besonderer Weise zur Deutung und Interpretation des Geschehens beitragen soll. Seine individuelle, situationsabhängige Beobachtungsweise bringt ihn dazu, die Terroranschläge als „Krieg" zu bezeichnen. Kontext ist die Frage des Moderators, der um eine Erklärung bittet, wer jene palästinensische Gruppe (DFLP) ist, von der angeblich ein Bekennerschreiben zu den Anschlägen in New York und Washington vorlag:

„Demokratische Front zur Befreiung Palästinas, eine relativ kleine Splittergruppe, eine radikale Splittergruppe der Palästinenser mit Stationen zum Beispiel in Damaskus. Das Schreiben ging über Abu-Dhabi-TV ein; also das kann so sein, dass die DFLP an diesem Anschlag beteiligt ist, ich hab' im Moment meine großen Zweifel. Sie müssen sich vorstellen, was da heute passiert ist, ist Krieg, es ist Krieg im wahrsten Sinne des Wortes. Keine der Palästinenser- oder radikal-islamischen Gruppen, die wir bisher kannten, die wir benennen konnten, sagen wir Bin Laden oder die früheren Gruppen um Abdel Rachman, die für das erste, für den ersten Anschlag auf das World Trade Center verantwortlich waren, wären in der Lage, diesen Anschlag alleine durchzuführen, der heute, oder, ich sag' mal, diese Anschlagserie, und wir wissen ja noch überhaupt nicht, wie das Ganze sich ausweitet" (Dietmar Ossenberg, ZDF, 15:51-15:52 Uhr, vgl. Weller 2002: 62f).

Der ZDF-Experte Ossenberg[23] war als „ausgesprochener Kenner arabischen Terrorismus" (ZDF, 15:51 Uhr) vorgestellt worden. Er kennt die DFLP, kann sie als „eine relativ kleine Splittergruppe, eine radikale Splittergruppe der Palästinenser mit Stationen zum Beispiel in Damaskus" (ZDF, 15:51 Uhr) porträtieren und sofort inhaltliche Zweifel daran anmelden, dass die genannte Gruppe (alleine) für die Anschläge verantwortlich sein könnte. Das vorgetragene Argument für seinen Zweifel lautet, dass ihm die Anschläge viel zu „groß" – insbesondere von der Logistik her – erscheinen für die „kleine" DFLP und auch für alle anderen „der Palästinenser- oder radikal-islamischen Gruppen, die wir bisher kannten" (ZDF, 15:52 Uhr). Um dieses Größenverhältnis sprachlich zu verdeutlichen, will er vor allem die „Größe" der Anschläge hervorheben, und zu diesem Zweck scheint ihm der Begriff „Krieg" hilfreich,[24] der ihm ermöglichen soll, deutlich zu machen, dass die genannten

23 Dietmar Ossenberg war zum Zeitpunkt seines Auftritts als Experte in der Sondersendung am 11. September 2001 Leiter der ZDF-Auslandsredaktion (vgl. Weller 2002: 62).

24 Eine alternative Beobachtung Zweiter Ordnung bezüglich der Beobachtungsweise, die Ossenberg zu seiner Kriegs-Deutung bringt, könnte statt der Experten-Deutung von einer Journalisten-Deutung ausgehen, die das Spektakuläre hervorheben will und sich dafür des Kriegs-Begriffs bedient. „War sells", wie beispielsweise auch die deutsche „Übersetzung" des Buchtitels „Inside Terrorism" (Hoffman 2001) in „Terrorismus – der unerklärte Krieg" zeigt. Bei diesen Versuchen der Rekonstruktion der Ossenbergschen sprachlichen Deutung handelt es sich natürlich um meine Konstruktion auf dem Hintergrund der Beobachtungsperspektive, Deutungsmuster der massenmedialen Berichterstattung über internationale Politik zu identifizieren; es kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass der hier untersuchten Kriegs-Deutung möglicherweise auch eine spezifische Intention

Gruppen zu klein sind und dass sie deshalb nicht in der Lage wären, „diesen Anschlag alleine durchzuführen". In diesem Zusammenhang entwickelt er dann seine These von der „Vernetzung der verschiedenen radikalen palästinensischen oder islamischen Gruppen" (ZDF, 15:52 Uhr), auf die er in späteren Statements immer wieder zurückkommt.

Die weitere politische Deutung der Ereignisse wird aber in viel stärkerem Maße durch seinen Rückgriff auf den Kriegs-Begriff beeinflusst, denn damit ist ein weithin vertrautes Deutungsmuster benannt, das aus genau diesem Grund leicht übernommen werden kann. Dies zeigt sich sowohl bei der Wahl des Sondersendungs-Titels (siehe oben) als auch im weiteren Gespräch mit dem Moderator (vgl. Weller 2002: 26). Gerade die Situation der Live-Sendung, die kaum Zeit für die Reflexion der eigenen Deutungsmuster lässt, trägt dazu bei, dass durch die vielfach spontane Verwendung bestimmter Begriffe und Sprachmuster ein erheblicher Einfluss auf die Wahl und Reproduktion von Deutungsmustern ausgeübt wird. So trägt das Deutungsmuster „Krieg" dazu bei, dass nicht in einer „Terrorismus-Logik" (Reaktionen mit vornehmlich polizeilichen und geheimdienstlichen Maßnahmen), sondern in einer „Kriegs-Logik" (Militäraktionen, Vergeltung etc.) über die Folgen der Anschläge und die Reaktionen darauf nachgedacht und im Fernsehen öffentlich spekuliert wird.

Auch in der ARD-Berichterstattung wurde die Kriegs-Deutung von einem Experten vorgebracht, den der Sender in sein Hamburger Studio der Sondersendung eingeladen hatte. Um 17:11 Uhr wandte sich Ulrich Wickert, der Moderator der ARD-Sondersendung, an seinen neuen Studiogast:

> *Moderator:* „Wir haben hier Dr. Andreas Rieck vom Deutschen Orient-Institut hier in Hamburg. Man fragt sich natürlich sofort, wer steckt dahinter, das ist das allererste, und da gibt es einige, die man kennt. Und äh, was vermuten Sie?"
> *Rieck:* „Ja, bei solchen Zerstörungen, bei solchen Massakern an Zivilisten, dieser Hass, der dahintersteckt, der kann eigentlich nur aus einer Richtung kommen, und, äh, also, ich, ich sage das jetzt schon, bevor es dort irgendwelche Bekennerschreiben oder sonstiges gibt: Ich sage, das kann nur die Islamistische Internationale sein, die diesen Krieg auch angekündigt hat. Das ist ein Krieg, das ist ein terroristischer Krieg gegen die Zivilbevölkerung, und der ist in dieser Form auch seit Jahren schon anerka, an, ange, angekündigt worden, von Osama bin Laden und anderen" (ARD, 17:11 Uhr).

Die Deutung der Ereignisse als „Krieg" resultiert bei Rieck offensichtlich vor allem aus seiner Kenntnis von Texten bin Ladens, mit denen dieser seine Anhänger zu terroristischen Aktionen, insbesondere gegen die USA motivieren will. Indem Rieck glaubt, die Frage nach den Urhebern und Hintermännern eindeutig beantworten zu können, übernimmt er – wohl unbemerkt – auch gleich *deren* Deutung eines „terroristischen Krieges". Auf die Rückfrage des Moderators hin erläutert er noch näher, wen er hinter diesem „Krieg" vermutet und fügt dann den Verweis auf andere

---

des Herrn Ossenberg zugrunde lag. Da ich mir jedoch kein damit angestrebtes Ziel vorstellen kann, erscheint mir die oben vorgetragene Deutung plausibler. Sie wird auch davon gestützt, dass Ossenberg zu einem späteren Zeitpunkt explizit vor Überreaktionen gegen die islamisch-arabische Welt warnt und zur Mäßigung aufruft.

Experten an, um seine Deutung der Ereignisse als „Krieg" zu stützen und zu rechtfertigen:

> „Diese Islamistische Internationale, die hat sich ironischerweise mit Schützenhilfe der USA in den achtziger Jahren in Afghanistan gebildet. Dort kamen nämlich Freiwillige aus allen islamischen Ländern und haben den Kampf der Mudschahedin gegen die Russen unterstützt. In den neunziger Jahren nach dem russischen Abzug haben die Amerika als ihren neuen Feind gesucht und äh, amerikanische Terrorismusexperten warnen schon seit Jahren davor: Was uns bevorsteht, das ist nicht gewöhnlicher Terrorismus, das ist der Krieg des 21. Jahrhunderts, und wir sehen jetzt den Anfang davon" (ARD, 17:11 Uhr).

Rieck deutet die Ereignisse des 11.9.2001 als Anfang eines Krieges und macht damit deutlich, dass er weitere Aktionen derselben Urheber gegen ähnliche Ziele erwartet. Doch mit der Kriegs-Deutung geht offenbar fast unweigerlich die Erwartung von Reaktionen kriegerischer Art einher, denn etwa zweieinhalb Stunden später (19:46 Uhr), als Rieck ein weiteres Mal im ARD-Studio befragt wird, beruft er sich wieder auf dieselben Gewährsleute („amerikanische Terrorismusexperten"), nun allerdings für eine Prognose, wie dem Terrorismus begegnet werden wird: „Also was inter-, was amerikanische Terrorismusexperten schon seit mehr als zehn Jahren voraussagen, das – ‚der Krieg *gegen* den Terrorismus wird die große Herausforderung des 21. Jahrhunderts' – das bewahrheitet sich nun" (ARD, 19:48 Uhr; meine Hervorhebung).

Damit zeigt er nicht nur, wie die Kriegsdeutung der Flugzeug-Einschläge in New York und Washington dazu führte, nun von den Angegriffenen Kriegshandlungen zu erwarten, sondern Rieck nimmt zugleich das in der Zwischenzeit erreichte Diskursstadium[25] vom Krieg als nahe liegender politischer Reaktion auf und verstärkt es zugleich mit seinem Gewicht als Experte, indem er eine Prognose zitiert und sie schon als „bewahrheitet" ausgibt, bevor entsprechende politische Entscheidungen auch nur in Ansätzen erkennbar werden.

Massenmedien beobachten nicht nur Ereignisse der internationalen Politik, sondern auch individuelle Konstruktionen dieser Politik von JournalistInnen, ExpertInnen, PolitikerInnen etc. und verbreiten diese Konstruktionen als Beschreibungen der Welt, der Wirklichkeit internationaler Politik. Damit aber entsteht ein Beobachtungszirkel, denn diese individuellen Beobachtungen richten sich weitest-

---

[25] Durch das Aufkommen und die Reproduktion des Deutungsmusters „Krieg" in der Fernseh-Kommunikation am Nachmittag des 11.9.2001 ist in den ersten Stunden der Fernseh-Berichterstattung ein Wandel der massenmedialen Konstruktion und Deutung der Ereignisse von New York und Washington erkennbar, der sich folgendermaßen zusammenfassen lässt: Aus dem „Unglück" wurden „Anschläge" bzw. „Terroranschläge", daraus eine „Kriegserklärung", dann ein „Krieg"; Krieg aber ist Sache des Militärs und verlangt nach einem Zurückschlagen gegen den Feind, nach Vergeltung. Die vielfach angestellten Überlegungen, wie ein US-Militärschlag gegen wen aussehen könnte, zeigen das kriegerische Denken am deutlichsten. So erscheint auf dem Hintergrund der Fernseh-Konstruktion vom Abend des 11. September an das militärische Vorgehen gegen mutmaßliche terroristische Gruppen und ihre Ausbildungslager in Afghanistan als nahezu selbstverständlich, was jedoch unter völkerrechtlichen, problemlösungsorientierten und weltpolitischen Gesichtspunkten als höchst fraglich einzustufen ist (vgl. dazu Schoch et al. 2002; Hamm et al. 2002).

gehend auf massenmediale Konstruktionen der internationalen Politik. Nicht nur die Bevölkerung bezog am 11.9.2001 ihre Kenntnisse über die Ereignisse in New York und Washington fast ausschließlich aus den massenmedialen Konstruktionen der Terroranschläge. Auch die politische Spitze in Deutschland, Regierung, ParlamentarierInnen und der gesamte politische Apparat, konnten sich über das aktuelle Geschehen kaum anders informieren als aus den elektronischen Massenmedien, vornehmlich natürlich dem Fernsehen.[26] So kann Gerhard Schröders Deutung der Terroranschläge – „Dies ist eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt" – sowohl als prominente Bestätigung eines sich innerhalb weniger Stunden durchsetzenden Deutungsmusters, als auch als politisches Resultat der massenmedialen Konstruktion der Terroranschläge verstanden werden.[27]

Dass Gerhard Schröders Rückgriff auf den Begriff „Kriegserklärung" und das damit angesprochene Deutungsmuster „Krieg" eine Folge der vorhergehenden Fernseh-Berichterstattung war, wird auch dadurch gestützt, dass in Schröders erster offizieller Erklärung zu den Ereignissen, in dem öffentlich verbreiteten Telegramm an den amerikanischen Präsidenten, alleine die Deutung „terroristische Anschläge" verwendet wurde.[28] Schröders unterschiedliche Deutungen der Ereignisse in New York und Washington spiegeln also in starkem Maße die Diskursentwicklung in der deutschen Fernseh-Berichterstattung und den damit einhergehenden Wandel des Deutungsmusters wider. Indem der Bundeskanzler jedoch das Deutungsmuster „Krieg" aufgreift, trägt er wiederum in besonderem Maße zur öffentlichen Verbreitung und zur Bestärkung dieses Deutungsmusters bei, denn an der Regierungs-Deutung orientiert sich die Öffentlichkeit in besonderem Maße und sie wird zugleich von den Massenmedien in prominenter Weise verbreitet.

Schröders Erklärung vor der Presse im Bundeskanzleramt am 11.9.2001 um 17:48 Uhr wurde am stärksten in der Berichterstattung von ZDF und RTL aufge-

---

26 „Der Kanzler hatte das Unfassbare nicht viel anders erfahren als Millionen anderer Bürger. Am Dienstag um 15.06 Uhr stürzte Büroleiterin Sigrid Krampitz in sein Amtszimmer und rief ihm zu: ‚Schalt den Fernseher an.'" (Der Spiegel 38, 15.9.2001, 33).

27 *Schröder:* „Dies ist eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt. Wer diesen Terroristen hilft oder sie schützt, verstößt gegen alle fundamentalen Werte, die das Zusammenleben der Völker untereinander begründen. Das deutsche Volk steht in dieser Stunde, die so schwer ist für die Menschen in den Vereinigten Staaten, fest an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika. Ich habe dem amerikanischen Präsidenten George Bush die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zugesichert. Selbstverständlich, meine sehr verehrten Damen und Herren, stehe ich auch weiterhin in Verbindung mit meinem europäischen Kolleginnen und Kollegen und, soweit das geht, auch mit der Regierung der Vereinigten Staaten. Die Anteilnahme aller Deutschen gilt den Opfern und den Angehörigen der Opfer" (Erklärung vor der Presse, 11.9.2001, 17:48 Uhr).

28 11. September 2001; Pressemitteilung Nr. 377; Beileidsschreiben von Bundeskanzler Gerhard Schröder an US-Präsident George W. Bush: „Bundeskanzler Gerhard Schröder übersandte folgendes Schreiben an den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, George W. Bush: ‚Sehr geehrter Herr Präsident, mit Entsetzen habe ich von den verabscheuungswürdigen terroristischen Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington erfahren, bei denen so viele Menschen ihr Leben verloren haben. Meine Regierung verurteilt diese terroristischen Akte auf das Schärfste. Das deutsche Volk steht in dieser schweren Stunde an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika. Ich möchte Ihnen und dem amerikanischen Volk mein tiefempfundenes Beileid und meine uneingeschränkte Solidarität aussprechen. Unsere Anteilnahme gilt den Opfern und deren Angehörigen. Gerhard Schröder, Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland.'" (http://www.bundeskanzler.de/Pressemitteilungen.7717.46324; 18.4.2002).

griffen und immer wieder dokumentiert.[29] In der Heute-Sendung um 18 Uhr berichtet der ZDF-Reporter in Berlin von Schröders Erklärung in einer ziemlich freien Interpretation: „Der Bundeskanzler hat sehr deutlich und klare Worte gesprochen, er hat gesagt: dieser Terroranschlag, das ist eine Kriegserklärung an die zivilisierte Welt und jeder, der sich in irgendeiner Form darauf einlässt oder mit den Tätern solidarisiert, muss die ganze Härte des Gesetzes spüren" (ZDF, 18:06 Uhr). Gleich anschließend (18:09 Uhr) zitiert auch der Reporter im Kanzleramt nochmals Schröders „Kriegserklärung". Der Moderator einer Berliner Gesprächsrunde berichtet dann 15 Minuten später, Bundeskanzler Schröder habe „von einer ‚Kriegserklärung gegen die Welt'" (ZDF, 18:22 Uhr) gesprochen, und in der Heute-Sendung um 19 Uhr wird der Filmbericht aus Berlin mit dem Hinweis auf Schröders besondere Deutung der Ereignisse eingeleitet: „Fassungslosigkeit und Entsetzen herrschen auch in Berlin. [...] Und vor einer Stunde ging Bundeskanzler Schröder vor die Presse; er sprach von einer ‚Kriegserklärung gegen die gesamte Welt'" (ZDF, 19:20 Uhr). Auch RTL sendete die Stellungnahme des Bundeskanzlers mehrfach, um 17:56 Uhr, 18:24 Uhr und 19:18 Uhr sowie innerhalb der Nachrichtensendung „RTL-Aktuell" um 18:45 Uhr.

Die Deutung der Ereignisse durch Bundeskanzler Schröder als eine „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt" nimmt ein Deutungsmuster auf, welches sich im Laufe der deutschen Fernseh-Berichterstattung am Nachmittag des 11. September 2001 sukzessive durchsetzte. Von Schröder mag genau diese gewählte Deutung auch aus strategisch-politischen Gründen an den Beginn seiner Presseerklärung gestellt worden sein, etwa im Hinblick auf eine möglichst breite Allianz gegen den transnationalen Terrorismus, die Solidarität mit den USA, die Rechtfertigung möglicher militärischer Reaktionen etc.[30] Die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge in der untersuchten Fernsehberichterstattung hat Schröders Deutung sowohl vorweggenommen als ihr auch den Resonanzboden bereitet, auf dem wie selbstverständlich kriegerische Reaktionen gegen bestimmte Länder diskutiert wurden und somit am Ende die militärische Intervention in Afghanistan auch der deutschen Öffentlichkeit als fast unvermeidliche Antwort auf die „Kriegserklärung" erschien.

4.4 Beobachtungsweisen der Meinungsforschung

Öffentliche Meinung ist von besonderer Relevanz, wenn sie als Argument im politischen Diskurs eingesetzt wird. Eine Mehrheit hat sich laut einer repräsentativen Umfrage für dieses oder gegen jenes ausgesprochen, das lässt sich in einer Demo-

---

29 In der ARD wurde Schröders besondere Deutung in der Tagesschau um 20 Uhr sowie in der anschließenden Brennpunkt-Sendung dokumentiert.

30 „Innerhalb einer Woche ist es damit der amerikanischen Regierung gelungen, sich innenpolitisch und außenpolitisch maximale Handlungsfreiheit zu verschaffen. Entscheidend dabei war die Gleichsetzung von Terrorismus und Krieg, die es erlaubte, all die Institutionen zu mobilisieren, die für den Fall eines bewaffneten Angriffs durch einen feindlichen Staat entwickelt worden waren: das Recht auf Selbstverteidigung, die Beistandsverpflichtung der Alliierten, die Ermächtigung zum Einsatz der Streitkräfte und die Zustimmung der Öffentlichkeit" (Daase 2001: 43).

kratie nicht ohne weiteres von einer Regierung ignorieren, gerade in der Außenpolitik, die in besonderer Weise auf innenpolitische Zustimmung angewiesen ist.[31] In einzelnen Fällen verweist eine Regierung zur Legitimation ihrer Außenpolitik auf eine mehrheitliche Zustimmung der öffentlichen Meinung – bzw. deren Konstruktion –, häufiger sind es jedoch die Massenmedien, die Meinungsforschungsinstitute mit der Analyse der öffentlichen Meinung beauftragen und dann den Ergebnissen einen prominenten Stellenwert in ihrer Berichterstattung und politischen Kommentierung einräumen (vgl. Pfetsch 1997: 52).

In Demokratien wird mit Mehrheiten Politik gemacht. Dies gilt auch für die Ergebnisse von Meinungsumfragen, die aufgrund ihrer Methodik als brauchbare Instrumente zur Erhebung politischer Einstellungen der gesamten Bevölkerung gelten. Dabei wird allerdings häufig übersehen, dass sowohl die Ergebnisse als auch deren Interpretationen in starkem Maße von den jeweils gewählten Beobachtungsweisen abhängig sind. Mit welcher Fragenformulierung die Meinungsforschung „die öffentliche Meinung" erhebt, d.h. Aussagen über die Zahlenverhältnisse zwischen Mehrheits- und Minderheitenmeinung auf der Grundlage der Abfrage/Beobachtung individueller Konstruktionen der internationalen Politik hervorbringt (siehe oben das Beobachtungsmodell), ist in vielen Fällen entscheidend für den politischen Gehalt dieser „öffentlichen Meinung". Wenn die Fragenformulierung auch nur auf ca. 10% der Ergebnisse von Meinungsumfragen Einfluss nimmt, können daraus gegenteilige politische Tendenzen resultieren: Eine 52 prozentige Zustimmung bei 41% Ablehnung und 7% unentschiedenen Befragten vermittelt im politischen Diskurs das gegenteilige Bild einer öffentlichen Meinung als die mehrheitliche Ablehnung der gestellten Frage (51%) bei nur 42% Zustimmung.

Die in den Wochen nach dem 11. September 2001 veröffentlichten Meinungsumfragen zu Themen der deutschen Außenpolitik, die als breite Zustimmung zur militärischen Anti-Terror-Strategie und zum Krieg gegen Afghanistan interpretiert wurden, sind in starkem Maße Abbild und Folge der massenmedialen Konstruktion der transnationalen Terroranschläge. So spiegelt sich die kriegerische Deutung der Ereignisse nicht erst im Antwortverhalten der Befragten, sondern schon in den Fragen wider, mit denen die außenpolitische öffentliche Meinung erhoben wurde.

Schon am 14.9.2001 berichtete das ZDF über die politischen Einstellungen und Mehrheitsmeinungen der Deutschen nach den Terroranschlägen, wobei – dem massenmedialen Deutungsmuster folgend – nach der Zustimmung zu militärischer Vergeltung (sic!) gefragt wurde:

> „Eine militärische Vergeltung gegen die Schuldigen der Terroranschläge findet eine klare Mehrheit der Deutschen richtig, aber eine Beteiligung der Bundeswehr daran lehnt eine genauso deutliche Mehrheit der Deutschen ab. Das ist das Ergebnis des ZDF-Politbarometers für den Monat September. Die ursprünglich vorgesehene Politbarometer-Umfrage wurde dabei am Dienstag nach den Terroranschlägen abgebrochen und eine neue Umfrage vom 12. – 13.09.01 durchgeführt. Damit gibt das folgende Politbarometer zuverlässig die Stimmung nach den Anschlägen wieder. Danach finden es 57 Prozent

[31] Zur Rolle der öffentlichen Meinung in der (Außen-) Politik vgl. Noelle-Neumann (1982); Ginsberg (1989); Zaller (1992); Page/Shapiro (1992); Graham (1994); Fuchs/Pfetsch (1996); Gellner (1996); Pfetsch (2003).

der Deutschen richtig, wenn die USA militärische Vergeltung für die Terroranschläge an den Schuldigen üben, 35 Prozent finden das nicht richtig" (ZDF Politik & Zeitgeschehen, http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/23/0,1872,1019735,00.html; 12.11.2004).

Diese Konstruktion der öffentlichen Meinung findet sich Tags darauf auch in der Tagespresse: „Mehrheit der Deutschen stimmt für Vergeltung" überschreibt etwa die Frankfurter Rundschau am 15.9.2001 einen einspaltigen Artikel, für den die Deutsche Presseagentur als Quelle angegeben wird und der mit dem Satz beginnt: „Nach den Terroranschlägen in den USA ist eine deutliche Mehrheit der Deutschen für militärische Vergeltung, aber gegen eine Beteiligung der Bundeswehr" (FR, 15.9.2001, 6). Mit einer anderen Fragenformulierung ist wenige Tage später (18. – 20.9.) dann aber auch eine mehrheitliche Zustimmung zu einer deutschen Beteiligung an der militärischen Anti-Terror-Strategie zu erheben, die „Der Spiegel" am 24.9.2001 unter der Überschrift „Mehrheit fürs Mitmachen" veröffentlicht. 58% antworteten mit „Ja" und 36% mit „Nein", als sie u.a. gefragt wurden: „Halten Sie es für richtig, dass Deutschland an militärischen Aktionen gegen die Urheber des Terrors teilnimmt?" (Der Spiegel 39/2001, 24.9.2001, 13).

In ähnlicher Weise, aber noch viel weitergehend bezüglich der Betroffenen eines möglichen militärischen Gegenschlags, wurde unmittelbar nach den Anschlägen in einer Emnid-Erhebung die Frage gestellt: „Sollten die USA mit aller militärischen Härte gegen die arabischen Staaten vorgehen, falls arabische Terroristen für den Anschlag in den USA verantwortlich sind?" Die Ergebnisse (42% ja, 49% Nein, 9% keine Angabe) wurden am 15.9.2001 im Focus (38/2001, 15.9.2001, 273) veröffentlicht. Eine Woche später wurden unter der Überschrift „Ist Krieg gerechtfertigt?" die Umfrageergebnisse aus Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Pakistan nebeneinander gestellt. Die Frage lautete: „Sollte ihr Heimatland gemeinsam mit den USA an militärischen Aktionen gegen die Terroristen teilnehmen?", was in Deutschland 59% befürworteten und 43% ablehnten (Focus 39/2001, 22.9.2001, 280).

Die Beobachtungsweise der Meinungsforschung, die anhand der Fragen-Formulierungen bei ihren repräsentativen Umfragen ein spezifisches Bild der öffentlichen Meinung hervorbringt, orientiert sich in erheblichem Maße an der massenmedialen Deutung der Ereignisse mit ihrer Betonung einer militärischen Reaktion im Deutungsmuster „Krieg". Die Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Meinungsumfragen hat zusätzlich dazu beigetragen, dieses Deutungsmuster zu bekräftigen, indem vermittelt wird, dass mehrheitlich entsprechende Einstellungen vorherrschen. Vor allem aber galt schon wenige Tage nach den Terroranschlägen die mehrheitliche Zustimmung zur militärischen Anti-Terror-Strategie als außenpolitische öffentliche Meinung in Deutschland, obwohl bis zu diesem Zeitpunkt über die Urheber der Anschläge nur eines feststand: Sie waren Selbstmord-Attentäter gewesen und folglich tot. Trotzdem waren sich JournalistInnen und ExpertInnen ganz schnell über den massiven Gewalteinsatz in Reaktion auf die Terroranschläge einig, wurden die daraus zu ziehenden politischen Folgerungen schon nach wenigen Stunden dominiert von der Selbstverständlichkeit einer kriegerischen Konfrontation zwischen den USA bzw. „der gesamten zivilisierten Welt" (Gerhard Schröder) und „den Terroristen". Das Denken in offensichtlich sehr vertrauten Mustern vom krie-

gerischen Kampf der Guten gegen die Bösen schien deutlich stärker zu sein als die Erwartung, Terroristenverfolgung lasse sich auch im Rahmen des Völkerrechts und am wirkungsvollsten mit polizeilichen Maßnahmen betreiben, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel.

5 Schluss

Am 7. Oktober 2001 begann der Krieg einer Allianz von Staaten unter Führung der USA gegen die Taliban-Herrschaft in Afghanistan. Als zentrales Ziel dieses Krieges galt, dem islamistischen Terrornetzwerk Al Qaida Rückzugs- und Ausbildungsorte zu entziehen und seinen Führer, Osama bin Laden, gefangen zu nehmen. Diese militärische Reaktion auf die transnationalen Terroranschläge fand die Zustimmung der Bundesregierung, des Deutschen Bundestages und der außenpolitischen „öffentlichen Meinung" in Deutschland. Dies ist angesichts einer starken Tendenz zu mehrheitlicher Ablehnung militärischer Kampfeinsätze in der deutschen Öffentlichkeit[32] und einer die zivilen Maßnahmen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung betonenden rot-grünen Außenpolitik (vgl. Koalitionsvertrag 1998), nicht selbstevident, sondern erklärungsbedürftig.

Die breite öffentliche Zustimmung in Deutschland zur militärischen Anti-Terror-Politik ist nicht zu verstehen, ohne den Einfluss der massenmedialen Konstruktionen der transnationalen Terroranschläge am 11. September 2001 mit in Betracht zu ziehen. Deren Deutung als „Krieg", entstanden im Zusammenwirken individueller und massenmedialer Beobachtungsweisen, ist Resultat der spezifischen Produktionsbedingungen des Mediums Fernsehen. Hinzu kam, dass auch der Bundeskanzler diese Deutung in seiner Erklärung vor der Presse aufgriff, was zur weiteren Verbreitung und Durchsetzung dieses Deutungsmusters beitrug. So titelte beispielsweise die „Berliner Zeitung" einen Tag nach den Anschlägen: „Krieg gegen Amerika" (vgl. Heuel 2002: 86) und „Der Spiegel" erschien am 15.9.2001 mit folgender Schlagzeile auf dem Titelblatt: „Der Terror-Angriff: Krieg im 21. Jahrhundert". Die Deutung der Terroranschläge als „Krieg" produzierte die Erwartung einer militärischen Reaktion, und damit zugleich deren politische Legitimation.[33]

In welchem Ausmaß Beobachtungsweisen der Massenmedien die Deutung von Ereignissen der internationalen Politik vorgeben – bis hin zur Strukturierung der außenpolitischen öffentlichen Meinung –, wurde anhand einer Analyse verschiede-

---

32 „Die Zustimmung zur Aussage, dass unter gewissen Umständen ein Krieg notwendig sei, um Gerechtigkeit zu gewährleisten, variiert [in Europa] zwischen 25% (Spanien) und 69% (Vereinigtes Königreich)". In Deutschland liegt die Zustimmung bei 31%, in den USA bei 82% (Transatlantic Trends 2004, 16, in: http://www.transatlantictrends.org; 18.4.2005).

33 Vgl. etwa auch die Bundestagsrede des damaligen SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck, der – ohne dass ihm jemand widersprochen hätte – am 19. September 2001 im Bundestag sagte: „Es besteht kein Zweifel daran – das sollten wir über den Deutschen Bundestag auch unseren Bürgerinnen und Bürgern mitteilen – , dass es eine *militärische Vergeltung* für den kriegerischen Terroranschlag auf das World Trade Center und das Pentagon geben wird: wenn klar ist, wer die verantwortlichen Kräfte und die sie unterstützenden Staaten sind" (Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 187. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 19. September 2001, 18308; meine Hervorhebung).

ner Deutungs- und Beobachtungsprozesse am 11.9.2001 dargestellt. Das analytisch zugrunde liegende konstruktivistische Beobachtungsmodell erweist sich dabei insofern als hilfreich, als es die analytische Aufmerksamkeit nicht auf die Fehlerhaftigkeit politischer Deutungen und Interpretationen lenkt, sondern auf die Beobachtungsweisen verschiedener Systeme, die – wie im Beobachtungsmodell dargelegt – in Wechselwirkungen miteinander stehen. Bedeutsam sind dabei nicht nur die massenmedialen Konstruktionsprozesse, sondern auch die Beobachtungsweisen der Meinungsforschung. Sie sind eng mit den Deutungen verflochten, die in den Massenmedien hervorgebracht werden, indem deren Deutungen den Frageformulierungen von Meinungsumfragen zugrunde liegen und damit auch in die Ergebnisse und die Interpretation der „öffentlichen Meinung" mit eingehen.

In diesen Beobachtungsprozessen entstehen politische Deutungen und Konstruktionen von öffentlicher Meinung und von den Ereignissen der internationalen Politik, die auf verschiedene Weise Einfluss nehmen auf die gesellschaftliche Konstruktion internationaler Politik. Und diese Einflussnahmen sind nicht auf politische Interessen zurückzuführen, sondern Ergebnis der im Beobachtungsmodell konzeptualisierten Beobachtungsprozesse. Einzelne Beobachtungsweisen können sogar den politischen Intentionen der beteiligten ExpertInnen, JournalistInnen oder MeinungsforscherInnen entgegengesetzte Wirkungen zeitigen, gerade auch durch die Eigendynamik der Beobachtungsprozesse und deren partielle Zirkularität.

Die außenpolitische öffentliche Meinung in Deutschland nach dem 11.9.2001 ist nicht zu verstehen ohne die Berücksichtigung der massenmedialen Konstruktionen der Ereignisse von New York und Washington im deutschen Fernsehen. Das dort verwendete Deutungsmuster hat – unabhängig von der Frage, was genau es zu Gerhard Schröders Wortwahl bei dessen Presseerklärung beigetragen hat – einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die öffentliche Meinung in Deutschland in der Weise zu strukturieren, dass die rot-grüne Bundesregierung keine Notwendigkeit und aufgrund der mangelnden gesellschaftlichen Unterstützung auch keine Möglichkeit sah, der US-amerikanischen Kriegsrhetorik vehement entgegenzutreten. Daraus resultierte die Uneinheitlichkeit deutscher Außenpolitik in ihrer militärischen Überreaktion beim Krieg gegen Afghanistan im Vergleich zur Opposition gegenüber der US-amerikanischen Interventionspolitik im Falle Iraks. Die öffentliche Meinung hat diesen außenpolitischen Entscheidungsprozessen wichtigen Rückhalt verschafft und die deutsche Fernsehberichterstattung am 11.9.2001 hat den ersten und damit für die nachfolgende politische Kommunikation prägenden Beitrag dazu geleistet, dass die kriegerische Reaktion auf eine terroristische Bedrohung als notwendig, akzeptabel und legitim galt.

6 Literatur

Bennett, W. Lance 1994: The Media and the Foreign Policy Process, in: Deese, David A. (Hrsg.): The New Politics of American Foreign Policy, New York, 168-188.

Berger, Peter L./Luckmann, Thomas 1969: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, 5. Auflage, Frankfurt a.M. 1980

Claßen, Elvi 1999: Konstruktion von Medienrealität im Kosovo-Krieg, in: ami - antimilitarismus information 29: 7, 124-137.

Cohen, Bernard C. 1995: Democracies and Foreign Policy. Public Participation in the United States and the Netherlands, Madison, Wis.

Czempiel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 1, 79-101.

Daase, Christopher 2001: Zum Wandel der amerikanischen Terrorismusbekämpfung. Der 11. September und die Folgen, in: Mittelweg 36, 10: 6, 35-48.

Dorman, William A. 1988: Playing the Government's Game: The Mass Media and American Foreign Policy, in: Kegley, Charles/Wittkopf, Eugene (Hrsg.): The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence, New York, 79-86.

Edelman, Murray 1988: Constructing the Political Spectacle, Chicago, Ill.

Eilders, Christiane/Lüter, Albrecht 2000: Germany at War: Competing Framing Strategies in German Public Discourse, in: European Journal of Communication 15: 3, 415-428.

Eilders, Christiane/Lüter, Albrecht 2002: Gab es eine Gegenöffentlichkeit während des Kosovo-Krieges? Eine vergleichende Analyse der Deutungsrahmen im deutschen Mediendiskurs, in: Albrecht, Ulrich/Becker, Jörg (Hrsg.): Medien zwischen Krieg und Frieden, Baden-Baden, 103-122.

Emmer, Martin/Kuhlmann, Christoph/Vowe, Gerhard/Willing, Jens 2002: Der 11. September – Informationsverbreitung, Medienwahl, Anschlusskommunikation, in: Media Perspektiven 4/2002, 166-177.

Fuchs, Dieter/Pfetsch, Barbara 1996: Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem, in: van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren (WZB-Jahrbuch 1996), Berlin, 103-135.

Gamson, William A./Modigliani, Andre 1989: Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach, in: American Journal of Sociology 95: 1, 1-37.

Gellner, Winand 1996: Demoskopie, Politik, Medien. Anmerkungen zu einem problematischen Verhältnis, in: Jarren, Otfried/Schatz, Heribert/Weßler, Hartmut (Hrsg.): Medien und politischer Prozess. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, 169-184.

Ginsberg, Benjamin 1989: How Polling Transforms Public Opinion, in: Margolis, Michael/Mauser, Gary A. (Hrsg.): Manipulating Public Opinion. Essays on Public Opinion as a Dependent Variable, Pacific Grove, Cal., 271-293.

Glasersfeld, Ernst v. 1981: Einführung in den radikalen Konstruktivismus, in: Watzlawick, Paul (Hrsg.): Die erfundene Wirklichkeit. Wie wissen wir, was wir zu wissen glauben? Beiträge zum Konstruktivismus, München, 16-38.

Glasersfeld, Ernst v. 1997: Radikaler Konstruktivismus. Ideen, Ergebnisse, Probleme, Frankfurt a.M.

Glasersfeld, Ernst v. 1998: [Diskussionsbeitrag], in: Glasersfeld, Ernst von/Dörfler, Willibald/Heintel, Peter/Ottomeyer, Klaus/Mitterer, Josef: Tusculanisches Gespräch (20. Mai 1997), veröffentlicht in: Dörfler, Willibald/Mitterer, Josef (Hrsg.): Ernst von Glasersfeld – Konstruktivismus statt Erkenntnistheorie, Klagenfurt, 41-44.

Gourevitch, Peter 2002: Domestic Politics and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 309-328.

Graham, Thomas W. 1994: Public Opinion and U.S. Foreign Policy Decision Making, in: Deese, David A. (Hrsg.): The New Politics of American Foreign Policy, New York, 190-215.

Hamm, Brigitte/Hippler, Jochen/Messner, Dirk/Weller, Christoph 2002: Weltpolitik am Scheideweg. Der 11. September 2001 und seine Folgen (Policy Paper 19 der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn.

Hellmann, Gunther 2004: Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege" in der Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 54: 11, 32-39.

Heuel, Katrin 2002: Der Krieg der Worte, in: message 2/2002, 86-89 (http://www.message-online.de/arch2_02/22_heuel.html).

Hoffman, Bruce 2001: Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt a.M.

Holsti, Ole R. 1996: Public Opinion and American Foreign Policy, Ann Arbor, Mich.

Infratest dimap 1999: Deutschland-Trend April 1999, in: http://www.infratest-dimap.de/download/dt9904.pdf.

Infratest dimap 2003: Deutschland-Trend März 2003, in: http://www.infratest-dimap.de/download/dt0303.pdf.

Jäger, Margarete/Jäger, Siegfried (Hrsg.) 2002: Medien im Krieg. Der Anteil der Printmedien an der Erzeugung von Ohnmachts- und Zerrissenheitsgefühlen, Duisburg.

Jordan, Donald L./Page, Benjamin I. 1992: Shaping Foreign Policy Opinions. The Role of TV News, in: Journal of Conflict Resolution 36: 2, 227-241.

Köcher, Renate 1999: Das Kosovo spaltet in Deutschland Ost und West, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.06.1999, 5.

Köcher, Renate 2001: Primat der inneren und äußeren Sicherheit. Was die Bürger nach den Anschlägen und nach Beginn der Vergeltung erwarten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.10.2001, 5.

Kull, Steven/Ramsay, Clay/Lewis, Evan 2003: Misperceptions, the Media, and the Iraq War, in: Political Science Quarterly 118: 4, 569-598.

Lampe, Gerhard 2002: Medienfiktionen beim NATO-Einsatz im Kosovo-Krieg, in: Albrecht, Ulrich/Becker, Jörg (Hrsg.): Medien zwischen Krieg und Frieden, Baden-Baden, 96-102.

Loquai, Heinz 2000: Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg. Die Zeit von Ende November 1997 bis März 1999, Baden-Baden.

Luhmann, Niklas 1988: Erkennen als Konstruktion, Bern.

Luhmann, Niklas 1990: Das Erkenntnisprogramm des Konstruktivismus und die unbekannt bleibende Realität, in: Ders.: Soziologische Aufklärung 5: Konstruktivistische Perspektiven, Opladen, 31-58.

Luhmann, Niklas 1992: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.

Luhmann, Niklas 1996: Die Realität der Massenmedien. 2., erweiterte Auflage, Opladen.

Maturana, Humberto R. 1985: Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit. Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie, 2., durchgesehene Auflage, Braunschweig.

Maull, Hanns W. 2004: „Normalisierung" oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 54: 11, 17-23.

Milner, Helen V. 1997: Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations, Princeton, N.J.

Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously. A Liberal Theorie of International Politics, in: International Organization 51: 4, 513-553.

Morgenthau, Hans 1963: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh.

Müller, Harald 2002: Zwischen Information, Inszenierung und Zensur. Zum Verhältnis von Demokratie, Krieg und Medien (HSFK-Standpunkte 4/2002), Frankfurt a.M.

Nacos, Brigitte L./Shapiro, Robert Y./Isernia, Pierangelo (Hrsg.) 2000: Decisionmaking in a Glass House: Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century, Lanham, Md.

Neuman, W. Russell/Just, Marion R./Crigler, Ann N. 1992: Common Knowledge. News and the Construction of Political Meaning, Chicago, Ill.

Noelle-Neumann, Elisabeth 1982: Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut, Frankfurt a.M.

Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrsg.) 2002: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002, Band 11, München.

O'Heffernan, Patrick 1991: Mass Media and American Foreign Policy: Insider Perspectives on Global Journalism and the Foreign Policy Process, Norwood, N.J.

Page, Benjamin I./Shapiro, Robert Y. 1992: The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences, Chicago, Ill.

Pfetsch, Barbara 1997: Zur Beobachtung und Beeinflussung öffentlicher Meinung in der Mediendemokratie. Bausteine einer politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung, in: Rohe, Karl (Hrsg.): Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden, 45-54.

Pfetsch, Barbara 2003: Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich, Wiesbaden.

Powlick, Philip J./Katz, Andrew Z. 1998: Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus, in: Mershon International Studies Review 42: 1, 29-61.

Reljić, Dušan 2002: Der Kosovo-Krieg und die deutschen Medien, in: Albrecht, Ulrich/Becker, Jörg (Hrsg.): Medien zwischen Krieg und Frieden, Baden-Baden, 64-74.

Risse, Thomas 2004: Kontinuität durch Wandel: Eine „neue" deutsche Außenpolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 54: 11, 24-31.

Risse-Kappen, Thomas 1991: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics 43: 4, 479-512.

Robinson, Piers 2000: The News Media and Intervention: Triggering the Use of Air Power During Humanitarian Crisis, in: European Journal of Communication 15: 3, 405-414.

Roth, Gerhard 1999: Das Gehirn und seine Wirklichkeit. Kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen, 3. Auflage, Frankfurt a.M.

Ruhrmann, Georg/Woelke, Jens/Maier, Michaela/Diehlmann, Nicole 2003: Der Wert von Nachrichten im deutschen Fernsehen. Ein Modell zur Validierung von Nachrichtenfaktoren, Opladen.

Russett, Bruce 1990: Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security, Cambridge, Mass.

Schmidt, Hajo 1996: Kant und die Theorie der Internationalen Beziehungen. Vom Nutzen und den Problemen einer aktualisierenden Kantlektüre – ein Kommentar zu E.-O. Czempiel, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 1, 103-116.

Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Weller, Christoph/Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard 2002: Stellungnahme zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: Dies. (Hrsg.): Friedensgutachten 2002, Münster, 1-21.

Schulz, Winfried 1989: Massenmedien und Realität. Die „ptolemäische" und die „kopernikanische" Auffassung, in: Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hrsg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde (KZfSS-Sonderheft 30), Opladen, 135-149.

Schwab-Trapp, Michael 2002: Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991 – 1999, Opladen.

Shea, Jamie 2000: Die Kosovo-Krise und die Medien: Reflexionen eines NATO-Sprechers, in: S + F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 18: 3, 208-217.

Sobel, Richard 2001: The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam. Constraining the Colossus, New York.

Staab, Joachim Friedrich 1990: Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt, Freiburg.

Vincent, Richard C. 2000: A Narrative Analysis of US Press Coverage of Slobodan Milosevic and the Serbs in Kosovo, in: Journal of Communication 15: 3, 321-344.

Weller, Christoph 2000: Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive, Wiesbaden.

Weller, Christoph 2002: Die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge am 11. September 2001. Eine Analyse der Fernsehberichterstattung und ihre theoretische Grundlage (INEF-Report 63/2002), Duisburg.

Weller, Christoph 2004: Das Fernsehen und die politische Deutung der Ereignisse am 11. September. Oder: Die Kriegserklärung des Gerhard Schröder, in: Löffelholz, Martin (Hrsg.): Krieg als Medienereignis 2: Krisenkommunikation im 21. Jahrhundert, Wiesbaden, 257-273.

Zaller, John R. 1992: The Nature and Orignis of Mass Opinion, Cambridge.

Die Autorinnen und Autoren

Dr. des. **Rainer Baumann**, Lehrbeauftragter am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main.
E-Mail: r.baumann@soz.uni-frankfurt.de

Dr. **André Brodocz**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Verfassung als institutionelle Ordnung des Politischen" des Sonderforschungsbereichs 537 „Institutionalität und Geschichtlichkeit" an der TU Dresden.
E-Mail: Andre.Brodocz@mailbox.tu-dresden.de

Dr. **Sabine Fischer**, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin. E-Mail: fischers@zedat.fu-berlin.de

Dr. **Anja Jetschke**, wissenschaftliche Assistentin am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg. E-Mail: anja.jetschke@politik.uni-freiburg.de

Dr. **Marika Lerch**, Referentin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
E-Mail: marikalerch@web.de

Dr. **Cornelia Ulbert**, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik (Otto-Suhr-Institut) der Freien Universität Berlin. E-Mail: culbert@zedat.fu-berlin.de

Dr. **Wolfgang Wagner**, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt/Main.
E-Mail: wwagner@hsfk.de

Dr. **Christoph Weller**, Projektleiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. E-Mail: weller@uni-duisburg.de

Dr. **Simone Wisotzki**, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt/Main.
E-Mail: wisotzki@hsfk.de

Neu im Programm Politikwissenschaft

Alexander Bogner /
Helge Torgersen (Hrsg.)

Wozu Experten?
Ambivalenzen der Beziehung
von Wissenschaft und Politik
2005. 395 S. Br. EUR 36,90
ISBN 3-531-14515-0

Jan W. van Deth (Hrsg.)

Deutschland in Europa
Ergebnisse des European Social Survey
2002-2003
2005. 385 S. Br. EUR 34,90
ISBN 3-531-14345-X

Daniel Dettling (Hrsg.)

Parteien in der Bürgergesellschaft
Zum Verhältnis von Macht
und Beteiligung
2005. 158 S. Br. EUR 21,90
ISBN 3-531-14543-6

Nico Fickinger

Der verschenkte Konsens
Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und
Wettbewerbsfähigkeit 1998 - 2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge
2005. 352 S. mit 38 Abb. und 61 Tab.
Br. EUR 34,90
ISBN 3-531-14517-7

Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.)

Das Prinzip Bürgerversicherung
Die Zukunft im Sozialstaat
2005. 220 S. Perspektiven der Sozialpolitik. Br. EUR 24,90
ISBN 3-531-14509-6

Ralf Tils

Politische Strategieanalyse
Konzeptionelle Grundlagen und
Anwendung in der Umwelt- und
Nachhaltigkeitspolitik
2005. 328 S. mit 5 Abb. Br. EUR 32,90
ISBN 3-531-14461-8

Franz Walter

Abschied von der Toskana
Die SPD in der Ära Schröder
2., erw. Aufl. 2005. 206 S. Br. EUR 21,90
ISBN 3-531-34268-1

Hans Zehetmair (Hrsg.)

Das deutsche Parteiensystem
Perspektiven für das 21. Jahrhundert
2005. 232 S. Br. EUR 21,90
ISBN 3-531-14477-4

Erhältlich im Buchhandel oder beim Verlag.
Änderungen vorbehalten. Stand: Juli 2005.

www.vs-verlag.de

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Abraham-Lincoln-Straße 46
65189 Wiesbaden
Tel. 0611.7878-722
Fax 0611.7878-400