

Matthias Zimmer

# Moderne, Staat und Internationale Politik

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION  
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN  
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU  
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI  
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES  
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE  
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI  
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE  
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE  
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS  
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES  
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH  
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE  
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Matthias Zimmer

Moderne, Staat und Internationale Politik

Matthias Zimmer

# Moderne, Staat und Internationale Politik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://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

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15755-9

# **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort.....	7
--------------	---

## **I. Moderne, Staat und Internationale Politik:**

### **Begründung und Fragestellung ..... 9**

1.	Moderne, Souveränität und Eigentum .....	15
2.	Moderne, instrumentell und normativ .....	29
3.	Methodische Orientierung und Aufbau .....	32

## **II. Das Westfälische System: Mythos**

### **oder Wirklichkeit? .....37**

## **III. Die Konstituierung des Westfälischen Systems ..... 54**

## **IV. Modernisierungsschübe für Staat,**

### **Gesellschaft und internationales System..... 86**

1.	Die Ausprägung des Rationalstaats .....	90
2.	Industrialisierung, Sozialpolitik und Imperialismus .....	123
3.	Nation und Nationalismus .....	159

<b>V. Globalisierung, Moderne und Staat .....</b>	<b>176</b>
---	------------

<b>VI. Kosmopolitanismus, Multikulturalismus und der Diskurs der Rechte .....</b>	<b>217</b>
---	------------

1. Kosmopolitanismus .....	219
2. Multikulturalismus und liberaler Nationalismus .....	239
3. Liberaler Nationalismus, Rechte und Pflichten .....	249

<b>VII. Zusammenfassung: Die Transformation im Westfälischen System .....</b>	<b>269</b>
---	------------

<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>280</b>
----------------------------------	------------

# Vorwort

Bücher haben ihre Geschichte, bis sie in den Druck gehen – und danach ohnehin. Die ersten Überlegungen zu dieser Studie gehen zurück bis Mitte der neunziger Jahre, als ich an der kanadischen University of Alberta als DAAD Visiting Associate Professor am Department of Political Science unterrichten durfte. Dort wurde mein Interesse für Globalisierungsprozesse geweckt, aber auch der Blick für eine nüchterne Analyse und die Notwendigkeit einer normativen Fundierung der Politikwissenschaft geschärft. Viel zu verdanken habe ich den Diskussionen mit meinen dortigen Kolleginnen und Kollegen, vor allem Leon Craig und Heidi Studer, Larry Pratt, Fred Judson, Thomas Keating und Malinda Smith. Zurück in Deutschland hat mir ein Wiedereingliederungsstipendium des DAAD die Möglichkeit gegeben, Teile meiner Überlegungen schriftlich zu fixieren. Danach musste die Arbeit an dem Thema zunächst wegen anderweitiger beruflicher Verpflichtungen über einige Jahre ruhen. Erst ab 2002 habe ich mich, zunächst unsicher und zögernd, wieder mit der Thematik und der Studie beschäftigen können. Dabei habe ich von der stetigen Ermutigung von Professor Dr. Thomas Jäger profitiert, der dann, als das Ergebnis vorlag, auch dafür Sorge getragen hat, dass die akademischen Hürden einer Habilitation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Jahr 2006 genommen werden konnten. Professor Dr. Wolfgang Leidhold hat sich als Zweitgutachter zur Verfügung gestellt; auch ihm gilt mein herzlicher Dank.

Gegenüber der eingereichten Habilitationsschrift habe ich nur wenige Korrekturen vorgenommen. Zum einen haben sich nach meiner Auffassung die Gelungsgründe der vorgebrachten Argumente nicht geändert, zum anderen kann eine monographische Studie sich nicht auf einen Wettlauf um Aktualität einlassen. Sie ist Resultat langer Überlegungen und vieler Diskussionen, und auch hier habe ich im Verlauf der Jahre einige Dankesschuld akkumulieren dürfen. Dies gilt zunächst einmal für die akademischen Lehrer. Ich habe mich über die Jahre der Arbeit an dem Thema bewusst oder weniger bewusst mit ihren Ideen auseinandergesetzt und meinen eigenen Weg gesucht. Dankbar bin ich vor allem Professor Dr. Werner Link und Professor Dr. Christian Hacke. Während des Schreibens hatte ich oft den Eindruck, ich führe mit ihnen und ihren Ideen ein stilles Zwiegespräch. PD Dr. Ulrich Teusch und Professor Dr. Dieter Haselbach sind für mich über viele Jahre Sparringspartner für fertige und unfertige Gedanken gewesen – so auch hier. Ihre kritischen Einwände habe ich zum Anlass genom-

men, meine Argumentation zu präzisieren; ihr Widerspruch war mir ebenso wichtig wie ihre Ermutigung. Dr. Thomas Scheben hat den Entwicklungsprozess der Studie seit 2002 nicht nur mit wertvollen Hinweisen begleitet, sondern sich auch der kritischen Lektüre des dann fertigen Manuskripts unterzogen. Ihnen allen gilt mein herzlichster Dank. Die Publikation des Buches schließlich wurde durch eine Publikationsbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft ermöglicht. Aller Rat, alle fachliche und finanzielle Unterstützung wären aber ins Leere gestoßen ohne die Unterstützung meiner Familie. Das ganze Projekt zum Abschluss bringen zu können hat meiner Frau und meinen Kindern mehr zu verdanken als es in einem kurzen Vorwort auszubreiten möglich wäre.

Frankfurt am Main, im September 2007

Matthias Zimmer



# I. Moderne, Staat und Internationale Politik: Begründung und Fragestellungen

Die Umbrüche im internationalen System 1989-1991, aber auch die beinahe explosionsartige Ausweitung neuer Ansätze, Methoden und Theorien in der Disziplin der Internationalen Politik haben in den letzten Jahren das bereits 1987 gefällte Verdikt von Kalevi Holsti, die Disziplin sei „in a state of disarray“<sup>1</sup>, eindrucksvoll bestätigt. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der für mehr als vier Dekaden internationale Politik strukturiert hat,<sup>2</sup> ist eine Vielfalt von Spekulationen über die künftige Struktur des internationalen Systems und der neuen Weltordnung aufgekommen. Die Reichweite dieser Spekulationen ist beachtlich: sie reicht vom Sieg liberaldemokratischer Ordnungen in globaler Perspektive<sup>3</sup> bis zur Feststellung neuer Konfliktlinien zwischen den Kulturen,<sup>4</sup> von der Renaissance klassischer, vom Ost-West-Konflikt lediglich überlagerter Machtpolitik<sup>5</sup> zur grundsätzlichen Infragestellung des Staates als Akteur in der internationalen Politik,<sup>6</sup> von der Behauptung einer neuen Hegemonie durch die USA bis zur gegenteiligen Behauptung eines bevorstehenden Endes des amerikanischen Imperiums.<sup>7</sup> Auch in der für die Politikwissenschaft insgesamt zentralen Frage nach Krieg und Frieden sind die Befunde durchaus unterschiedlich. Während

---

<sup>1</sup> Kalevi J. Holsti, *The Dividing Discipline*. Boston, MA: Allen & Unwin 1987, S. 1.

<sup>2</sup> Vor allem: Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1980.

<sup>3</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. The York: The Free Press 1992.

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster 1996; siehe auch Benjamin Barber, *Jihad vs McWorld*. Toronto: Random House 1995. Barber vereinfacht die von Huntington aufgezeigten Konfliktlinien und kommt auch hinsichtlich der langfristigen Perspektiven zu anderen Ergebnissen. McWorld, seine Kurzformel für ökonomische und technologische Homogenisierungsprozesse, werde mittelfristig die ethnischen, religiösen und/oder kulturellen Vergemeinschaftungen verdrängen, dann aber selbst (durch die Verkürzung des Menschen auf einen auf ökonomische Bedürfnisse und Interessen reduzierten Marktteilnehmer) zu einer Gefahr für die Demokratie werden. Als Gegenmittel empfiehlt Barber die Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft, die die kleinräumige, lokale Selbstbestimmung unterstützen soll.

<sup>5</sup> Kenneth Waltz, „The Emerging Structure of International Politics“, in: *International Security* 18.2 (fall 1993), S. 44-79.

<sup>6</sup> Unter anderem Martin van Creveld, *The Rise and Fall of the State*. Cambridge: Cambridge University Press 1999; Jessica Matthews, „Power Shift“, in: *Foreign Affairs* 76.1 (Jan./Feb. 1997), S. 51-66.

<sup>7</sup> Statt vieler: Michael Mann, „The First Failed Empire of the 21st Century“, in: *Review of International Studies* 30 (2004), S. 631-653.

einige Autoren durch die zunehmende Verflechtung des internationalen Systems einen Garanten für die Friedfertigkeit des Systems insgesamt postulieren, argumentieren andere, dass gerade die Prozesse der Globalisierung Kriege wahrscheinlicher machen<sup>8</sup> und neue Formen von kriegesischen Auseinandersetzungen zukünftig die Szenerie bestimmen werden.<sup>9</sup>

In dieser Umbruchsituation sind Hoffnungen und Befürchtungen gleichermaßen verteilt. Der globale Gegensatz zwischen liberaldemokratischen und kommunistischen Ordnungssystemen hat über vierzig Jahre die politische Analyse dezisionistisch vereinfacht. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat das eherne Gehäuse der bipolaren Struktur der internationalen Politik ebenso hinweggefeigt wie die klaren Orientierungspunkte. Alte Konfliktlinien brechen wieder auf, längst überwunden geglaubte Konfliktpotentiale aktualisieren sich: ethnische, nationalistische und religiös-fundamentalistische Potenzen beschweren die Hoffnungen, die sich am Ende des Ost-West-Konflikts aufgetan hatten. Die Friedensdividende scheint in weite Ferne gerückt. Gleichzeitig werden Prozesse virulent, die zuvor eher subkutan wahrgenommen worden sind: Globalisierung ist das Schlagwort, das diese Veränderungen mal kritisch, mal affirmativ umschreibt. Auch hier ist die Orientierungsschwierigkeit groß: sind die neuen Konfliktpotentiale ein Signal für eine Rückkehr in sich abgrenzende, ja potentiell aggressive Vergemeinschaftungen, oder sorgt der Prozess der Globalisierung dafür, dass sich alle Grenzen auflösen und kulturelle Differenzen durch die ökonomisch angetriebene Homogenisierung einer Massenkultur verwischt werden?

Eine solche Unsicherheit in der Beurteilung ist nicht verwunderlich. Glaubt man John L. Gaddis, ist die Zeitenwende von 1989/1991 eben eine wirkmächtige historische Zäsur:

„We are at one of those rare points of ‚punctuation‘ in history at which the old patterns of stability have broken up and the new ones have not yet emerged to take their place. Historians will certainly regard the years 1989-91 as a turning point comparable in importance to the years 1789-94, or 1917-18, or 1945-7.“<sup>10</sup>

Die scheinbare Unordnung der Welt spiegelt sich im vielstimmigen und dissonanten Chor derer, die Politikwissenschaft und Zeitdiagnose als ihr Geschäft betrachten. Der archimedische Punkt scheint verloren, die Analyse ist abhängig von Grundannahmen, die zwar empirische Plausibilität aufweisen, aber in Kon-

---

<sup>8</sup> So Philippe Delmas, *The Rosy Future of War*. New York: The Free Press 1997.

<sup>9</sup> Vor allem Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*. Reinbek: Rowohlt 2002; kritisch hierzu Ulrich Teusch, „Sind die ‚neuen Kriege‘ wirklich neu?“ in: *Leviathan* 32.3 (September 2004), S. 382-401.

<sup>10</sup> John L. Gaddis, „The Cold War, the Long Peace, and the Future“, in: Michael J. Hogan (Hrsg.), *The End of the Cold War. Its Meaning and Implications*. Cambridge: Cambridge University Press 1992, S. 21-38; 22.

kurrenz zu anderen, ebenso plausiblen Annahmen stehen.<sup>11</sup> Zu Recht hat die Präsidentin der *International Studies Association* festgestellt:

„The field of international studies has become a little like the Tower of Babel, filled with a cacophony of different voices – or, as some have implied, a set of tribes that are very territorial, sniping at those who come too close and preferring to be with those like them.“<sup>12</sup>

Dabei dreht es sich wesentlich darum, wie die Welt zu interpretieren sei nachdem der feste Bezugspunkt, die Gewissheit der großen Entwürfe verloren gegangen ist. So klagt ein anderer Beobachter der Theoriedebatten innerhalb der Disziplin:

„It's a confusing world out there: Coming Anarchies, Clashing Civilizations, McThis vs. McThat, the End of Everything. All using the same data, all prognosticating different futures. The Crisis is clear: It is the End of Meta-Narrative as We Know It.“<sup>13</sup>

Doch nicht nur im Rahmen Theorie der internationalen Politik ist eine weitgehende Fragmentierung zu beklagen, auch der einmal als wichtig betrachtete Zusammenhang zwischen Theorie und Praxis scheint sich geweitet zu haben. Die zum Teil abstrakten und hochkomplexen theoretischen Konstrukte haben nicht nur ihren Wert als heuristische Wegmarkierungen für die politische Praxis weitgehend eingebüßt, auch die Beobachtung zentraler Begriffe und Daten internationaler Politik scheint auseinanderzuklaffen. Der „praktische Mehrwert“ theoretischer Debatten konvergiert häufig gegen Null; gleichzeitig genießen empiriefreie Theoriediskussionen ein hohes akademisches Prestige.<sup>14</sup>

Schon eine nur oberflächige politische Betrachtung zeigt, wie weit sich der Graben zwischen der Analyse der Politik und der Praxis aufgetan hat. Um nur einige dieser Dissonanzen aufzuführen, die, um es vorweg einzuschränken, nicht symptomatisch für die Disziplin insgesamt sind: die politikwissenschaftliche Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass Souveränität ein Anachronismus ist, doch für die politischen Akteure ist Souveränität nach wie vor ein zentraler Bezugs-

---

<sup>11</sup> Überblick bei Ulrich Teusch, „Zwischen Globalisierung und Fragmentierung: Theoriedebatten in den ‘Internationalen Beziehungen’“, in: *Neue Politische Literatur* 1999, H. 3, S. 402-425.

<sup>12</sup> Margret G. Hermann, „One Field, Many Perspectives: Building the Foundations for Dialogue“, in: *International Studies Quarterly* 42 (1998), S. 605-624; 606.

<sup>13</sup> Ronnie D. Lipschutz, „Because People Matter: Studying Global Political Economy“, in: *International Studies Perspectives* 2001, Nr. 2, S. 321-339; 321.

<sup>14</sup> So Reinhard Wolf, „Zum praktischen Mehrwert aktueller Theoriebeiträge. Die Zukunft der inner-westlichen Beziehungen im Licht konkurrierender Ansätze“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 10 (2003), H. 1, S. 111-141.

punkt ihres Denken und Handelns. Selbst in Deutschland, dessen Verfassung eine Übertragung hoheitlicher Kompetenzen ausdrücklich zulässt und sich dem Völkerrecht weitgehend öffnet, ist nach der Unterzeichnung des 2+4-Abkommens erklärt worden, Deutschland habe nun seine Souveränität wieder erlangt. Die politikwissenschaftliche Analyse erweist, dass Grenzen ihre Bedeutung verlieren, doch in der politischen Praxis werden sie nach wie vor mit Vehemenz verteidigt. Dabei braucht man nicht an den „Sicherheitszaun“ zu denken, der die Vereinigten Staaten von Mexiko trennt oder die Mauer, die Israel zu den palästinensischen Gebieten hin errichtet hat. Noch heute sind Grenzziehungsfragen in hohem Maße politische Fragen, die auch über Krieg und Frieden entscheiden können. Die politikwissenschaftliche Analyse behauptet die zunehmende Macht internationaler Organisationen, doch in der politischen Praxis werden diese häufig zu Spielbällen nationaler Interessen, sei es im Rahmen der Vereinten Nationen oder selbst innerhalb der EU, denkt man beispielsweise an die Frage der Beitragszahlungen oder der Verteilung von Subventionen. Die theoretische Betrachtung versenkt sich in die Analyse der Verdichtung von Handlungszusammenhängen im internationalen System, die zur Befriedung des Systems beitragen sollten, doch in der Praxis spielt die Frage nach Krieg und Frieden trotz der hohen Interdependenz im internationalen System nach wie vor eine zentrale Rolle. Diese Beispiele ließen sich fortsetzen. Sie sollen jedoch nicht als ein generelles Verdikt über die Praxisfähigkeit der Politikwissenschaft insgesamt missverstanden werden, sondern lediglich schlaglichtartig einige der Problemlagen aufzeigen, die sich aus einigen theoretischen Orientierungen mit Blick auf die Beschreibung und Interpretation des internationalen Systems ergeben.

Die Schwierigkeit, einen angemessenen Analyserahmen für die gegenwärtige internationale Politik zu finden, wird zusätzlich durch innerdisziplinäre Auseinandersetzungen über die Möglichkeiten und Grenzen von Wissen in der Theorie internationaler Beziehungen erschwert. In der sogenannten „dritten Debatte“ spielen vor allem epistemologische Fragen eine zentrale Rolle. Traditionelle Konzepte wie „Staat“, „Interesse“, „Macht“ und „Souveränität“, die lange Zeit als das beinahe selbstverständliche Handwerkszeug der Analyse internationaler Politik angesehen worden sind, werden zunehmend hinterfragt,<sup>15</sup> ohne dass sich bislang eine neue, tragfähige Reformulierung des Selbstverständnisses von Internationaler Politik herausgeschält hätte.<sup>16</sup> Ernüchtert stellte ein Beobachter der

<sup>15</sup> Siehe Yosef Lapid, „The Third Debate: On the Prospects of International Relations Theory in a Post-Positivist Era“, in: *International Studies Quarterly* 33 (1989), S. 235-254; dazu auch Darryl S.L. Jarvis (Hrsg.), *International Relations and the 'Third Debate': Postmodernism and Its Critics*. Westport, CT: Praeger 2002.

<sup>16</sup> Aus der Vielzahl der Diskussionen und neuen Ansätze vgl. Charles Kegley (Hrsg.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neorealism Challenge*. New York: St. Martin's 1995; David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York:

Diskussion fest: „The railings and bridges of orthodox IR wisdom have fallen into the water and numerous attempts to replace them immediately meet the same fate. No consensus, no new and coherent paradigm is yet in sight.“<sup>17</sup>

Gleichzeitig, und die beschriebene Unordnung in der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen verschärfend, ist auch in anderen Bereichen der Politikwissenschaft eine Selbstverständnisdebatte im Gang, die tendenziell dazu beiträgt, die analytische Trennung von Inside/Outside,<sup>18</sup> von Innen- und Außenpolitik sowie der Reichweite der Geltungsansprüche politischer Philosophie, zu unterlaufen. Auch hier sind die Diskussionen zum einen ein Reflex auf den sich rapide beschleunigenden gesellschaftlichen Wandel vor allem in den OECD-Ländern, zum anderen aber auch Folge des Eindringens neuer Theorieansätze und Fragestellungen in die Politikwissenschaft. Im Einzelnen spielen folgende Punkte für die weitere Entwicklung der Politikwissenschaft eine zentrale Rolle:

- Die Frage nach den gesellschaftlichen (und internationalen) Konsequenzen technologischer Entwicklung, besonders mit Bezug auf die „dritte Revolution“ im Bereich der Informationsverarbeitung und des Informationsaustausches. Vor allem entwickelte Gesellschaften durchlaufen eine Transformation in eine postindustrielle Arbeits- und Produktionsstruktur, in der weniger der industrielle Sektor, sondern der Dienstleistungssektor dominiert. Postindustrielle Gesellschaften sind Wissensgesellschaften, in denen der Austausch, die Verarbeitung und der Besitz von Information zentrale Größen geworden sind;<sup>19</sup>

---

Columbia University Press 1993; Rosen P. Palan, Barry Gills, *Transcending the State-Global Divide: A Neostructuralist Agenda in International Relations*. Boulder: Rienner 1994; Claire Turenne Sjolander, Wayne S. Cox (Hrsg.), *Beyond Positivism : Critical Reflections on International Relations*. Boulder: Rienner 1994; Yosef Lapid, Friedrich Kratochwil (Hrsg.), *The Return of Culture in IR Theory*. Boulder: Rienner 1996; Beate Jahn, *The Cultural Construction of International Relations: The Invention of the State of Nature*. Basingstoke: Palgrave 2000; Richard Wyn Jones (Hrsg.), *Critical Theory and World Politics*. Boulder: Rienner 2001; Heikki Patomäki, *After International Relations: Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics*. London: Routledge 2002; Mark A. Neufeld, *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 2006.

<sup>17</sup> Roland Bleiker, „Forget IR Theory“, in: *Alternatives* 22 (1997), S. 57-85; 57.

<sup>18</sup> In Anlehnung an den beinahe schon klassischen Text von R.B.J. Walker, *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 1993

<sup>19</sup> Daniel Bell, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books 1973; zur Theorie der Wissensgesellschaft Gernot Böhme und Nico Stehr (Hrsg.), *The Knowledge Society. The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*. Dordrecht: Reibel 1986; Nico Stehr, *Praktische Erkenntnis*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991; Ders., *Arbeit, Eigentum und Wissen: Zur Theorie von Wissensgesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994. Zur Auswirkung von Information auf die Machtverteilung im internationalen System James N. Rosenau (Hrsg.), *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany, NY: State University of New York Press 2002.

- damit verknüpft, jedoch mit anderem Fokus, die Frage nach den gesellschaftlichen (und internationalen) Konsequenzen einer nicht mehr auf normiertem Massenkonsum beruhenden Produktionsweise, die schlanker, flexibler und dezentralisierter strukturiert ist und, je nach theoretischer Ausrichtung, als postfordistisch bzw. neofordistisch interpretiert wird;<sup>20</sup>
- die Frage nach den aus dem Selbstverständnis liberaldemokratischer Gesellschaften ableitbaren Forderungen zur Aufhebung systemischer Benachteiligung benennbarer Gruppen, die sich um ethnische, religiöse, geschlechtsspezifische und biologische Merkmale bzw. Inhalte definieren oder definiert werden;<sup>21</sup>
- die Frage, ob die Moderne insgesamt an ein Ende gekommen ist und, je nach theoretischer Orientierung, von einer zweiten Moderne oder einer Postmoderne gefolgt wird;<sup>22</sup>
- schließlich, und mit den oben genannten Punkten eng verknüpft, das Eindringen von dekonstruktivistischen, postmodernen, poststrukturalistischen und feministischen Ansätzen auf konzeptioneller Ebene, die in beinahe allen Bereichen der Politikwissenschaft eine erhebliche Ausweitung der Fragestellungen nach sich gezogen haben.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Ash Anim (Hrsg.), *Post-Fordism: A Reader*. Oxford, Cambridge, MA: Blackwell 1994; Werner Bonefeld, John Holloway (Hrsg.), *Post-Fordism and Social Form: A Marxist Debate on the Post-Fordist State*. London: Macmillan 1991; Klaus Dörrie, Bernd Röttger, *Das neue Markregime: Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells*. Hamburg: VSA 2003.

<sup>21</sup> Dieser Gesamtkomplex von Fragestellungen kann unter dem Oberbegriff des Multikulturalismus zusammengefaßt werden, in dem es eben nicht nur um ethnische oder kulturelle Prägungen im engeren Sinn geht, sondern in dem auch feministische Fragestellungen abgehandelt werden; *locus classicus* hier Charles Taylor, „The Politics of Recognition“, in: *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, hrsgg. von Amy Gutmann, Princeton: Princeton University Press 1994, S. 25-73; zur amerikanischen Diskussion über Multikulturalismus insbesondere Cynthia Willet (Hrsg.), *Theorizing Multiculturalism. A Guide to the Current Debate*. Oxford, Malden MA: Blackwell 1998

<sup>22</sup> Vgl. die Einführungen von David Harvey, *The Condition of Postmodernity*. Cambridge, MA und Oxford: Blackwell 1990 und Krishan Kumar, *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*. Blackwell: Oxford 1995; für die deutsche Diskussion zusammenfassen Klaus von Beyme, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991. Der Begriff „zweite Moderne“ ist durch Ulrich Becks Arbeiten, aber vor allem seine im Suhrkamp-Verlag herausgegebene Reihe gleichen Namens in die Wissenschaft eingeführt worden.

<sup>23</sup> Vgl. den Sammelband von James Der Derian und Michael J. Shapiro, *International/Intertextual Relations: Boundaries of Knowledge and Practice in World Politics*. Lexington: Lexington Books 1989; die frühere Diskussion zusammenfassend Pauline Rosenau, „Once Again into the Fray: International Relations Confronts the Humanities“, in: *Millennium* 19.1 (1990), S. 83-110; als deutsche Darstellung Mathias Albert, *Fallen der (Welt-)Ordnung. Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*. Opladen: Leske&Budrich 1996. In diesem Zusammenhang gehört auch eine Renaissance normativer Theorien in der Disziplin; siehe etwa Chris Brown, *Interna-*

Diese nur stichwortartig aufgeführten Verwerfungen in der Disziplin als auch ihrem Gegenstand geben Anlass, die Werkzeuge der Analyse zu überdenken. Dazu soll der Begriff der Moderne expliziert und systematisch in Beziehung zum Gegenstandsbereich der Internationalen Politik gesetzt werden. Mit Hilfe eines Modells des „Westfälischen Systems“ will ich der These nachgehen, dass das analytische Instrumentarium der Internationalen Politik einen historisch verortbaren Verstehenshorizont braucht, also ein Set von Grundannahmen und Perspektiven, mit dessen Hilfe die Welt erschlossen wird. Dieses Set von Grundannahmen erscheint mir im Begriff der Moderne angelegt und gleichzeitig von seinem europäischen Ausgangspunkt heute zu einer universalen Realität geworden zu sein.

So ist beispielsweise die analytische Trennung von Außen- und Innenpolitik einem historischem Prozess geschuldet, der mit der Entwicklung moderner Staaten verknüpft ist. Es ist der moderne Staat, der die Voraussetzungen für die Staatenwelt schafft, und es ist der moderne Staat, der auf Mechanismen der Inklusion und Exklusion beruht. Auch wenn bisweilen auf die lange Tradition realistischen Denkens in der Außenpolitik von Thukydides über Machiavelli und Thomas Hobbes bis zu Hans Morgenthau hingewiesen worden ist,<sup>24</sup> erscheint das Spezifische des heutigen Staatensystems in der historischen Entwicklung seit dem Ausgang des Mittelalters begründet. Gegenüber der (durchaus berechtigten) überzeitlichen Betrachtung von Macht und deren Einhegung oder dem Verweis auf anthropologische Grundlagen menschlichen Handelns sind die jeweilige Konkretisierung und damit der historische und/oder kulturelle Kontext maßgeblich.

## **1. Moderne, Souveränität und Eigentum**

Die Wurzeln des modernen Staates liegen im Ausgang des Mittelalters. Die Krisenerfahrungen des späten Mittelalters – die europäische Wirtschaftskrise des 14. Jahrhunderts, die Auflösung der Einheit der Christen durch die Reformation, die sozialen Unruhen in Italien 1378 und England 1381, aber auch die Krise der

---

*tional Relations Theory. New Normative Approaches.* New York: Columbia University Press 1992; *Traditions of International Ethics*, hrsgg. von Terry Nardin und David R. Mapel, Cambridge: Cambridge University Press 1992; Molly Cochran, *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach.* Cambridge: Cambridge University Press 1999. Zu feministischen Theorien vgl. Christine Sylvester, *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era.* Cambridge: Cambridge University Press 1994; Jill Steans, *Gender and International Politics.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1998; J. Ann Tickner, *Gendering World Politics: Issues and Approaches in a Post-Cold War Era.* New York: Columbia University Press 2001.

<sup>24</sup> Zum Beispiel Laurie M. Johnson, *Thucydides, Hobbes and the Interpretation of Realism.* DeKalb, Ill.: Northern Illinois University Press 1993.

scholastischen Philosophie – haben als Katalysatoren des Wandels fungiert. Die nachfolgende historische Epoche der Neuzeit bzw. der Moderne hat eine paradigmatisch unterschiedliche Qualität von der des Mittelalters. Eine Vergewisserung über die Elemente der Moderne und ihre Verknüpfung zu einer Theorie der Moderne steht deshalb am Anfang des Nachdenkens über die Bedingungen von internationaler Politik. Die Theorie der Moderne benennt eine *differentia specifica*, die die Bedingungen von Politik heute von denen des Mittelalters und anderer historischer Epochen, aber auch anderer Kulturen unterscheidet. Moderne ist ein im weitesten Sinn kulturelles Phänomen, das sich in Europa nach dem Ausgang des Mittelalters, gebrochen durch die unterschiedlichen kulturellen Traditionen, im Wesentlichen gleichförmig entwickelt, als Ideensystem über Europa hinausgegriffen hat und heute globale Wirkungen entfaltet. Dabei ist es unwesentlich, ob sich traditionelle Kulturen dem Druck der Moderne widersetzen oder bereitwillig adaptieren: Moderne ist heute eine globale Realität, die zur Stellungnahme auffordert.

Moderne ist aber nicht nur ein kulturelles Phänomen, nicht nur eine „Stimmung“, sondern soziale und politische Wirklichkeit.<sup>25</sup> Die Rede von der Moderne beinhaltet eben auch die Beschreibung einer nach bestimmten Kriterien geordneten Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in ihrer Modernität von vormodernen Formen unterscheidet. In gewisser Weise gilt dies auch für die internationale Politik. Auch sie kann sich der Moderne nicht verschließen, ist von ihr geprägt. Wie internationale Politik mit Moderne zusammenhängt ist Thema dieser Studie. Dabei geht es mir darum, einen Beitrag zum Überdenken der konzeptionellen Werkzeuge der Disziplin der Internationalen Politik aus einer Theorie der Moderne heraus leisten.<sup>26</sup> Mit diesem Ansatz ist zugleich auch eine Abgrenzung benannt. Moderne ist eine historische Epoche, und damit ist der Geltungsbereich der Aussagen über internationale Politik auch historisch eingegrenzt. Wie immer internationale Politik unter Bedingungen des mittelalterlichen Feudalsystems oder des römischen Weltreiches funktioniert haben mag, sie tat es unter grundsätzlich anderen Bedingungen als in der Epoche der Moderne.

Moderne ist konstituierend sowohl für den Staat als auch für das internationale System. Damit ist zunächst einmal gesagt, dass der Staat der moderne Staat ist, also der rationale Staat, dessen Ursprung und Entwicklung Max Weber beschrieben hat. Der moderne Staat unterscheidet sich von den vormodernen Staa-

---

<sup>25</sup> Die Unterscheidung von Moderne als „Stimmung“ und als soziopolitische Wirklichkeit entnehme ich N. J. Rengger, *Political Theory, Modernity and Postmodernity*. Oxford, UK, Cambridge, MA: Blackwell 1995, S. 39ff.

<sup>26</sup> Richard Devetak, „The Project of Modernity and International Relations Theory“, in: *Millennium* 24.1 (1995), S. 27-51 sowie die vorzügliche Arbeit von Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: The Free Press 1976.



ten nicht nur mit Blick auf die Ausgestaltung der Souveränität, sondern vor allem hinsichtlich der Legitimation von Herrschaft. Kennzeichnend für das moderne internationale System sind zwei Aspekte: Zum einen, dass moderne Staaten mit einem spezifischen Verständnis von Souveränität die zentralen Akteure im internationalen System darstellen, zum anderen die Ergänzung politischer Handlungsbereiche durch ökonomische. Neben dem durch Staaten geprägten internationalen System entsteht in der Moderne ein kapitalistisches Weltsystem, das mit dem politischen System auf vielfältige Weise verflochten ist.<sup>27</sup>

Gleichwohl kann ein solches Unterfangen nicht ahistorisch angelegt werden, sondern muss Entstehung und Entwicklung von Moderne selbst und deren Einfluss auf Politik im Allgemeinen und internationale Politik im Besonderen thematisieren.<sup>28</sup> Die jeweilige Manifestation von Moderne soll am Gegenstand aufgezeigt werden. Deshalb ist es hinreichend, in der Einleitung von einem vereinfachten Verständnis der Moderne auszugehen, dieses dann im empirischen Hauptteil zu vertiefen, aber immer wieder an die theoretische Reflexion zurück zu binden.

Im vereinfachten Konzept der Moderne ist zunächst auf zwei zentrale Differenzierungen hinzuweisen. Zum einen ist konstitutiv für Moderne eine Ausdifferenzierung von Lebensbereichen, vor allem aber eine Trennung von Politik und Ökonomie. Politik und Ökonomie werden unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten unterworfen und nicht mehr, wie im prämodernen politischen Selbstverständnis, auf das Gemeinwohl hin orientiert. Dem Mittelalter war eine Eigengesetzlichkeit folgender Wirtschaft fremd. Noch bei Thomas von Aquin blieb das Wirtschaften auf das Gemeinwohl hingebunden. Dieses Selbstverständnis, schon brüchig geworden in der Praxis der wirtschaftlichen Zentren ab Mitte des 13. Jahrhunderts, wurde in der Moderne endgültig aus den ethischen Bezügen gelöst. Die

---

<sup>27</sup> Eine der häufig diskutierten Fragen der Theorie internationaler Politik in den vergangenen Jahren stellte das Akteur-Struktur-Problem dar. Vereinfacht ausgedrückt ging es in der Debatte um die Frage, wie man die ontologische Simplifikation von Analyseebenen vermeidet, also Akteure und Strukturen gleichermaßen in den Blick bekommt. Als Lösungsweg bietet sich das Strukturationsprinzip an. Mit anderen Worten: In der Theorie der Moderne ist ein Strukturationsprinzip benannt, dass konstitutiv für Agenten und Strukturen gleichermaßen ist, damit auch in der Analyse internationaler Politik die Brücke von Akteuren zu Strukturen schlägt und die ontologische Simplifikation von Analyseebenen vermeidet; vgl. Alexander Wendt, „The Agent-Structure Problem in International Relations“, in: *International Organization* 41.3 (1987), S. 335-370; Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press 1989 für eine Anwendung des konstruktivistischen Programms auf die Internationalen Beziehungen.

<sup>28</sup> Dabei greife ich eine Anregung von Alexander Wendt auf, der als Kernpunkt der Strukturationstheorie ausgemacht hatte „the use of structural analysis to theorize the conditions of existence of state agents, and the use of historical analysis to explain the genesis and reproduction of social structures“; Wendt, „The Agent-Structure Problem in International Relations“, S. 365.

Wirtschaft und die dem Wirtschaften zugrunde liegenden Antriebskräfte wurden als eigenständiger, eigenen Gesetzmäßigkeiten folgender Bereich anerkannt.<sup>29</sup> Politik und Ökonomie werden in der Moderne von unterschiedlichen Prinzipien konstituiert, die sich im politischen Bereich mit der Formulierung des Prinzips der Souveränität,<sup>30</sup> im ökonomischen Bereich mit der Formulierung des Prinzips des Eigentums<sup>31</sup> niederschlagen.

Souveränität ist auch heute noch einer der zentralen politischen Begriffe und ein konstitutives Prinzip moderner Politik. Gleichwohl ist der Gebrauch des Begriffs wenig trennscharf und hat einen nicht unbeträchtlichen Bedeutungswandel erfahren.<sup>32</sup> Dem mittelalterlichen Denken war das Konzept der Souveränität fremd. Das System gegenseitiger, formalisierter persönlicher Beziehungen von Vertrauen und Loyalität verband Personen unterschiedlichen gesellschaftlichen Rangs in einer Gemeinschaft wechselseitigen Schutzes und Vorteils. Die idealisierte Feudalpyramide wechselseitiger Abhängigkeiten tauschte ökonomische Vorteile (in Form von Lehen) gegen die Loyalität zum Oberherrn, die zu meist die Form militärischer Beistandsverpflichtung annahm. Auch die Kirche, der es durch kanonisches Recht verboten war, sich militärisch zu verteidigen, beteiligte sich an diesem wechselseitigen Austausch. Allerdings kam es durch die weitgehend unorganisierte Ausweitung feudaler Rechte und Institutionen zu überlappenden Rechtsansprüchen und einer Erodierung der Lehnspflichten. Der Feudalismus war deshalb geprägt durch „fragmentation, absence of political

---

<sup>29</sup> Hierzu Albert O. Hirschmann, *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980.

<sup>30</sup> Die Literatur zum Thema Souveränität ist schier unübersichtlich. Für den hier behandelten Zusammenhang der Entstehung des Konzepts der Souveränität wichtig: Jürgen Dennert, *Ursprung und Begriff der Souveränität*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag 1964, mit einer Aufarbeitung des Begriffs vor allem bei Bodin und Hobbes; F.H. Hinsley, *Sovereignty*. London: C.A Watts 1966 mit einer breit angelegten, ideengeschichtlichen Darstellung; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Frankfurt am Main: Athenäum 1970, sowie Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press 1995, der eine Begriffsgeschichte von Souveränität mit einer epistemologischen Fragestellung verknüpft, sowie die Arbeiten von Stephen Krasner: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press 1999; sowie *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Press 2001.

<sup>31</sup> Zur Entstehung des modernen Eigentumsbegriffes Manfred Brocker, *Arbeit und Eigentum. Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentumstheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992; mit Blick auf Locke vgl. Edward Andrew, *Shylock's Rights. A Grammar of Lockian Claims*. Toronto u. a.: University of Toronto Press 1988; grundlegend C.B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*. Oxford: Clarendon Press 1962; breiter angelegt Stephen Buckle, *Natural Law and the Theory of Property. Grotius to Hume*. Oxford: Clarendon Press 1991, sowie Jeremy Waldron, *The Right to Private Property*. Oxford: Clarendon Press 1990.

<sup>32</sup> Siehe die Überlegungen bei Nicholas Greenwood Onuf, „Sovereignty: A Conceptual History“, in: *Alternatives* 16 (1991), S. 425-446.

control and a general attitude of independence from superior authority.”<sup>33</sup> Joseph Strayer hat darauf hingewiesen, dass der Übergang vom Feudalismus zum modernen Staat durch mehrere Elemente gekennzeichnet war: das Aufkommen territorial und zeitlich gefestigter politischer Einheiten, die Entwicklung dauerhafter und unpersönlicher politischer Institutionen, die Übereinkunft der Notwendigkeit einer Autorität, die verbindliche Entscheidungen treffen kann, und die Akzeptanz der Idee, dass diese Autorität (und nicht die Familie, die lokale Gemeinschaft oder die religiöse Organisation) Loyalität einfordern kann.<sup>34</sup> Die Entwicklung zu dieser Form des modernen Staates erfolgte ungleichzeitig; vor allem in Frankreich entwickelten sich schon im 13. Jahrhundert lebhaft Debatten um zentral erhobene Steuern für die Verteidigung der *patria*, verstanden als *regnum Franciae*; damit war auch eine Übertragung von Loyalitäten auf den überpersönlichen Staatsverband mit eingeschlossen.<sup>35</sup> Auch in England sind schon im 13. Jahrhundert Vorformen staatlicher Souveränität feststellbar, die mit einer Übertragung von Grundloyalität auf den Staat einhergingen.<sup>36</sup> Die Säkularisierung des Staatsgedankens war praktisch konkretisiert, bevor sie von den Theoretikern der Souveränität begrifflich gefasst worden ist. Doch wurde erst mit dem begrifflichen Instrumentarium der Souveränitätslehren das Fundament für das neuzeitliche Staatsverständnis gelegt und die Trennungslinie zwischen mittelalterlichem und modernem Staat markiert.<sup>37</sup>

Die herausragenden Theoretiker staatlicher Souveränität – Machiavelli, Bodin und Hobbes – entwickelten ihre Ideen im Kontext einer allgemeinen Krisenerfahrung, in der die politische Stabilität des Gemeinwesens in Frage gestellt war. Der Auflösung der mittelalterlichen Ordo setzten alle drei einen säkular gedachten Staat entgegen, der in der Lage ist, die zentrifugalen Tendenzen der *civitas* zu bändigen, aber auch zu bündeln. In dieser Neubegründung politischer Ordnung vollzogen sie einen entscheidenden Bruch mit der mittelalterlichen Idee überlappender Herrschaftskreise und Loyalitäten. Die realistische und rationale Begründung und Beschreibung von Herrschaft stand überdies in deutlichem Widerspruch zu den normativ argumentierenden Fürstenspiegeln, aber auch zu den theologischen Systemen staatlicher Ordnung.

---

<sup>33</sup> Cary J. Nederman, Kate Langdon Forhan (Hrsg.), *Medieval Political Theory - A Reader. The Quest for the Body Politic, 1000-1400*. London und New York: Routledge 1993, S. 13.

<sup>34</sup> Joseph R. Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press 1970, S. 5-10.

<sup>35</sup> Siehe hierzu Ernst H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton: Princeton University Press 1997, S. 232-258.

<sup>36</sup> Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, S. 42-48.

<sup>37</sup> Siehe hierzu Otto Brunner, *Land und Herrschaft*. Brunn u.a.: Rudolf M. Rohrer Verlag 1942, S. 124ff.

Vor allem in den Schriften Machiavellis ist von Kritikern immer wieder die Entkoppelung politischer Praxis von normativen Bezügen beklagt worden.<sup>38</sup> Tatsächlich hat, wie Ernst Cassirer anmerkt, „das scharfe Messer des Denkens Machiavellis (...) alle Fäden durchschnitten, durch die der Staat früher mit dem organischen Ganzen der menschlichen Natur verbunden war.“<sup>39</sup> Allerdings war dieses Band in der politischen Praxis der italienischen Stadtstaaten ohnehin längst durchschnitten. Machiavellis Hauptwerk über den Fürsten behandelt vor allem die Frage, wie neue Herrscher – also jene, die durch Usurpation und nicht durch Erbfolge an die Macht gekommen waren – ihre Herrschaft stabilisieren können. Obwohl Machiavelli nicht selbst den Begriff der Staatsräson prägt, legt die Konzentration auf die *utilita* (der Nutzen einer Handlung) und die *necessità* (die zur Erreichung eines Zieles notwendigen Maßnahmen) der Herrschaft und ihrer Ausübung die gedanklichen Wurzeln zu der Idee der Staatsräson. Empörend für die zeitgenössischen Gegner Machiavellis war vor allem, dass er rein zweckrational argumentierte und sich vollständig indifferent gegenüber der moralischen Fragwürdigkeit der Mittel zur Stabilisierung einer Herrschaft zu verhalten schien. Für den englischen Kardinal Reginald Pole, der gegen Heinrich VIII. und dessen Vertrauten Thomas Cromwell die katholischen Höfe Europas zu einigen suchte, stellte Cromwell einen Schüler des Teufels, einen Schüler Machiavellis dar. Pole sieht in Machiavelli, Cromwell und Heinrich VIII. „die Vorwegnahme einer apokalyptischen Zukunft, eines Sturzes der abendländischen Menschheit in einen Abgrund tiefer Gewissenlosigkeit.“<sup>40</sup> Eine solche, keineswegs singuläre Opposition gegen die Trennung politischen Handelns von christlichen Werten oder traditioneller Tugenden richtete sich, ohne den Krisenkontext der Schriften Machiavellis zu berücksichtigen, gegen die scheinbare Schrankenlosigkeit der Mittel, die auf keinen höheren Zweck hin orientiert schienen. Spätere Interpreten haben hingegen hervorgehoben, dass Machiavellis Staatslehre durchaus republikanische, ja rechtsstaatliche Motive zugrunde liegen.<sup>41</sup> Entscheidend ist aber die aus der politischen Praxis seiner Zeit gewonnene Einsicht, dass in Abwesenheit einer stabilen Ordnung und eines verbindlichen normativen Horizontes Stabilität (und mithin alle anderen „höheren“ Güter) neu begründet werden müssen. Carl Joachim Friedrich schreibt:

---

<sup>38</sup> Vor allem Gerhard Ritter, *Die Dämonie der Macht. Betrachtungen über Geschichte und Wesen des Machtproblems im politischen Denken der Neuzeit*. Stuttgart: Hannsman 1947.

<sup>39</sup> Ernst Cassirer, *Der Mythos des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985, S. 184.

<sup>40</sup> Heinrich Lutz, *Ragione di stato und christliche Staatsethik im 16. Jahrhundert*. Münster: Aschendorff 1961, S. 33f.

<sup>41</sup> Vor allem Leonhard von Muralt, *Machiavellis Staatsgedanke*. Basel: Schwabe 1945; auch Quentin Skinner, *Machiavelli*, Oxford: Oxford University Press 1984, der Machiavelli in einer Tradition des klassischen Republikanismus sieht.

„... (F)ür Machiavelli war der Staat, oder vielmehr die *civitas*, die wesentliche Voraussetzung für alle Tugend, der Schöpfer aller Werte, wie für die Griechen die Polis. ... Deshalb ist der Aufbau einer solchen politischen Gemeinschaft eine Aufgabe von höchstem Wert. Ihre Durchführung ist die Vorbedingung alles moralischen Verhaltens und kann deshalb ihrerseits nicht den Regeln unterworfen werden, die selbst erst solches Verhalten sinnvoll machen.“<sup>42</sup>

Die zentrale Frage, so Friedrich, sei, ob die Verletzung einer Rechtsordnung dann gerechtfertigt werden könne, wenn ihr Fortbestand in Frage gestellt sei und begründete Aussicht bestehe, sie durch eine solche Verletzung sichern oder retten zu können.<sup>43</sup> Insofern ist Machiavellis Staatslehre sicherlich die „Theorie eines Grenzfalles“.<sup>44</sup> In der Entwicklung einer Theorie der Staatsräson aus den Wirren einer in sich zerstrittenen *civitas* nahm die Realität der italienischen Stadtstaaten die kontinentale Entwicklung lediglich vorweg, sowohl in der Gestaltung der Beziehungen der Städte/Staaten untereinander als auch in der rapiden Auflösung der Ordo der mittelalterlichen Gesellschaft und der brennenden Frage, wie ein Gemeinwesen stabilisiert werden kann.<sup>45</sup>

Einige Autoren sehen Machiavelli am Beginn der Moderne, als den ersten politischen Schriftsteller, der bewusst mit zentralen Annahmen politischer Philosophie bricht.<sup>46</sup> Darüber zu spekulieren, inwieweit Machiavelli ohne die spezifische Krisenerfahrung seiner Zeit möglich gewesen wäre, erscheint müßig. In jedem Fall aber erwuchs seine politische Philosophie auf dem Boden der italienischen Stadtstaaten, in denen der Geist der Rechenhaftigkeit schon zu einem großen Teil althergekommene Vorstellungen von Gerechtigkeit entkernt hatte; es lag deshalb nahe, die rationale und an der Zweck-Mittel-Relation orientierte ökonomische Verhaltensweise auf die Politik zu übertragen. Seine Rezeption ist nicht zuletzt dadurch erschwert worden, dass es außerhalb Italiens eine ähnlich entwickelte Wirtschaft und ein ähnlich entwickeltes Denken noch kaum gab. Aber sobald sich die bei Machiavelli prägende Krisenerfahrung in anderen Ländern wiederholte, wurden die Lehren des Florentiners aktuell.

Es waren ähnliche Krisenerfahrungen, die bei Jean Bodin zur Formulierung des Prinzips der Souveränität führten. Bodin war „der beste französische Kenner

---

<sup>42</sup> Carl Joachim Friedrich, *Die Staatsräson im Verfassungsstaat*. Freiburg und München: Alber 1961, S. 11.

<sup>43</sup> Ebd., S. 26.

<sup>44</sup> Erwin Faul, *Der moderne Machiavellismus*. Köln und Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1961, S. 44.

<sup>45</sup> Hierzu Theodor Schieder, „Niccolò Machiavelli. Epilog zu einem Jubiläumsjahr“, in: *Historische Zeitschrift* 1970, S. 265-294.

<sup>46</sup> Leo Strauss, „Three Waves of Modernity“, in: *An Introduction to Political Philosophy. Ten Essays by Leo Strauss*, hrsgg. von Hilail Gildin, Detroit: Wayne State University Press 1989, S. 81-98

Machiavellis“,<sup>47</sup> rückte aber von dessen Lehren ab, ohne im Ergebnis zu fundamental anderen Folgerungen zu kommen. Bodins Krisenerfahrung waren die Glaubenskämpfe und Religionskriege, gegen deren zerstörende Potenz er die monarchische Souveränität setzte. In Anlehnung an Aristoteles definierte er den Staat als „am Recht orientierte, souveräne Regierungsgewalt über eine Vielzahl von Haushaltungen und das, was ihnen gemeinsam ist.“<sup>48</sup> Hier zeigte sich Bodin noch der Tradition verhaftet. Die antiindividualistische Grundlegung des Staats auf dem Familienverband schloss nämlich einen Gesellschaftsvertrag als Begründung staatlicher Gewalt aus, begrenzte aber gleichzeitig staatliche Gewalt gegenüber den Eigenrechten der Familie. Darüber hinaus schwingt in seiner Beschreibung der Monarchie noch die Fürstenspiegelliteratur nach, da Bodin in der Selbstbindung des Fürsten ein Rezept gegen den Machtmissbrauch sieht. Neu war allerdings seine Konzeptionalisierung von Souveränität, sein „Plädoyer für die von der Spitze bis zur Basis der Gesellschaftspyramide durchgängige, rechtlich unvermittelte Vertikalbindung von Regierenden und Regierten.“<sup>49</sup> Souveränität war für Bodin nicht teilbar, sie ist „unveräußerlich, und ihr ist jede Begrenzung hinsichtlich der Machtbefugnis, der Aufgabenstellung oder ihrer Dauer fremd.“<sup>50</sup> Hauptfunktion der Souveränität ist die Gesetzgebung. Allerdings war der Souverän selbst nicht an die Gesetze gebunden, sondern lediglich an moralische Imperative, die sich aus den Gesetzen Gottes und dem Naturrecht ergaben. blieb Machiavelli der Idee des Machtstaates verhaftet, trat bei Bodin die Figur des Rechtsstaates neben die reine Technik der Herrschaftsausübung.

Thomas Hobbes, der aus der Erfahrung des englischen Bürgerkrieges heraus seinen Leviathan konstruierte, wirft die bei Bodin noch spürbaren Reste vormoderne Traditionen weitgehend ab. Sein Ideal war der naturwissenschaftlich konstruierte Staat, der ebenso auf Prinzipien beruht wie die Geometrie. Der Staat ist dabei ein „künstlicher Mensch“, von Menschen erschaffen, beseelt durch die Souveränität, „die dem ganzen Körper Leben und Bewegung gibt.“<sup>51</sup> Die Grundeinheiten seiner Staatsphilosophie sind nicht, wie noch bei Bodin, die Familien, sondern die Individuen. Der ahistorische, als logisches Konstrukt entworfene Naturzustand sieht die Menschen in einem permanenten Kampf. Er lebt in beständiger „Furcht und Gefahr eines gewaltsamen Todes – das menschliche Leben ist einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz.“<sup>52</sup> Aus der Ungewissheit des

---

<sup>47</sup> Helmut Quaritsch, „Staatsräson in Bodins Republique“, in: *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*. Berlin: Duncker und Humblot 1975, S. 43-63.

<sup>48</sup> Jean Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*. Buch I-III, hrsgg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch, München: Beck 1981, S. 98.

<sup>49</sup> Peter C. Mayer-Tasch, „Einführung in Jean Bodins Leben und Werk“, ebd., S. 27.

<sup>50</sup> Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*, S. 206.

<sup>51</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*. Hrsgg. von Iring Fetscher, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1984. S. 5

<sup>52</sup> Ebd., S. 96

Naturzustands kann er nur durch einen Gesellschaftsvertrag auf eine höhere, gesicherte Stufe menschlicher Existenz entfliehen. Der Preis dafür ist allerdings hoch: die Übertragung der obersten Gewalt auf eine Person oder Institution konstituiert einen Souverän, dessen Funktion es ist, den Frieden zu sichern, der aber als Begünstigter des Vertrags nicht an die Gesetze gebunden ist. Herrscherpersönlichkeit und Staatspersönlichkeit werden begrifflich getrennt. Der Ermächtigungsvertrag konstituiert eine Staatspersönlichkeit, eben jenen „sterblichen Gott“<sup>53</sup>, der durch den Souverän verkörpert wird. Souveränität ist für Hobbes absolut und unteilbar. Einmal ins Leben gerufen, haben die Untertanen Gehorsamspflicht, es sei denn, der Souverän verletzt seine Grundfunktion. Hobbes verneinte die bei Bodin noch manifeste Bindung des Souveräns an Naturrecht oder Gottes Recht. Der souveräne Staat ist ein notwendiges Übel, weil nur er in der Lage ist, die niederen Instinkte des Menschen im Zaum zu halten und „den Willen aller auf den innerstaatlichen Frieden und auf gegenseitige Hilfe gegen auswärtige Feinde hinzulenken.“<sup>54</sup>

Hobbes setzte den Leviathan als Souverän auch über religiöse Angelegenheiten, empfahl aber gleichwohl in der Praxis eine religiöse Toleranz. Der inneren Durchgestaltung der *civitas* durch die absolute Macht des Souveräns entspricht die außenpolitische Handlungsfreiheit. Mit der Souveränität verbunden „ist das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses gegenüber anderen Nationen, das heißt die Beurteilung, wann dies dem öffentlichen Wohl dienlich ist.“<sup>55</sup>

Zusammenfassend entwickelten die Theoretiker der Souveränität diese als ein Strukturprinzip staatlicher Gewalt, das die intermediären Gewalten beschränkt und in ein Ganzes einordnet. An Stelle der mittelalterlichen Herrschaftssysteme mit ihren verschränkten und überlappenden Loyalitäten, Zuständigkeiten und Kompetenzen tritt ein Herrschaftssystem, das eine vertikale Direktbindung von Regierenden und Regierten postuliert. Diese Direktbindung ist territorial definiert: Souveränität vollzieht sich in einem geographisch abgegrenzten politischen Raum und benennt die Subjekte der Herrschaft. Der Staat ist definiert durch die Trias von Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet. Der personale Herrschaftsverband wird ersetzt durch impersonale Herrschaftsbeziehungen, das Tor geöffnet für eine Übertragung partikularer Loyalitäten auf den Staat. Souveränität ist der Kern moderner Staatsbildung. Mit der Demarkation des politischen Raumes konstituiert das Prinzip der Souveränität die Trennung zwischen Innen und Außen und legt damit den Grundstein für die Entwick-

---

<sup>53</sup> Ebd., S. 134

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Ebd., S. 141.

lung einer modernen Staatenwelt. Hedley Bull unterstreicht diesen Aspekt nachhaltig:

„The starting point of international relations is the existence of *states*, or independent political communities each of which possess a government and asserts sovereignty in relation to a particular portion of the earth's surface and a particular segment of the human population. On the one hand, states assert, in relation to this territory and population, what may be called internal sovereignty, which means supremacy over all other authorities within this territory and population. On the other hand, they assert what may be called external sovereignty, by which is meant not supremacy, but independence of outside authorities.“<sup>56</sup> (Hervorhebung im Original)

Auch Martin Wight führt aus, dass Machtpolitik in dem Augenblick geboren wurde, als sich die Einheit der mittelalterlichen *Res publica* zugunsten der modernen souveränen Staaten aufgelöst habe.<sup>57</sup> Doch diese Erklärung ist ausfüllungsbedürftig, weil sich das moderne Staatensystem zwar auf der Existenz souveräner Staaten als notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung stützt. Alexander Wendt hat darauf hingewiesen, dass Souveränität als Institution nur auf der Basis von wechselseitigen Vorverständnissen und Erwartungen konkretisiert – „there is no sovereignty without an other.“<sup>58</sup> Das moderne Staatensystem entsteht mithin erst dann, wenn die souveränen Staaten eine räumliche Beziehung zueinander aufweisen, die eine Interaktion ermöglichen. Diese, für die europäischen Staaten des 16. und 17. Jahrhunderts gegebene Bedingung, wird durch den Eintritt der Vereinigten Staaten in die internationale Politik verdeutlicht: sie erfolgte, nachdem die trennenden Räume überwunden werden konnten und für die politischen Entscheidungsträger die Notwendigkeit erwuchs, sich außenpolitisch zu verhalten.<sup>59</sup> Mit dem Eintritt der USA erweiterte sich das europäische System der internationalen Politik zu einem Weltsystem,<sup>60</sup> das noch heute die Realität internationaler Politik prägt.

Souveränität (im Verständnis des 17. Jahrhunderts) hat also zwei Seiten: Nach innen gerichtet ermöglicht sie die Erzwingung von Rechtsfrieden, nach außen die dezisionistisch interpretierte Freiheit des Souveräns, Interessen in Beziehungen zu anderen Staaten auch mit kriegerischen Mitteln zu verfolgen.

---

<sup>56</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of World Politics*. New York: Columbia University Press 1995, S. 8.

<sup>57</sup> Martin Wight, *Power Politics*, hrsgg. von Hedley Bull, New York: Penguin 1979, S. 25.

<sup>58</sup> Alexander Wendt, „Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics“, in: *International Organization* 46.3 (1992), S. 391-425; 412.

<sup>59</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*. New York: Knopf 1962, S. 22.

<sup>60</sup> So Quincy Wright, *Problems of Stability and Progress in International Relations*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press 1954, S. 44.



Darüber hinaus entsteht durch die souveränen Staaten ein internationales System, in dem die Staaten keiner höheren Autorität mehr unterworfen sind. Der mittelalterliche Herrschaftsanspruch der Kirche ist damit endgültig zu Grabe getragen worden. Souveränität ist darüber hinaus territorial definiert; es ist eine Souveränität in einem umgrenzten Raum über eine benennbare Anzahl von Individuen. Mit Blick auf Rechtssysteme entstehen zwei voneinander getrennte Ordnungen: Innenpolitisch eine Ordnung, in der die Unterwerfung unter bzw. Bindung an das Recht zum Strukturprinzip wird, im internationalen System eine Ordnung, in der Rechte zwischen Staaten Geltung haben, aber (von dem Rekurs auf kriegerische Mittel abgesehen) über keine übergeordnete Durchsetzungsinstanz verfügt. Innenpolitik ist hierarchisch organisiert, mit einem staatlichen Monopol legitimer Gewaltausübung; das internationale System ist anarchisch strukturiert, also unter Abwesenheit einer verbindlichen Autorität mit Steuerungs-, Regelungs- und Erzwingungsfunktionen. Völkerrecht ist im Wesentlichen dezentral und horizontal, innerstaatliches Recht zentral und vertikal. Vor allem nach dem Westfälischen Frieden 1648 setzte sich dieser Souveränitätsbegriff im Verkehr der europäischen Staaten untereinander durch und ersetzte die zuvor als Einheit gedachte *Res publica Christiana* durch die souveränen, ihren Interessen und Eigengesetzlichkeiten folgenden Staaten. Gleichzeitig wurde Souveränität zur Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Staatengesellschaft. Nur wer in der Lage war, sich an die Spielregeln zu halten, wurde als gleichberechtigt anerkannt. Dabei war es unerheblich, ob die Staaten (bzw. die handelnden Akteure) stets genau wussten, was Souveränität bedeutet und dass es einen einheitlichen, von allen geteilten Begriff der Souveränität gab. Souveränität ergab sich durch Anerkennung wie sie durch Nichtanerkennung verloren gehen konnte.

Der zweite Zentralbegriff der Moderne ist der des Eigentums. Zwar kannte auch die mittelalterliche Theorie das Rechtsinstitut des Eigentums, doch blieb, unter dem Einfluss der Kirchenväter, die Lehre von der ursprünglichen Gütergemeinschaft beherrschend. Privateigentum war der Sündenfall von der ursprünglichen Gütergemeinschaft, die als Ideal in der klösterlichen Gemeinschaft fortlebte. Allerdings mussten für die Menschen außerhalb der idealen Gemeinschaft Regeln der individuellen Nutzung und des Erwerbs von Eigentum entwickelt werden; diese waren dann menschliches Recht, vom Staat erlassen und garantiert, aber in einem Spannungsverhältnis zum natürlichen Zustand der Gütergemeinschaft.<sup>61</sup> Eigentum war mithin eine Institution menschlichen, nicht göttlichen Rechts. Bei Thomas von Aquin kam es, unter dem Einfluss der aristotelischen Schriften, zu einer Revision der eigentumsfeindlichen Einstellungen der Kirchenväter. Er betrachtete Eigentum als zwar nicht als unmittelbares Na-

---

<sup>61</sup> Richard Schlatter, *Private Property. The History of an Idea*. London: George Allen & Unwin 1951, S. 39ff.

turrecht, doch sei es der menschlichen Natur gemäß; es ergänze mithin das Naturrecht. Privateigentum ist Thomas zufolge sowohl zweckmäßig als auch vernünftig, wird vom Staat garantiert und mit Blick auf das Gemeinwohl reguliert.<sup>62</sup>

Obschon sowohl Bodin und Hobbes das Recht auf Eigentum anerkannten,<sup>63</sup> wurde erst bei John Locke Eigentum – mit nachhaltigen Wirkungen in der politischen Philosophie als auch in der politischen Praxis – als ein dem absolutistischen Staat entgegenstehendes, die Freiheit des Einzelnen begründendes und vorstaatliches Recht interpretiert.<sup>64</sup> Locke beginnt seinen Gedankengang mit der Prämisse, dass Gott die Welt den Menschen gemeinsam übertragen und ihnen die Vernunft verliehen habe, „sie zum größten Vorteil und zur Annehmlichkeit ihres Lebens zu nutzen.“<sup>65</sup> Diese Prämisse teilt Locke mit den naturrechtlich begründeten Entwürfen. Die Idee des gemeinschaftlichen Eigentums der Erde war etwa auch Hugo Grotius nicht fremd, der dann mittels vertraglicher Übereinkunft die Entstehung des Privateigentums begründet. Locke geht indes einen anderen Weg. Auch wenn die Erde allen gemeinsam gehört, so hat der Mensch doch Eigentum an seiner Person. Alles, was er mit seiner Hände Arbeit dem Naturzustand entrückt wird sein Eigentum, weil er es mit seiner Arbeit gemischt hat.<sup>66</sup> Der Clou der Lockeschen Argumentation hier ist, dass er das *suum* der naturrechtlichen Tradition individualistisch umdeutet: Alles, was der Mensch aus seinem Selbsterhaltungstrieb heraus aus dem Gemeineigentum entfernt und sich aneignet, ist sein Eigentum. Hier interessieren nicht die Aneignungsschranken, die Locke durchaus benennt und die den Eigentumserwerb begrenzen. Entscheidend ist, dass Locke ein dynamisches Moment einführt, dass die wirtschaftliche Statik einer auf Tausch und Eigenversorgung abgestimmten Wirtschaft transzendiert. Der Ausbruch aus einer bloßen Bedarfsdeckungswirtschaft erfolgt für Locke mit der Erfindung des Geldes, das die Akkumulation von Gütern und ihren Tausch ermöglicht. Geld macht Besitz dauerhaft und ermöglicht die Vergrößerung von Besitz. Dabei wird Geld durch stillschweigende Übereinkunft ein Wert zugemessen, der auf die Arbeit zurückführbar ist. Es ist die Arbeit, die den Dingen unterschiedlichen Wert verleiht.<sup>67</sup> Wichtig ist zunächst, dass Arbeit auch veräußert werden kann. Damit ist der Schritt getan zur Aneignung fremder Ar-

---

<sup>62</sup> Ebd., S. 47-55.

<sup>63</sup> Freilich mit Einschränkungen: Bodin spricht davon, der souveräne Fürst habe nicht das Recht, Eigentum „ohne vernünftigen rechtfertigenden Grund zu entziehen“; *Sechs Bücher über den Staat*, S. 235

<sup>64</sup> Vgl. Udo Margendant und Matthias Zimmer, *Eigentum und Freiheit. Eigentumstheorien im 17. und 18. Jahrhundert*. Idstein: Schulz-Kirchner 1993 m.w.N.

<sup>65</sup> John Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hrsgg. und eingeleitet von Walter Euchner. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1967, S. 216.

<sup>66</sup> Ebd., S. 217.

<sup>67</sup> Ebd., S. 225.

beit bzw. der Produkte fremder Arbeit. So wird, in einer oft zitierten Passage der Lockeschen Eigentumsbegründung, auch der „Torf, den mein Knecht gestochen“, Eigentum nicht des Knechtes, sondern, modern gesprochen, seines Arbeitgebers. Damit ist, wie Richard Saage anmerkt, der „Schritt vom Eigentum an der eigenen Person zum kapitalistisch fungierenden Privateigentum vollzogen.“<sup>68</sup> Deutlicher noch markiert C. B. Macpherson den Umbruch, der mit der Lockeschen Arbeitslehre einhergeht. Gegenüber den einfachen Marktgesellschaften, in denen Güter und Dienstleistungen, nicht aber die Arbeit transferierbar war, und der ständischen Gesellschaft, in der kein Markt für Arbeit existierte, öffnet Lockes Theorie den Weg zu einer Eigentumsmarktsgesellschaft. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass sie

„im Gegensatz zu einer auf Tradition und ständischer Ordnung beruhenden Gesellschaft keine autoritative Verteilung von Arbeit und Belohnung kennt, und in der es im Gegensatz zu einer Gesellschaft unabhängiger Produzenten, die nur ihre Produkte auf den Markt bringen, sowohl einen Markt für Erzeugnisse als auch einen Markt für Arbeit gibt. Wollte man für diese Gesellschaftsordnung ein einziges Kriterium benennen, so wäre es dieses: des Menschen Arbeit ist eine Ware, das heißt, dass seine Kraft und Geschicklichkeit zwar ihm gehören, jedoch nicht als integrierender Bestandteil seiner Person betrachtet werden, sondern als Besitz, dessen Gebrauch er nach Belieben einem anderen gegen einen Preis überlassen kann.“<sup>69</sup>

Für Locke ist Eigentum breit angelegt und umfasst Leben, Freiheit und Besitz.<sup>70</sup> Eigentum ist bereits im Naturzustand begründet, und der Gesellschaftsvertrag wird abgeschlossen von Menschen „zum gegenseitigen Schutz ihres Lebens, der Freiheiten und des Vermögens, was ich unter der allgemeinen Bezeichnung Eigentum zusammenfasse.“<sup>71</sup> Der Staat ist mithin dem Schutz des vorstaatlich begründeten Eigentums verpflichtet; er ist ein Staat der Besitzenden. Es überrascht deshalb nicht, dass in Lockes Staatstheorie den Besitzenden eine besondere Rolle zukommt. Sie sind nicht nur Objekte, sondern auch Subjekte bzw. Autoren staatlicher Herrschaft. Ihnen bleibt, dem Selbstverständnis der Zeit folgend, das aktive und passive Wahlrecht vorbehalten.<sup>72</sup>

Locke befreite das Eigentum aus den Fesseln der mittelalterlichen Sozialgebundenheit und erklärte es zu einem individuellen Recht. Damit wurde das durch

---

<sup>68</sup> Richard Saage, *Vertragsdenken und Utopie. Studien zur politischen Theorie und zur Sozialphilosophie der frühen Neuzeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989, S. 54.

<sup>69</sup> Crawford B. Macpherson, *Die politische Theorie des Besitzindividualismus: Von Hobbes bis Locke*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990, S. 62f.

<sup>70</sup> Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, S. 253

<sup>71</sup> Ebd. S. 278.

<sup>72</sup> Harry T. Dickinson, *Liberty and Property. Political Ideology in Nineteenth Century Britain*. London: Holmes and Meier Publ. 1977, S. 86ff.

keinerlei Fesseln mehr gebändigte Gewinnstreben hoffähig gemacht.<sup>73</sup> Lockes Eigentumstheorie entsprach den Interessen einer zunehmend selbstbewusster agierenden Schicht von Kaufleuten. Indem er das Streben nach Eigentum als natürlich kennzeichnete und das Privateigentum vor dem Gemeineigentum den Vorzug gab, lieferte er eine ideologische Rechtfertigung der bürgerlichen Marktgesellschaft. Gleichzeitig spiegelte Lockes Theorie die gesellschaftliche Praxis wider, die im vorausgegangenen Jahrhundert noch nicht auf den Begriff gebracht werden konnte:

„In the sixteenth century the practical policies of the middle class were too diverse and opportunistic to be justified by any one formal theory. Not until feudalism had been destroyed and the era of confiscation had drawn to a close could theorists construct a formal argument which would sanctify the rights of private owners and leave the individual capitalist free to use his capital as he saw fit. That was the task of the seventeenth and eighteenth century.”<sup>74</sup>

Mit der Lockeschen Eigentumstheorie löste der *homo oeconomicus*, der aus den normativen Zwängen der Gemeinwohlorientierung entlassene wirtschaftende Mensch, das Leitbild des *animal sociale* ab. Eigentum in diesem Sinn wurde konstituierend für die Trennung von Politik und Wirtschaft und die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft.<sup>75</sup> Gleichzeitig legte der liberale Eigentumsbegriff die Grundlagen für das moderne internationale System mit seiner Mischung aus politischen und wirtschaftlichen Komponenten. „Property”, so spitzt Kurt Burch zu, „was the wedge that split the state system and global capitalism; it was also the tie that bound them.”<sup>76</sup> Mit anderen Worten: Eigentum ist die territoriale Ausprägung von Souveränität, die wiederum Staaten voneinander abgrenzt und das internationale System als ein Staatensystem hervorbringt. Ökonomisch allerdings beruhen die Transaktionen auf einem Eigentumsbegriff, der wiederum in einer staatlichen Rechtsordnung verankert ist.

Souveränität und Eigentum bleiben auch auf andere Weise miteinander eng verknüpft. Beide haben einen ausschließenden Charakter und benennen Sphären ausschließlicher Verfügungsgewalt in der Tradition des aus dem römischen Recht entlehnten Begriffs des *dominium*. Als Vorbild diente die Tradition exklu-

---

<sup>73</sup> Hannah Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*. München und Zürich: Piper 1981, S. 100.

<sup>74</sup> Schlatter, *Private Property*, S. 81.

<sup>75</sup> Dabei bleiben die Verknüpfungen des als Recht verstandenen Eigentums und der Souveränität durchaus noch erhalten; siehe Morris Cohen, „Property and Sovereignty“, in: *Property. Mainstream and Critical Positions*, hrsgg. von C.B. Macpherson, Toronto u.a.: University of Toronto Press 1978, S. 155-175.

<sup>76</sup> Kurt Burch, *'Property' and the Making of the International System*. Boulder, London: Lynne Rienner 1998, S. 29.

siver Eigentumsrechte, die auf das Modell der Souveränität übertragen wurden. Beide sind (zunächst) territorial definiert: Souveränität und Eigentum sind räumlich fixiert innerhalb einer begrenzten Macht- und Rechtsordnung. Vor allem Charles Tilly hat darauf hingewiesen, dass die Entstehung des modernen Staates ohne diese beiden konstituierenden Prinzipien kaum denkbar gewesen wäre.<sup>77</sup> Deutlich hat auch John G. Ruggie diesen Zusammenhang im Auge wenn er schreibt dass „the early modern redefinition of property rights and reorganization of political space unleashed both interstate political relations and capitalist production relations.“<sup>78</sup> Aus dem Niedergang des Feudalismus ging ein System souveräner Staaten hervor, das auch prägend für das internationale System wurde – keineswegs ein natürlicher Vorgang, wenn man die in der spätmittelalterlichen und frühmodernen Zeit angelegten Alternativen betrachtet.<sup>79</sup>

Die Trennung von Wirtschaft und Politik und ihre Begründungen in den Prinzipien von Souveränität und Eigentum standen damit am Anfang der Entwicklung und Ausbildung sowohl des Staatensystems als auch des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Sie bildeten funktionell eigengesetzliche Bereiche, blieben aber eng aufeinander bezogen; dies ist bereits ein wichtiger Hinweis für die später zu behandelnde Frage, ob und inwieweit die Dynamik des globalen kapitalistischen Systems den Staat als zentralen Akteur in der internationalen Politik verdrängt hat.

## 2. Moderne, instrumentell und normativ

Eine zweite, für die Moderne zentrale Differenzierung hat Stephen Toulmin herausgearbeitet.<sup>80</sup> Er argumentiert, dass die Moderne zwei Ursprünge hat. Der erste Ursprung ist das neue wissenschaftliche Denken, repräsentiert vor allem durch die Philosophie von René Descartes und die Arbeiten von Galileo Galilei und Isaac Newton. Diese instrumentelle Dimension der Moderne bricht mit der aristotelischen Logik, nimmt ihren Ausgang in einer radikalen Skepsis, unter-

---

<sup>77</sup> Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, 900-1992*. Oxford, Malden, MA: Blackwell 1992, sowie der von Tilly herausgegebene Sammelband *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press 1975. Auf den engen Zusammenhang von Staatsbildung, Wirtschaftsordnung und Außenpolitik hat bereits Otto Hintze hingewiesen; vgl. „Wesen und Wandlung des modernen Staates“, in: *Gesammelte Werke*, Bd. 1, hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1962, S. 470-496.

<sup>78</sup> John G. Ruggie, „Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neorealist Synthesis“, in: *World Politics* 35.1 (1983), S. 261-285; 281.

<sup>79</sup> Vor allem Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press 1994.

<sup>80</sup> Stephen Toulmin, *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: University of Chicago Press 1990.

streicht die Zentralität induktiven Vorgehens zur Gewinnung von Erkenntnis, bevorzugt empirische Beobachtung über die Interpretation von Autoritäten und definiert ihr Projekt in der rationalen Erfassung und Beschreibung der Welt. Der zweite Ursprung ist die Neukonzeptionierung des Individuums beginnend in der humanistischen Philosophie des 14. bis 16. Jahrhunderts, die in den philosophischen Entwürfen von John Locke und Immanuel Kant zu einem Abschluss geführt wird. Im Humanismus etwa eines Montaigne oder Erasmus sind die christlichen Bindungen noch stark ausgeprägt; der Humanismus richtet sich gegen Dogmatismus und Aberglauben. Gegenüber dem stark generalisierenden Grundzug der rationalistisch-instrumentellen Seite der Moderne betont der Humanismus zunächst die Kategorien des Besonderen, des Zeitgebundenen, des Lokalen und des Mündlichen; gerade hier steht er in starkem Kontrast zum zeitlich später einsetzenden Rationalismus.<sup>81</sup> Die Wendung gegen universalisierende Ansprüche der Moderne ist keineswegs singulär; sie kehrt zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Frage von Weltbürgertum und Nationalstaat (Friedrich Meinecke) zurück, in der Auseinandersetzung zwischen Aufklärungsphilosophie und Historismus, aber auch in der heutigen Zeit in den Debatten zwischen liberalem Kosmopolitanismus und ebenfalls der liberalen Tradition entsprungenen Multikulturalismus.

Toulmin argumentiert, dass die humanistische Tradition von Moderne durch die Krisen des 17. Jahrhunderts in den Hintergrund gedrängt worden sind. Da ist zunächst die Ermordung des französischen Königs Heinrich IV. im Jahre 1610, die wie ein Blitzschlag die kommenden Ereignisse illuminiert: den Dreißigjährigen Krieg und die Wirren des englischen Bürgerkriegs, die in der Hinrichtung des englischen Königs Karl I. im Jahr 1649 kulminierten. Toulmins Argument ist, dass in dieser Zeit der allgemeinen Krise und Orientierungslosigkeit das Verlangen nach einem sicheren Punkt, nach Gewissheit die pluralistische Haltung der Humanisten verdrängt habe. Nicht Toleranz, sondern die unverrückbaren Wahrheiten der Geometrie und der modernen Naturwissenschaften erscheinen als die bessere Alternative. Auch die Politik wird zu einer Wissenschaft *more geometrico*, in der nicht mehr die Staatsklugheit, sondern vor allem die richtigen Konstruktionsprinzipien des Staates und die Einsicht in das Funktionieren des Staatsmechanismus eine herausgehobene Rolle spielen.

Die Moderne zeigt also durchaus ein doppeltes Gesicht, wenn man beide Ursprünge ernst nimmt: Sie ist gleichzeitig generalisierend und individualisierend, abstrakt und konkret, lokal und universal.<sup>82</sup> Für den vorliegenden Zusam-

---

<sup>81</sup> Toulmin, ebd. S. 30-35 für eine nähere Betrachtung der Transformationsprozesse.

<sup>82</sup> Ein Teil dieses doppelten Erbes wird auch in der Politikwissenschaft deutlich, die immer vor der Frage nach dem Zugriff auf ihren Gegenstand steht. Geht es eher um eine der Naturwissenschaft angelehnten Beschreibung und Erklärung, ja eventuell gar einer Prognose im sozialwissenschaftli-

menhang ist ein Aspekt von zentraler Bedeutung, der nach dem Abschied des Humanismus nicht mit verabschiedet worden ist: die Sicht auf den Menschen als einem Individuum, die sich zu einer normativen Seite von Moderne entwickelt. Diese normative Dimension der Moderne bricht mit der sozialen Definition des Einzelnen, betont die Einzigartigkeit des Menschen, nimmt ihren Ausgang vom Axiom unveräußerlicher und natürlicher Rechte des Menschen und definiert ihr Projekt im Schutz eben jener Rechte und der Emanzipation des Menschen.<sup>83</sup>

Hier wird der Bezug zu den Diskussionen über das Eigentum deutlich. Locke (und vorher Hobbes) gehen von einer individualistischen Sicht des Menschen aus. Bei Locke werden die vorstaatlichen Rechte indes nicht nur weiter interpretiert als bei Hobbes, sondern darüber hinaus postuliert, dass es die Aufgabe des Staates sei, jene Rechte zu schützen; hierin liegt die Begründung des Gesellschaftsvertrages. Es ist vor allem das Zeitalter der Aufklärung, das diesen Gedanken weiter entwickelt, ohne ihn allerdings aus der Fiktion des Gesellschaftsvertrages heraus zu begründen. Toulmin benennt vier Verschiebungen, die die humanistische Tradition allerdings grundlegend von der philosophischen Tradition seit dem 17. Jahrhundert unterschieden und eine neue Weltsicht begründen halfen: die Verschiebung von der oralen zur geschriebenen Tradition, vom Partikularen zum Allgemeinen, vom Örtlichen zum Universellen, und von Zeitgebundenen zum Zeitlosen:

„Thus, from 1630 on, the focus of political inquiries has ignored the particular, concrete, timely and local details of everyday human affairs: instead, it has shifted to a higher, stratospheric plane, on which nature and ethics conform to abstract, timeless, general, and universal theories.“<sup>84</sup>

Damit erst entfaltete die Moderne ihre Sprengkraft. Indem sie die individualistische Wende universalisierte und zum allgemein gültigen Axiom erhob, begrün-

---

chen Sinn oder um ein Verstehen von Sinnzusammenhängen in der geisteswissenschaftlichen Tradition? Unzweifelhaft ist, vor allem in der deutschen Politikwissenschaft, heute eine deutliche Dominanz sozialwissenschaftlicher Methoden und Ansätze zu verzeichnen. Die noch in der Freiburger Schule deutliche Fragestellung nach dem *bonum commune* und dem guten Leben gilt daher heute vielfach als unschicklich, ja als unwissenschaftlich. Vgl. zu dieser Entwicklung Wilhelm Bleek, *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck 2001, S. 371ff.

<sup>83</sup> Diese philosophische Ahnenreihe kann sicherlich noch weitergeführt werden, über Marx bis in die gegenwärtige Diskussion, in der vor allem Jürgen Habermas sich mit dem „Projekt der Moderne“ intensiv auseinandergesetzt hat. Siehe hierzu vor allem seine Ausführungen in *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1988. Eine der aus meiner Sicht überzeugendsten Neuformulierungen jenes normativen Projekts der Moderne stammt von David Held, insbesondere *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press 1995; dazu unten, Kap. VI.1.

<sup>84</sup> Toulmin, *Cosmopolis*, S. 35.

dete sie die Universalität der Menschenrechte und deren revolutionierenden Charakter gegenüber traditionellen Gesellschaften. Die Behauptung, dies stelle einen Fortschritt in der Entwicklung der Menschheit insgesamt dar, durchbrach zudem die zyklischen Geschichtsbilder, die noch in der frühen Neuzeit dominant waren. Die Fortschrittserwartung, die sich in den Geschichtsphilosophien von Condorcet über Hegel bis Marx zu einer Fortschrittsgewissheit verdichtete, konnte damit als phylogenetische Erfolgsgeschichte der Menschheit, als Verwirklichung der ihr eigenen Potenzen interpretiert werden. Der Siegeszug des europäischen Modells der Staatlichkeit war, neben der puren materiellen Überlegenheit der europäischen Staaten, eben auch der damit transportierten Ideologie einer die Räume und Kulturen übergreifenden Universalität des Menschenbildes geschuldet.

Das Durchbrechen der zyklischen zugunsten einer gerichteten Auffassung der Geschichte hatte unmittelbare Konsequenzen für die politische Praxis. Sie ermöglichte den unmittelbaren Vergleich von Kulturen auf der Basis eines europäischen Zivilisationsniveaus und erbrachte in der Regel den Aufweis der Überlegenheit der europäischen Kulturen, die dann wiederum als Legitimation für eine „Zivilisierung“ der als unterentwickelt kategorisierten Völker herhalten musste. Weit davon entfernt mit dem Rankeschen Diktum jede Epoche und damit implizit auch jede andere Kultur als unmittelbar zu Gott zu sehen, führte das aus der europäischen Aufklärung erwachsene universale Menschenbild und die darin versteckte Fortschrittsgewissheit zu einer teilweisen Umgestaltung auch außereuropäischer Gesellschaften nach europäischem Ebenbild.

### **3. Methodische Orientierung und Aufbau**

Die vorangegangenen ersten Ausführungen zu der Physiognomie der Moderne haben einerseits deutlich gemacht, wie wichtig in der Disziplin der Internationalen Beziehungen die Unterscheidung der Analyseebenen von Individuum, Staat und internationalem System ist;<sup>85</sup> andererseits konvergieren sie wiederum in der Theorie der Moderne. Die Hauptthese der Arbeit ist, dass eine solche Theorie der Moderne, die die unterschiedlichen Analyseebenen zusammenbringt, einen Beitrag zur theoretischen Orientierung in der Disziplin der Internationalen Beziehungen zu leisten vermag. Dieser Beitrag besteht meines Erachtens darin, einen

---

<sup>85</sup> Ein solches Vorgehen gebietet sich schon aufgrund der unterschiedlichen Reichweite der Aussagen, die auf den jeweiligen Analyseebenen gemacht werden können. Grundsätzlich hierzu J. David Singer, „The Level-of-Analysis Problem in International Relations“, in: *The International System. Theoretical Essays*, hrsgg. von Klaus Knorr und Sidney Verba, Princeton: Princeton University Press 1961, S. 77-92



historisch und theoretisch fundierten Rahmen für die Analyse internationaler Politik bereitstellen zu können, der auch disparate Phänomene schlüssig einzu-beziehen in der Lage ist und der reduktionistische Verkürzungen in der Analyse internationaler Politik vermeidet. Dabei stehe ich in meiner theoretischen Orientierung der Englischen Schule<sup>86</sup> der Internationalen Beziehungen nahe. Dies ergibt sich zum einen aus der theoretischen Vororientierung der Theorie der Moderne. Gegenüber der positivistisch halbierten Rationalität<sup>87</sup> des strukturellen Realismus und der kalkülfreien Welt des Liberalismus hat es die Englische Schule verstanden, Norm und Nutzen in der internationalen Politik zusammen zu denken, ohne einem methodischen Reduktionismus zu verfallen. Eine der zentralen Unterscheidungen der Englischen Schule, die sich im weiteren Verlauf der Untersuchung als fruchtbar erweisen wird, ist die zwischen „international sys-

---

<sup>86</sup> Aus der Vielfalt der Beiträge unter anderem Hedley Bull, *The Anarchical Society*. London: Macmillan 1977; Hedley Bull und Adam Watson (Hrsg.), *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press 1984; Adam Watson, *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*. London und New York: Routledge 1992; Ders., *The Limits of Independence. Relations Between States in the Modern World*. London: Routledge 1997; Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press 2004; zur englischen Schule überblicksartig Tim Dunne, *Inventing International Society: A History of the English School*. Basingstoke: Macmillan 1998 sowie Andrew Linklater und Hidemi Suganami, *The English School of International Relations. A Contemporary Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press 2006.

<sup>87</sup> Anspielend auf Max Webers Unterscheidung von Wert- und Zweckrationalität in *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsgg. von Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr 1972, S. 12. Eine gründliche Kritik vor allem am Waltzschen Verständnis von internationaler Politik hat Richard Ashley geleistet. Er bezeichnet den Neorealismus als einen „orrey of errors“, a self enclosed, self-affirming joining of statist, utilitarian, positivist, and structuralist commitments. ... What emerges is a positivist structuralism that treats the given order as the natural order, limits rather than expands political discourse, negates or trivializes the significance of variety across time and place, subordinates all practice to an interest in control, bows to the ideal of a social power beyond responsibility, and thereby deprives political interaction of those practical capacities which makes social learning and creative change possible. What emerges is an ideology that anticipates, legitimizes, and orients a totalitarian project of global proportions: the rationalization of global politics.“ Ashley, „The Poverty of Neorealism“, in: *Neorealism and Its Critics*, hrsgg. von Robert O. Keohane, New York: Columbia University Press 1986, S. 255-300; 257f. Es scheint, als ob diese Aussagen Ashleys vor allem durch den weltpolitischen Umbruch 1989/1991 eine Bestätigung erfahren haben; siehe John Lewis Gaddis, „International Relations Theory and the End of the Cold War“, in: *International Security* 58 (1992/93), S. 5-58, sowie Richard Ned Lebow, „The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism“, in: *International Organization* 48.2 (1994), S. 249-277. Dieser amerikanisch geprägte Neorealismus ist nicht zu verwechseln mit dem Neorealismus der Münchner Schule um Gottfried Karl Kindermann, dessen Rezeption allerdings eher beschränkt geblieben ist; vgl. dazu Gottfried Karl Kindermann (Hrsg.), *Grundelemente der Weltpolitik*. München u.a.: Piper 1986, sowie der Versuch der Weiterentwicklung zu einem systemischen Neorealismus bei Alexander Siedschlag, *Neorealismus, Neoliberalismus und Postinternationale Politik. Beispiele Internationale Sicherheit - Theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1997.

tem“ und „international society“, wobei sich die Englische Schule begrifflich letzterer annimmt. Für sie besteht eine *international society* als

„a group of states (or, more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that the behaviour of each is a necessary factor in the calculation of others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognise their common interest in maintaining these arrangements.“<sup>88</sup>

Gleichwohl unterscheidet sich der hier gewählte Ansatz in einem Punkt entscheidend von der Englischen Schule, nämlich in der Betonung der strukturellen Geschichte (und nicht der politischen Geschichte) der Staatenwelt als Voraussetzung eines historisch informierten und theoretisch fundierten Nachdenkens über die gegenwärtigen Problemlagen internationaler Politik.<sup>89</sup> Diese strukturelle Geschichte kann im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Arbeit keinen Anspruch auf historische Vollständigkeit stellen, sondern jene Strukturen identifizieren und beschreiben, die für die Entwicklung internationaler Politik in der Moderne und für ihr Verständnis heute zentral sind.<sup>90</sup>

Allerdings kann sich eine solche Betrachtung nicht vollständig von historischen Erfahrungen trennen, sondern auf sie zurück bezogen werden können.<sup>91</sup> Dies gebietet alleine schon ein von transhistorischen Wahrheitsansprüchen entkernter Ansatz, der sich einer historistischen Verortung von sozialer Wirklichkeit und Begrifflichkeiten verpflichtet sieht. Dies hat eine Reihe von Konsequenzen. Wenn von einer sozialen Konstruktion von Wirklichkeit in der internationalen Politik die Rede ist, heißt dies auch, dass die zentralen Begriffe der Disziplin – Macht, Interesse, Einfluss, Gleichgewicht, Souveränität – eine vom Betrachter abhängige, also mithin keine transhistorische Geltung haben. Das, was die Begriffe bezeichnen, ist mithin immer vom Betrachter abhängig; sie müssen gewusst werden, um benutzt werden zu können. Ähnlich wie im Zitat von Wendt – „there is no sovereignty without an other“ – gilt auch für alle anderen zentralen Begriffe

---

<sup>88</sup> Bull, *Anarchical Society*, S. 13.

<sup>89</sup> Vgl. aber dazu (aus dem Umfeld der englischen Schule) die Überlegungen von Barry Buzan und Richard Little: Barry Buzan und Richard Little, „The Idea of the 'International System': Theory Meets History“, in: *International Political Science Review* 15.3 (1994), S. 231-255; dies., „Reconceptualizing Anarchy: Structural Realism Meets World History“, in: *European Journal of International Relations* 2.4 (1996), S. 403-438; Barry Buzan, „From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School“, in: *International Organization* 47.3 (1993), S. 327-352.

<sup>90</sup> Zum schwierigen Verhältnis von Geschichte und der Theorie internationaler Beziehungen vgl. das in *International Security* 22.1 (1997) abgedruckte Symposium.

<sup>91</sup> Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation 1984, S. 14.

der Internationalen Politik, dass sie einen Gegenüber erfordern. Sie sind sozial konstruiert, weil sich die Verständigung über ihre Bedeutungsinhalte dialogisch vollzieht. Wenn sie sich allerdings dialogisch vollziehen, spielen die spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen der Definition eine entscheidende Rolle, sowohl transhistorisch als auch transkulturell.

Dies birgt allerdings die Gefahr, die spezifischen gesellschaftlichen Kontexte übermäßig zu betonen und das Gemeinsame aus den Augen zu verlieren. Die Grundthese der Arbeit besagt deshalb, dass die Moderne das einigende Band darstellt, die die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexte (zunächst in Europa, dann aber auch Nordamerika) wesentlich miteinander verknüpft. Ich interpretiere die Moderne als einen gerichteten Prozess, der von Ungleichzeitigkeiten und Brüchen charakterisiert ist, aber im Wesentlichen den gemeinsamen Bezugspunkt darstellt und sich durch die Globalisierung auf die Welt aufweitet.

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass an jedem Punkt der Geschichte den Handelnden Optionen offen standen. Geschichte ist nicht determiniert, und auch lange historische Prozesse verlaufen keineswegs unilinear bzw. bestimmen den historischen Verlauf eindeutig. Kontinuität entsteht erst in der Analyse durch die Selektion, Gliederung und Verknüpfung des Stoffes sowie der symbolischen Darstellung der Ordnungen auf einer begrifflichen Ebene.<sup>92</sup> Kontinuität ist eine gedankliche Konstruktion, die keinesfalls dazu verleiten sollte, die grundsätzliche Offenheit historischer Entwicklungen zu vernachlässigen. Auch die Aussage, die Moderne sei ein gerichteter Prozess, macht keine Prognosen möglich: Es gibt Entwicklungsmöglichkeiten, keinesfalls aber Entwicklungsnotwendigkeiten. Schließlich, wie der 11. September 2001 gezeigt hat, gibt es auch Ereignisse, die als Entwicklungsmöglichkeit nicht wahrgenommen worden sind, aber eine nachhaltige eigene Wirkung auf das Selbstverständnis der Akteure und die Interpretation von Realität haben können. Solche katastrophisch hereinbrechenden Ereignisstrukturen verändern den Lauf der Geschichte, ohne aber auf die Grundlinien der Entwicklung von Moderne, Staat und internationalem System in dem hier beschriebenen Sinn durchzugreifen.

Um dieses Wechselverhältnis besser fassbar zu machen bediene ich mich eines Modells von internationaler Politik, dass nach dem Friedensschluss von Münster und Osnabrück 1648 als das „Westfälische Modell“ internationaler Politik bezeichnet wird. Dieses Westfälische Modell ist die moderne Gestalt von Staat und internationaler Politik, oder, stärker noch, ein Paradigma, das die wesentlichen Elemente für die Analyse und das politische Handeln bereithält.<sup>93</sup> Die

---

<sup>92</sup> Ernst Cassirer, *Das Erkenntnisproblem in der Philosophie und Wissenschaft der neueren Zeit*. Band 1, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1974, S. 3.

<sup>93</sup> Vgl. dagegen Benno Teschke, *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. London: Verso 2003; vgl. auch Jens Siegelberg und Klaus Schlichte (Hrsg.),

politischen Veränderungen der letzten vierhundertundfünfzig Jahre sind Veränderungen innerhalb des Paradigmas, nicht aber als Modifikationen des Paradigmas oder gar ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der Begriff des „Westfälischen Systems“ expliziert. Dafür wird zunächst der Inhalt des Westfälischen Friedens von 1648 untersucht und anschließend dargelegt, welche Konsequenzen er für die Herausbildung des europäischen Staatensystems hatte. In einem weiteren Schritt werden die Grundzüge der Entwicklung des europäischen Staatensystems – die Konstituierung des Westfälischen Systems – beleuchtet und systematisiert. Dabei stelle ich eine einfache Matrix auf, die als heuristisches Modell für die Entwicklung des Westfälischen Systems dienen soll.

Im vierten Teil der Arbeit untersuche ich drei zentrale Bereiche, in denen das Westfälische System nachhaltigen Veränderungen unterworfen wurde: die Bürokratisierung, die Industrialisierung und die Nationalisierung. Die Bürokratisierung hat unzweifelhaft die ältesten Wurzeln, bekam aber erst durch das Zusammenwirken mit neuen Formen von Kontrolle eine besondere Dynamik. Industrialisierung stellte ein dynamisches Moment dar, das das Westfälische System nachhaltig prägte. Der Nationalismus schließlich unterminierte die die Staatsgrenzen transzendierende Gemeinschaft des europäischen Adels und kappete die universalistischen Bezüge zugunsten eines entschiedenen Partikularismus.

Der fünfte und sechste Teil der Arbeit stehen unter der Frage inwieweit heute der politische Raum durch Prozesse von Globalisierung einerseits und durch Identitätspolitik andererseits aufbricht.<sup>94</sup> In Kapitel fünf geht es dabei um den Nachweis, dass die Globalisierung kein neues Paradigma ist, sondern sich aus der Entwicklung der Moderne und innerhalb des Westfälischen Systems begrifflich fassen lässt. Das sechste Kapitel nimmt den Problemkreis von Identitätspolitik, Kosmopolitanismus und dem Diskurs der Rechte auf und zeigt, inwieweit hier die Möglichkeit einer weiteren Entfaltung des normativen Potentials der Moderne gegeben ist. Die abschließende Erörterung plädiert für eine realistische Verknüpfung von instrumenteller und normativer Seite der Moderne in der Analyse internationaler Beziehungen und rehabilitiert den Begriff der Souveränität als einen auch unter veränderten politischen Rahmenbedingungen brauchbaren und unverzichtbaren Ausgangspunkt der Betrachtung internationaler Politik.

---

*Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2000.

<sup>94</sup> Diese Fragestellung verdanke ich Joseph A. Camillieri, Anthony Jarvis, Albert J. Paoloni, *The State in Transition: Reimagining Political Space*. Boulder: Rienner 1995.

## II. Das Westfälische System: Mythos oder Wirklichkeit?

Leo Gross hat in einem Aufsatz zum 300. Jahrestag des Westfälischen Friedens den Vertrag als „the majestic portal which leads from the old into the new world“ bezeichnet.<sup>95</sup> Viele andere Autoren haben auf die Zentralität des Westfälischen Friedens für die Ausbildung des modernen Staatensystems hingewiesen und ihn bisweilen gar als das „Grundgesetz der neuen Staatengesellschaft“ bezeichnet.<sup>96</sup> Lynn Miller etwa schreibt:

„Like all historical benchmarks, Westphalia is in some respects more a convenient reference point than a source of a fully formed new normative system. Some elements that characterize the modern world, separating us from the Middle Ages, were established well before 1648; others did not emerge until many years after. Still, the Peace of Westphalia created at least the foundations of a new European system - one that would not truly become a world system until the second half of the twentieth century - out of the ruins of the political structures and the idealized rationale for them that had existed more or less unchanged in Europe for the preceding thousand years.“<sup>97</sup>

So weitgehend unumstritten (wiewohl ausfüllungsbedürftig) der Hinweis auf die Bedeutung des Westfälischen Friedens für die Entwicklung des internationalen Staatensystems auch ist, so ergeben sich gleichwohl einige Fragen hinsichtlich der Bedeutung des Westfälischen Friedens und der dem daraus abgeleiteten Westfälischen System. Vor allem Stephen Krasner hat nachhaltig gegen die Zentralität des Westfälischen Friedens argumentiert. „The conventional view“, so schreibt er, “that the Peace of Westphalia of 1648 marks a turning point in

---

<sup>95</sup> Leo Gross, „The Peace of Westphalia 1648-1948“, in: *American Journal of International Law* 42.1 (1948), S. 20-41; 28.

<sup>96</sup> Fritz Dickmann, *Der Westfälische Frieden*. Münster: Aschendorff 1972, S. 6

<sup>97</sup> Lynn Miller, *Global Order: Values and Power in International Politics*. Boulder: Westview Press 1990, S. 20; siehe auch Evan Luard, *The Balance of Power: The System of International Relations, 1648-1815*. London: Macmillan 1992; Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, S. 22-46; Andreas Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990. Peacemaking and the Conditions of International Stability*. Oxford: Clarendon Press 1994, S. 16-89.

history is wrong.”<sup>98</sup> Krasner begründet sein Verdikt damit, dass es Formen territorialer Souveränität schon vor 1648 gab, und dass feudale und universale Institutionen noch nach dem Friedensvertrag lange fortbestanden.<sup>99</sup> Keinesfalls könne deshalb der Westfälische Frieden als entscheidender Bruch mit der Vergangenheit angesehen werden:

„It codified existing practices more than it created new ones. It reflected the short-term interests of the victorious powers, France and Sweden, rather than some overarching conceptualization of how the international system should be ordered. Only in retrospect did Westphalia become an icon that could be used to justify further consolidation of the sovereign state against rival forms of political organization.”<sup>100</sup>

Auch mit Blick auf das Heilige Römische Reich Deutscher Nation habe der Friede von 1648 keinen grundlegenden Wandel bedeutet. Es existierte noch bis zu seiner Auflösung durch Napoleon im Jahre 1806 mit einer Vielzahl von politischen Einheiten und Institutionen fort und blieb in den verschränkten Strukturen weitgehend modernisierungsresistent.

In einem weiteren Aufsatz hat Krasner überdies die Inhalte, die dem Westfälischen System zugeschrieben werden, nachhaltig in Frage gestellt.<sup>101</sup> Dabei geht es Krasner um den Nachweis, dass die Auffassung, das Westfälische System sei heute durch die Erodierung von Souveränität im Umbruch begriffen, historisch kurzsichtig ist. Vielmehr habe es in den vergangenen Jahrhunderten immer schon Durchbrechungen des Westfälischen Modells gegeben. Krasner benennt vier Elemente, die das Modell kompromittieren: Vereinbarungen, Verträge, Druck und Zwang.<sup>102</sup> Selbst freiwillige Vereinbarungen können, so Krasner, das dem Westfälischen Modell zugrunde liegende Prinzip der staatlichen Autonomie durchbrechen. Beispiele dafür seien etwa die KSZE-Vereinbarungen von Helsinki 1975, die die öffentliche Meinung hinsichtlich legitimen politischen Verhalten beeinflussen, oder wenn in Folge von Übereinkünften mit dem Währungsfond innenpolitische Strukturen, Prozesse und Akteure einer externen Kontrolle unterliegen. Gleichwohl sind diese Einschränkungen von Autonomie nicht neu, sondern begleiten das Westfälische System seitdem es besteht.

---

<sup>98</sup> Stephen D. Krasner, „Westphalia and All That“, in: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, hrsgg. von Judith Goldstein und Robert O. Keohane, Ithaca und London: Cornell University Press 1993, S. 235-264; 235.

<sup>99</sup> So auch Benno Teschke, „Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism“, in: *European Journal of International Relations* 8.1 (2002), S. 5-48.

<sup>100</sup> Krasner, „Westphalia and All That“, S. 246.

<sup>101</sup> Stephen D. Krasner, „Compromising Westphalia“, in: *International Security* 20.3 (winter 1995/96), S. 115-151.

<sup>102</sup> Meine Übersetzung für Krasners Begriffe *conventions*, *contractions*, *coercion* und *imposition*, die eine zunehmende Einschränkung von Souveränität bzw. Autonomie darstellen.

Krasner führt einen Teil der Verwirrung um den Begriff der Souveränität darauf zurück, dass die Bedeutung von Souveränität aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich festgemacht wird. Die Perspektive des Westfälischen Systems sieht Souveränität als eine institutionelle Struktur der Organisation des politischen Lebens, die auf Territorium und Autonomie beruht. Die Völkerrechtslehre betrachtet Souveränität als das Recht bestimmter Akteure, internationale Vereinbarungen abzuschließen, die liberale Interdependenztheorie recurriert auf die Fähigkeit, grenzüberschreitende Prozesse zu kontrollieren,<sup>103</sup> die vergleichende Regierungslehre schließlich betont sowohl die Reichweite der Kontrolle öffentlicher Institutionen und die Organisation der öffentlichen Autorität. In der Praxis sind diese Perspektiven allerdings eng miteinander verknüpft. Krasner argumentiert, dass Veränderungen in einer der angeführten Souveränitätsperspektiven Rückwirkungen auf die anderen haben. Dies deutet allerdings darauf hin, dass es einen Kern von Souveränität gibt, auf den die unterschiedlichen Perspektiven zurückführbar sind. Rückwirkungen der von Krasner beschriebenen Art wären ohne eine die unterschiedlichen Perspektiven transzendierende Gemeinsamkeit nicht denkbar. Über diese gibt Krasner allerdings keine Auskunft, und seine Analyse von Souveränität bleibt damit auf der Oberfläche phänomenologischer Betrachtung.

Dies gilt auch für die konstatierten Durchbrechungen des Prinzips der Souveränität in der Westfälischen Perspektive. Aus der Durchbrechung des Westfälischen Systems lässt sich ebenso wenig auf die historische Fragwürdigkeit des Leitbildes schließen wie die Verletzung von Völkerrecht impliziert, dass die rechtliche Ordnung des internationalen Systems obsolet sei. Der Westfälische Friede selbst stellte nicht nur für die Vertragsparteien, sondern später auch für die nicht an der Aushandlung beteiligten Staaten Russland und England den zentralen Bezugspunkt der europäischen Ordnung dar. Darüber hinaus wirkte der Frieden „als völkerrechtliche Schranke, über die man sich bis weit in das 18. Jahrhundert hinein so gut wie nicht hinwegzusetzen wagte.“<sup>104</sup>

Darüber hinaus erscheint fraglich, ob Souveränität nach dem Westfälischen Frieden als absolut gesetzt wurde oder die Souveränität für Abwägungsprozesse offen war. Auf den ersten Blick scheint das Prinzip des Interesses ein Einfallstor, das geeignet ist, die reziproke Anerkennung der Souveränität der europäischen Staaten auszuhebeln. Doch zeigt ein genauerer Blick in die Ursachen der Kriege bis in das 19. Jahrhundert hinein, dass eine rein auf Interessen ausgerichtete Interventions- und Kriegspolitik durch bestimmte Leitvorstellungen über die

---

<sup>103</sup> Allerdings eher *ex negativo*, denn in der Regel wird aus der mangelnden Fähigkeit von Staaten, diese Prozesse zu kontrollieren, auf einen Verlust von Souveränität geschlossen.

<sup>104</sup> So Heinz Duchhardt, *Gleichgewicht der Kräfte, Convenance, Europäisches Konzert*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1976, S. 85.

Stabilität des europäischen Staatensystems begrenzt wurde. Kriegsursachen folgten der Entwicklung des absolutistischen Staates, in dem Interessen zwar eine entscheidende Rolle spielten, aber auf benennbare Ziele beschränkt blieben. Zwischen dem Ende des Dreißigjährigen Krieges und dem Frieden von Utrecht 1713 sind die häufigsten Kriegsursachen der Disput über Territorien sowie über Handelsfragen; an dritter Stelle rangieren Streitfragen dynastischer Erbfolge.<sup>105</sup> Kriege um Territorien drehten sich wesentlich, und darin den Kriegen über Handelsfragen nicht unähnlich, letztlich um die Erweiterung der ökonomischen Basis des absolutistischen Staates, während die Kriege, die sich an der dynastischen Sukzession entzündeten, an die Grundfesten der Staatenstruktur durchgriffen.<sup>106</sup> Die Zahlen für die Zeit von 1713 bis 1814 ergeben ein ähnliches Bild.<sup>107</sup> Entscheidend ist, dass religiöse Fragen (sieht man von den Kriegen zwischen europäischen und außereuropäischen Mächten ab) keinerlei Rolle mehr spielten.<sup>108</sup> Problematischer waren die Kriege, in denen es um das bloße Überleben eines Staates ging. Eine Reihe von Kriegen wurde mit der expliziten Absicht der Aufteilung eines Staates geführt, auch wenn eine vollständige Aufteilung nur im Fall Polens 1795 durchgeführt wurde. Interessanter für unseren Zusammenhang sind allerdings diejenigen Kriege, die der Verhinderung der Hegemonialstellung einer europäischen Macht dienten. Vor allem die hegemonialen Ambitionen Frankreichs drohten nach dem Westfälischen Frieden das Staatensystem neu zu definieren, bis schließlich im Utrechter Frieden 1713 das Prinzip des europäischen Gleichgewichts die hegemonialen Ambitionen Frankreichs begrub.<sup>109</sup>

Souveränität bedeutete also nicht notwendigerweise einen reziproken Interventionsverzicht in der Staatenpraxis nach dem Westfälischen Frieden. Doch wird in den kriegerischen Auseinandersetzungen deutlich, dass sich erstens die Kriegsführung auf das Verfolgen definierter Ziele beschränkte und der Krieg damit eingehegt wurde; dass sich zweitens die Kriegsgründe verschoben und in den Dienst der Entwicklung des absolutistischen Staates gestellt wurden; und dass drittens ein gemeinsames Interesse an der systemischen Stabilität des internationalen Systems bestand. Dieses äußerte sich darin, dass hegemoniale Ten-

---

<sup>105</sup> Siehe hierzu Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press 1991, S. 46-63, besonders die Schaubilder auf S. 48-50.

<sup>106</sup> Hierzu vor allem Johannes Kunisch, *Staatsverfassung und Mächtropolitik. Zur Genese von Staatenkonflikten im Zeitalter des Absolutismus*. Berlin: Duncker & Humblot 1979.

<sup>107</sup> Holsti, *Peace and War*, S. 83-102.

<sup>108</sup> Die Ausnahmen bestätigen hier die Regel. Die einzigen Konflikte mit religiösem Element innerhalb Europas waren der französisch-holländische Krieg 1672-1679 und der russisch-polnische 1764; alle anderen Kriege mit religiösen Elementen betrafen wesentlich die Auseinandersetzung mit der Türkei.

<sup>109</sup> Siehe Klaus Maletke, „Grundlegung und Infragestellung eines Staatensystems: Frankreich als dynamisches Element in Europa“, in: *Das europäische Staatensystem im Wandel*, hrsgg. von Peter Krüger. München: Oldenbourg 1996, S. 27-62, bes. 51-60.



denzen einzelner Akteure eingedämmt wurden und es, bis zu den Kriegen Napoleons, keine kriegesischen Auseinandersetzungen gab, bei denen die Grundprinzipien des internationalen Systems als solche umstritten waren. Schließlich deuten die dynastischen Kriege, neben den unzweifelhaft auch eine Rolle spielenden machtpolitischen Erwägungen, auf ein Interesse an der Legitimität von Herrschaft als Voraussetzung einer stabilen Staatenordnung.

Auch Millers Hinweis darauf, dass das 1648 begründete System auch heute noch in globalem Maßstab existiert, ist umstritten. Mark Zacher etwa spricht von den verfallenden Säulen des Westfälischen Systems.<sup>110</sup> Sein Ansatz ist der Regime-Theorie verbunden; er verneint nicht die zentrale Rolle des Staates, sieht diesen aber immer stärker in transnationale Netzwerke eingebunden. Zacher identifiziert fünf Grundbedingungen, die das Westfälische System charakterisieren:

- Die Verhinderung von Übergriffen von außen in das jeweilige Machtsystem. Diese Annahme verweist auf ein zentrales Element der Souveränität, nämlich den ausschließlichen Charakter von territorial bestimmter Staatlichkeit.
- Die Abwesenheit einer transnational wirksamen Ideologie, die in der Lage ist, Loyalität einzufordern. Der moderne Staat konzentriert die Loyalität auf sich selbst und ordnet konkurrierende Loyalitäten effektiv nach.
- Die Erinnerung daran, dass überlappende Loyalitäten Gewalt und einen Verfall von Ordnung nach sich ziehen können.
- Ein gemeinsames Reservoir von Werthaltungen, die eine Haltung von Respekt und Toleranz für andere Herrscher und Staaten befördern. Diese Annahme ist eng verknüpft mit der ersten und benennt ein Element der Reziprozität, ohne das die Stabilität des Systems gefährdet wäre.
- Die Aufgabe des Staates, die Sicherheit und Wohlfahrt seiner Untertanen bzw. Bürger zu gewährleisten

Er identifiziert darüber hinaus sechs Säulen, die einen hohen Grad staatlicher Autonomie ermöglichen und auf denen das Westfälische System beruht:

- Ein Kosten-Nutzen Verhältnis, das Krieg als Mittel der Politik ermöglicht, einen hohen Grad wirtschaftlicher Autarkie befördert und starke internationale Regime zur Verhinderung von Kriegen unnötig macht;

---

<sup>110</sup> Mark Zacher, „The Decaying Pillars of the Westphalian Temple“, in: *Governance without Government*, hrsgg. von James Rosenau. New York: Cambridge University Press 1992, S. 58-101.

- schwach ausgeprägte externe Kosten zwischen Staaten, d.h. die weitgehende Abwesenheit grenzüberschreitender, nichtmilitärischer Gefährdungen, die eine Kontrolle oder Kooperation als nicht notwendig erscheinen lassen;
- schwach ausgeprägte ökonomische Interdependenz, deren Effekte so gering sind, dass zu ihrer Bewältigung keine nachhaltige internationale Kooperation notwendig erscheint;
- ein beschränkter Informationsfluss, der ökonomische Interdependenz beschränkt und kulturelle Unterschiede fördert;
- ein Überwiegen autoritärer bzw. nichtdemokratischer Regime, die in der Lage sind, den Fluss von Informationen und Menschen zu begrenzen, die gleichzeitig aber wenig durch moralische oder politische Erwägungen in ihrer Handlungsfreiheit eingeengt sind, Gewalt gegen andere Staaten anzuwenden;
- schließlich ein hohes Maß kultureller, politischer und wirtschaftlicher Diversität zwischen den Staaten, die eine Koordination zwischen Staaten erschweren, gleichzeitig aber die Formulierung unterschiedlicher Interessen und Ideologien befördern.<sup>111</sup>

Es ist unschwer zu erkennen, dass eine solche Definition der zentralen Elemente des Westfälischen Systems den Befund ihrer Auflösung unmittelbar nahe legt. Die Entwicklung von Atomwaffen führt eine Kosten-Nutzen Relation von atomar geführten Kriegen *ad absurdum*, die Realität grenzüberschreitender Bedrohungen vor allem ökologischer Natur erfordert ein hohes Maß an zwischenstaatlicher bis globaler Kooperation. Die Globalisierung von Märkten und Informationen entzieht sich der nationalstaatlichen Regelungsgewalt. Dies hat nicht zuletzt auch Folgen für die Demokratisierung von Staaten und eine Einebnung von kultureller, wirtschaftlicher und politischer Diversität. Schließlich erscheint die Ausweitung internationaler Zusammenarbeit sowohl quantitativ als auch qualitativ ein zentrales Merkmal des internationalen Systems in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Zacher folgert daraus nicht, dass „the Westphalian temple in which the peoples of the West and increasingly the rest of the world have politically worshiped over three centuries is (...) completely collapsing.“<sup>112</sup> Der Staat habe immer noch eine zentrale Funktion vor allem mit Blick auf die Stabilisierung des internationalen Systems. Aber es könne nicht geleugnet werden

„that the world is in the process of a fundamental transformation from a system of highly autonomous states to one where states are increasingly enmeshed in a network of interdependencies and regimes. Both the patterns of governance in the in-

---

<sup>111</sup> Ebd., S. 62f.

<sup>112</sup> Ebd., S. 100.

ternational system and modal patterns of state interactions are undergoing marked changes, and more than anything it is changes in these factors that define system transformation.”<sup>113</sup>

Gleichwohl bleibt der Eindruck, dass Zacher die konstatierten Veränderungen *ex negativo* zu den Säulen des Westfälischen Systems umdefiniert, dass er also eine ahistorische Hineininterpretation von Inhalten in das Westfälische System vornimmt, die niemals deren Bestandteil gewesen sind. Eine solche Konstruktion von Gegensätzen ist sinnvoll, wenn es sich um einen paradigmatischen Wandel handelt, aber gerade dies behauptet Zacher eben nicht: das zentrale Element des Westfälischen Systems, der Staat, ist eben auch in der Gegenwart noch von zentraler Bedeutung.

Zacher steht mit seiner Einschätzung, das Westfälische System befinde sich in einem Übergang, nicht allein. Andere Autoren sehen das Ende des Westfälischen Systems bereits mit der Französischen Revolution,<sup>114</sup> der Ordnung des Wiener Kongresses,<sup>115</sup> dem Ersten Weltkrieg<sup>116</sup> oder der Etablierung der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg.<sup>117</sup> Dabei ist die Einschätzung, ob das Westfälische System zu einem bestimmten Zeitpunkt von einem anderen System abgelöst worden ist, wesentlich davon abhängig, wie im Einzelfall das Westfälische System verstanden wird und welche zentralen Strukturmerkmale des Systems benannt werden:

*Das Westfälische System als ein durch absolutistische Staaten geprägtes, europäisches Konzert der Fürsten:* Mit dieser Interpretation wird auf das entscheidende innenpolitische Strukturmerkmal der Souveränität verwiesen. Der Westfälische Friede war ein Vertrag der Fürsten, die absolutistischen Staaten, die sich im Laufe des 17. Jahrhunderts entwickelten, vereinten die Souveränität auf den Fürsten. Obwohl hier auch die Ausnahmen von Interesse sind – so ist Eng-

---

<sup>113</sup> Ebd., S. 98.

<sup>114</sup> John A. Hall, *International Orders*. Cambridge: Cambridge University Press 1996 sieht das Westfälische System begründet in einer „combination of rational states and upper class solidarity“ (54), die durch das Zeitalter der Revolutionen zerstört worden ist.

<sup>115</sup> So z.B. Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics 1763-1848*. Oxford: Clarendon Press 1996.

<sup>116</sup> Hier spielt vor allem das Versagen der Diplomatie bei Ausbruch des ersten Weltkrieges eine entscheidende Rolle; siehe hierzu M. S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. New York und London: Longman 1993. Gleichzeitig wird durch den Ersten Weltkrieg und das Aufkommen totalitärer Ideologien das bisherige Selbstverständnis internationaler Politik grundlegend revolutioniert. Siehe hierzu Paul Gordon Lauren, „The Diplomatic Revolution of Our Time“, in *International Politics and German History*, hrsgg. von David Wetzel und Theodore S. Hamerow, Westport: Praeger 1997, S. 37-58.

<sup>117</sup> Etwa Kalevi J. Holsti, „War, Peace and the State of the State“, in: *International Political Science Review* 16.4 (1994), S. 319-339, der eine Systemänderung durch den Charakter der Staaten nach 1945 konstatiert.

land einen Sonderweg gegangen, und im Deutschen Reich verhinderten die Stände einen monarchischen Absolutismus ebenso wie in Schweden – bleibt die doch auch in den Außenbeziehungen der europäischen Staaten untereinander betriebene Verflechtung der europäischen Fürstenhäuser ein Faktor, der auch über die Grenzen hinweg ein gemeinsames Grundverständnis ermöglichte.<sup>118</sup> Entscheidend ist, dass die Souveränität auf den Herrscher hin zugeschnitten ist, wenn auch mit deutlichen Abstufungen hinsichtlich der Reichweite souveräner Herrschaft. Dieses Verständnis wird durch die französische Revolution und das Prinzip der Volkssouveränität erstmals nachhaltig erschüttert. Das nach dem Wiener Kongress installierte europäische Konzert, in der die Prinzipien von Stabilität und dynastischer Legitimität erneut hergestellt worden sind, führt dann, zunehmend auf der Basis konstitutioneller Monarchien, die durch den Westfälischen Frieden begründete Tradition bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges fort, sieht sich aber zunehmend einem (im ursprünglichen Verständnis der noch absolutistisch regierenden Fürstengemeinschaft unbekannten) Druck von bürgerlicher Öffentlichkeit ausgesetzt.

*Das Westfälische System als ein im Wesentlichen auf der territorialen Integrität der Staaten basierendes Ordnungsmodell:* Wie bereits oben ausgeführt ist in der Staatenpraxis die territoriale Integrität auch nach dem Westfälischen Frieden keinesfalls ein unumstrittenes Prinzip gewesen; Kriege um Territorien bilden auch nach dem Westfälischen Frieden ein häufiges und vertrautes Bild in der Staatenpraxis. Wird territoriale Integrität indes weiter verstanden als allgemeine Abgrenzung eines politischen Raumes mit der Fähigkeit des Staates, Schutzfunktion für die Untertanen bzw. Bürger gegenüber auswärtigen Bedrohungen zu erfüllen, so erfährt dieses Prinzip spätestens zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem Aufkommen des Luftkrieges und schließlich, atomarer Waffen, nachhaltige und nicht reversible Durchbrechungen.<sup>119</sup> Mit der Entwicklung von grenzüberschreitenden Bedrohungen, die sich der Kontrolle des Nationalstaates entziehen, ist die Rationalität des territorialen Staates, eine schützende Funktion der Bevölkerung gegenüber äußeren Gefahren effektiv und umfassend wahrnehmen zu können, fragwürdig geworden.

*Das Westfälische System als ein auf Souveränität (und, im Umkehrschluss, einem Nicht-Interventionsgebot) der Staaten basierendes Ordnungsmodell:* Diese mit der territorialen Integrität eng zusammenhängende Begründung des Westfälischen Systems wird vielfach als zentrales Element des Westfälischen Systems angesehen. Fritz Dickmann etwa erklärt Nichtintervention zum Grundlage des

---

<sup>118</sup> Außenpolitik wird damit zu einem „dynastic family business“; Teschke, *The Myth of 1648*, S. 222.

<sup>119</sup> Dies ist das zentrale Argument von John H. Herz, „The Rise and Demise of the Territorial State“, in: *World Politics* 1957, S. 473-493.

modernen Völkerrechts (und damit des Westfälischen Systems).<sup>120</sup> Doch bleibt der Interventionsbegriff ausfüllungsbedürftig. Angesichts der verheerenden Folgen des Dreißigjährigen Krieges liegt die Neuerung in der Staatenpraxis im Ausschluss religiöser Differenzen als Basis für militärisch ausgetragene Konflikte. Allgemein gesprochen vollzieht sich ein Wandel von ideologischen zu interessegeleiteten Konflikten, damit einhergehend auch ein Wandel des Kriegsbildes. Das moderne Völkerrecht, das sich nach 1648 durchsetzt, ist gegenüber der inneren Ordnung der Völkerrechtssubjekte neutral. Insofern sind, wie Michael Walzer beobachtet hat, Toleranz und Souveränität eng miteinander verknüpft.<sup>121</sup>

*Das Westfälische System als ein das moderne Völkerrecht begründendes Ordnungsmodell:* Der Westfälische Friede und die nachfolgende Staatenentwicklung lösen die schon im Verfall befindliche hierarchische Rechtsordnung des Mittelalter auf und legen den Grundstein für die Entwicklung des modernen Völkerrechts als *jus inter gentes*, also als ein zwischen den Staaten geltendes Recht.<sup>122</sup> Die Grundlagen hierfür haben vor allem der Niederländer Hugo Grotius, aber auch schon die spanischen Rechtsgelehrten der Spätscholastik gelegt. Einige Autoren lassen mit dem Westfälischen Frieden eine neue, die französische, Völkerrechtsepoche beginnen, die dann bis 1815 fort dauert.<sup>123</sup> Gleichwohl bleibt diese internationale Rechtsordnung ein *jus publicum europaeum*, ein auf die christlich-abendländische Staatengemeinschaft beschränkter Rechtsraum, der sich erst zur Mitte des 19. Jahrhunderts langsam auf außereuropäische Mächte ausweitete.<sup>124</sup> Mit den beiden Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1907,

---

<sup>120</sup> Fritz Dickmann, *Friedensrecht und Friedenssicherung. Studien zum Friedensproblem in der neuen Geschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1971, S. 40.

<sup>121</sup> Michael Walzer, *On Toleration*. New Haven: Yale University Press 1997, S. 19. Toleranz bedeutet aber in diesem Zusammenhang nicht Einverständnis mit der inneren Ordnung eines anderen Staates. Die Ordnung bleibt lediglich für die zwischenstaatlichen Beziehungen unerheblich.

<sup>122</sup> Gross, „The Peace of Westphalia“, passim.

<sup>123</sup> Wilhelm Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*. Baden-Baden: Nomos 1988, S. 323ff; Karl-Heinz Ziegler, *Völkerrechtsgeschichte*. München: Beck 1994, S. 176ff.

<sup>124</sup> Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde*. Köln: Greven 1950, S. 60ff. Dies betrifft insbesondere die Regeln der Kriegsführung; Kriege zwischen europäischen Mächten nach den Zerstörungen des Dreißigjährigen Krieges folgten einer Rationalität der Einhegung des Krieges, in der Krieg als Mittel auf bestimmte Zwecke bezogen blieb. Kriege zwischen europäischen Staaten und außereuropäischen Mächten folgten einem anderen Muster, das auch die Unterwerfung oder Ausrottung der Bevölkerung (z.B. in den Kolonien) mit einschließen konnte. Siehe hierzu die Unterscheidung zwischen kompetitiven und predatorischen Kriegen bei Robert L. O'Connell, *Ride of the Second Horseman*. New York: Oxford University Press 1995. Die große Ausnahme von dieser Regel waren die napoleonischen Kriege, die bereits einen Vorgeschmack auf nationalistische Kriege gaben. Siehe hierzu auch Michael Howard, *War in European History*. Oxford und New York: Oxford University Press 1976.

endgültig aber mit der Versailler Friedenskonferenz 1919, hatte sich das europäische öffentliche Recht zu einem universellen Völkerrecht ausgeweitet.<sup>125</sup>

*Das Westfälische System als ein säkulares, primär durch Interessen der Fürsten und Staaten geprägtes Ordnungsmodell:* Gegenüber dem zumindest rhetorisch noch durch den Verweis auf die universale Bindungskraft des christlichen Glaubens legitimierten Staatshandeln stellt das Eindringen der Idee der Staatsräson eine neuen, säkularen Maßstab dar,<sup>126</sup> der auch heute in der internationalen Politik noch weit verbreitet ist.<sup>127</sup> Zentral für dieses säkulare Verständnis ist unter anderem die Ablösung der Idee des gerechten Krieges durch ein allgemeines *jus ad bellum*, der es in das Belieben der Fürsten stellte, rechtliche oder politische Konflikte durch kriegerische Mittel zu lösen.<sup>128</sup> Das Recht zum Krieg ergibt sich aus der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten und der Auflösung der Lehre des gerechten Krieges; erst im 20. Jahrhundert wird von dieser Grundidee durch ein partielles bzw. allgemeines Verbot von Kriegen abgerückt und die Ära des klassischen Völkerrechts damit beendet.<sup>129</sup>

Was lässt sich aus dem Westfälischen Frieden selbst, der vorausgegangenen und der nachfolgenden Staatenpraxis für das moderne Staatensystem ableiten? Stellen die Verträge von Münster (IPM) und Osnabrück (IPO)<sup>130</sup> ein „Grundgesetz“ für die moderne Staatenwelt auf?<sup>131</sup> Welchen Stellenwert haben die Vertragsbestimmungen und der politische Kontext der Vertragsverhandlungen für

---

<sup>125</sup> Bruno Simma, Alfred Verdross. *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot 1984

<sup>126</sup> Siehe z.B. Roman Schnur (Hrsg.), *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffes*. Berlin: Duncker & Humblot 1975; Michael Stolleis, *Arcana imperii und Ratio status: Bemerkungen zur politischen Theorie der frühen Neuzeit*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1975; ders., *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990.

<sup>127</sup> Z.B. Joseph Frankel, *Nationales Interesse*. München: List 1971.

<sup>128</sup> Wichtig neben den Friedensverträgen ist hier die 1625 erfolgte Publikation *De Jure Belli ac Pacis libri tres* von Hugo Grotius. Dieses „klassische“ System des Völkerrechts endet mit dem Ersten Weltkrieg; siehe hierzu Wilhelm Grewe, „Was ist klassisches und was ist modernes Völkerrecht?“, in: Alexander Böhm, Klaus Lüdersen und Karl-Heinz Ziegler (Hrsg.), *Idee und Realität des Rechts in der Entwicklung internationaler Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos 1983, S. 111-131.

<sup>129</sup> Zunächst durch die Völkerbundsatzung, die in Art. 11 den Krieg zur Sache der Völkerbundgemeinschaft machte. Der Briand-Kellogg Pakt von 1928 beinhaltet ein allgemeines Kriegsverbot, die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet ihre Mitglieder ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beizulegen, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden (Art. 2 Abs. 3 UN Charta).

<sup>130</sup> Im Folgenden wird der Osnabrücker Friedensvertrag als IPO (*Instrumentum Pacis Osnabrugense*), der von Münster als IPM (*Instrumentum Pacis Monasteriense*) zitiert; Textgrundlage ist *Instrumenta Pacis Westphalicae*. Vollständiger Text mit Übersetzung der wichtigsten Teile und Regesten, bearbeitet von Konrad Müller. Bern und Frankfurt am Main: Lang 1966.

<sup>131</sup> Hierzu Heinhard Steiger, „Der Westfälische Frieden – Ein Grundgesetz für Europa?“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (=Historische Zeitschrift, Beiheft 26). München: Oldenbourg 1998, S. 33-80.

die Entwicklung und das Selbstverständnis des Staatensystems? Was lässt sich aus der politischen und rechtlichen Staatenpraxis nach dem Westfälischen Frieden ableiten? Zunächst zu einem genaueren Blick auf die Verträge. Die Verträge enthalten eine Vielzahl von Regelungen, die sich grob aufteilen lassen in (a) territoriale, (b) verfassungsrechtliche, das Deutsche Reich betreffende, und (c) kirchliche Bestimmungen.<sup>132</sup>

(a) Die territorialen Fragen, die die Verträge regelten, stellten keine wesentliche Neuerung in der Staatenpraxis dar. Während im Falle des IPM direkte Gebietsabtretungen an Frankreich vorgenommen wurden, wurden Schweden durch das IPO Territorien als Reichslehen übertragen; der schwedische König wurde damit berechtigt, unter den Titeln eines Herzogs von Bremen, Verden und Pommern, eines Fürsten von Rügen und eines Herrn zu Wismar zu den Reichstagen und den anderen Reichsständen einen Sitz einzunehmen (IPO Art. X para 9). Diese Verschränkung von Herrschaftsgewalt entsprach einem eher herkömmlichen Verständnis des politischen Raumes und spiegelte eben nicht Souveränität und Territorialität im modernen Verständnis wider. Sie blieb aber, zumindest für das Deutsche Reich, noch bis in das 19. Jahrhundert hinein kennzeichnend.

Das Ausscheiden der Schweiz aus dem Reich wurde bekräftigt (IPO Art. VI); zuvor hatte schon der Friedensvertrag zwischen Spanien und den Generalstaaten letzteren die bereits 1581 ausgerufene Unabhängigkeit bestätigt. Dieser Friedensvertrag, der auch in Münster abgeschlossen worden war, beendete eine Auseinandersetzung, die bis zur Adelsrebellion in den Spanischen Niederlanden 1566 zurückreichte. Die Generalstaaten der Vereinigten Niederlande und ihrer Provinzen wurden als unabhängiger, souveräner europäischer Staat anerkannt.<sup>133</sup> Mit diesen beiden neuen Staaten war die Anerkennung neuer Staaten erschöpft, die in beiden Fällen gleichwohl eher der judizielle Nachvollzug einer schon weit vorausgeeilten Realität war.

(b) Politische Bedeutung hatten die Verträge für das Deutsche Reich, weil sie eine religiöse und politische Neuordnung der Verhältnisse im Deutschen Reich herbeiführten, ein „Grundgesetz“ für das Reich schufen und als kaiserliches Recht in den Rechtskanon des Reiches inkorporiert wurde.<sup>134</sup> Diese neue Struktur des, wie es offiziell hieß, Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nati-

---

<sup>132</sup> So bei Heinrich Lutz, *Reformation und Gegenreformation*. München: Oldenbourg 1997, S. 105f.

<sup>133</sup> Vgl. dagegen Konrad Repgen, „Der Westfälische Friede: Ereignis und Erinnerung“, in: *Historische Zeitschrift* 267 (1998), S. 615–647, bes. S. 625, der darauf hinweist, dass der Kaiser lediglich Art. 53 des Friedens von Münster bestätigt habe, der Neutralität, gute Nachbarschaft und Freundschaft enthielt, nicht aber den Gesamtvertrag. Anderer Akzent bei Johannes Burkhardt, *Der Dreißigjährige Krieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992, S. 73, der die Anerkennung der vollen Souveränität der Niederlande durch Spanien betont.

<sup>134</sup> Art. 17 para 2 des Osnabrücker Friedensvertrages sowie Münsterischer Friedensvertrag, para 112.

on, dauerte bis zur Auflösung im Jahr 1806 im Wesentlichen fort. Schon im Vorfeld der Konferenz war eine wichtige Entscheidung gefallen, die die Rechte der Reichsstände deutlich machte. Ihre Hinzuziehung zur Konferenz unterstrich, dass das Reich nicht durch den Kaiser allein, sondern durch die Gesamtheit der Stände repräsentiert wurde. Damit wurden die Reichsstände auch zu anerkannten Völkerrechtssubjekten, denen ein eigenständiges Recht zum Krieg und Frieden zustand.<sup>135</sup> In den Verträgen selbst wurde die Landeshoheit der Fürsten im Reich bestätigt und bekräftigt; ausdrücklich wurde den Ständen das Recht eingeräumt, „unter sich und mit dem Ausland Bündnisse für ihre Erhaltung und Sicherheit abzuschließen“ (IPO Art. VII para 2), freilich mit der Einschränkung, dass sich diese nicht gegen Kaiser und Reich richten dürften. Hinsichtlich der außenpolitischen Handlungsfähigkeit des Reiches sollten die Stände mitbestimmen bei Beschlüssen über Kriege, Frieden und Bündnisse.

Das *jus foederis* der Stände beinhaltete ebenfalls ein *jus armorum*, also das Recht ein eigenes Heer zu unterhalten und zu bewaffnen.<sup>136</sup> Dies erwies sich in der Folgezeit als ein zentraler Aspekt, denn dem Reich gelang es nicht, im Staatenbildungsprozess ein eigenes Heer aufzustellen. Lediglich im Rahmen der Türkenhilfe wurde dem Kaiser 1664 vom Reichstag die Aufstellung einer Reichsarmee zugestanden. Die Reichsdefensionalordnung von 1681 beschränkte die einfache Stärke des Heeres auf 40.000 Soldaten, die aber nach Beschluss des Reichstags aus den Reichskreisen rekrutiert werden mussten. Eine „Gründungsveranstaltung für die künftigen stehenden Heere“<sup>137</sup> war also der Dreißigjährige Krieg bzw. der Friedensschluss für das Deutsche Reich jedenfalls sicherlich nicht,<sup>138</sup> zumal nach 1707 als Folge unterschiedlicher Interessen im Spanischen Erbfolgekrieg stehende Heere ausschließlich Länderheere waren.

Damit wirft das Vertragswerk hinsichtlich der Souveränität von Kaiser und Reichsständen eine Reihe von interessanten Fragestellungen auf. Das eigenständige Recht zum Krieg und Frieden der Reichsstände blieb eingeschränkt, stellte somit keine volle Souveränität dar. Dies entsprach der rechtlichen Wirklichkeit im Reich und wurde von den Reichsständen auch so gesehen.<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> Dickmann, *Der Westfälische Frieden*, S. 188f.

<sup>136</sup> Bernhard Sicken, „Der Dreißigjährige Krieg als Wendepunkt: Kriegsführung und Heeresstruktur im Übergang zum *miles perpetuus*“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (= *Historische Zeitschrift* Beiheft 26). München: Oldenbourg 1998, S. 581-598; 589.

<sup>137</sup> Burkhardt, *Der Dreißigjährige Krieg*, S. 214.

<sup>138</sup> Dies muss allerdings nicht grundsätzlich gegen Burkhardts These vom „stehengebliebenen Heer“ sprechen; vgl. ebd., S. 213ff.; dagegen kritisch Bernhard R. Kroener, „Der Krieg hat ein Loch...“ Überlegungen zum Schicksal demobilisierter Söldner nach dem Dreißigjährigen Krieg“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede*, S. 599-630.

<sup>139</sup> Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, „Der Westfälische Friede und das Bündnisrecht der Reichsstände“, in: *Der Staat* 8 (1969), S. 449-478; bes. S. 469, 477.



Überdies waren die Reichsstände auch verpflichtet, sich in Rechtsstreitigkeiten der Entscheidungen der Gerichte bzw. des Kaisers zu unterwerfen und ihr Recht nicht mit Waffengewalt zu suchen (Art. XVII §7 IPM). Diese eingeschränkte Souveränität zeigte sich im Übrigen auch darin, dass den Reichsinstitutionen in der Folgezeit noch Kompetenzen zukamen. Der Friedensvertrag selbst hatte einige ausstehende Fragen auf den Reichstag verschoben, der 1653 in Regensburg zusammenkam und sich nach seiner Auflösung 1654 als immerwährender Reichstag 1663 wieder konstituierte. Neben dem Reichsgericht blieb der Reichstag bis zu seiner Auflösung 1806 einer der zentralen Institutionen, die einer vollen Souveränität der Stände entgegenstand. Die Stellung des Kaisers wurde dadurch eingeschränkt, dass er ohne die Zustimmung und Einwilligung aller Reichsstände weder Friede noch Bündnisse schließen, noch Steuern ausschreiben oder Krieg erklären konnte (Art. VIII §2 IPO). Insofern blieb die Handlungsfähigkeit des Kaisers im internationalen Verkehr an die Zustimmung der Stände gebunden. Dieses in vielerlei Hinsicht einem modernen europäischen Mehrebenensystem ähnelnde Konstrukt ließ also, mit anderen Worten, weder für das Reich noch die Territorialstaaten Raum für eine unbeschränkte Souveränität im Bodin'schen Sinn.

Wichtig für die Geschichte des Reiches wurden aber zwei Aspekte. Zum einen bedeutete der Charakter der beiden Friedensverträge eine internationale Garantie der deutschen Verfassung; sie wurde, mit anderen Worten, von den nichtdeutschen Signatarmächten mit garantiert. Trotz aller Diskussionen um die politische Gestalt des Reiches, die bis hin zu Pufendorfs Verdikt ging, das Reich gleiche verfassungsrechtlich einem Monstrum, wurde bis zu der Auflösung des Reiches 1806 um seine verfassungspolitische Struktur jedenfalls keine bewaffnete Auseinandersetzung mehr geführt. In gewisser Weise wurde das Reich auch pazifiziert. Auf die Probleme einer eigenen Reichsarmee ist bereits hingewiesen worden. Die internationale Verflechtung des Reiches, verbunden mit der Unmöglichkeit, ein stehendes Heer zu unterhalten hat Johannes Burkhardt dazu veranlasst, von der „strukturellen Nichtangriffsfähigkeit“ des Reiches zu sprechen.<sup>140</sup>

(c) Hinsichtlich der kirchlichen Fragen bekräftigten die Verträge zwar die Formel des Augsburger Religionsfriedens von 1555, gingen faktisch darüber aber weit hinaus. Unter Zugrundelegung des „Normaljahres“ 1624 wurde die Konfessionsverteilung in Deutschland praktisch festgeschrieben und die Rechte der Konfessionsparteien nach dem Stand von 1624 festgelegt. Eine Reihe von Bestimmungen legten bis ins Detail hinein den Grundsatz der Gleichheit zwischen den Konfessionen fest, bis hin zur paritätischen Besetzung von Reichsbe-

---

<sup>140</sup> Burkhardt, *Der Dreißigjährige Krieg*, S. 124.

hörden (Art. V IPO). Das landesherrschaftliche Reformationsrecht wurde mit der Maßgabe eingeschränkt, dass ein automatischer Konfessionswechsel der Untertanen damit nicht mehr verbunden war, diese vielmehr unter Verweis auf das Normaljahr in ihren kirchlichen Rechten geschützt blieben. Diese damit „ersten völkerrechtlich abgesicherten Menschenrechte“<sup>141</sup> sind auch deshalb von Bedeutung, weil sie eine grundlegende Einschränkung absolutistischer Staatsaufbauversuche darstellen: An der Institutionalisierung der Konfessionen und der konfessionellen Pluralität führte fortan kein Weg mehr vorbei.

Nicht nur im zeitgenössischen Urteil ist der Westfälische Friede bedeutsam, weil er das Zeitalter der Religionskriege beendete. Die zunächst für das Reich festgezurte konfessionelle Gleichheit beendete einen seit der Reformation schwelenden Streit um den rechten Glauben auf eine pragmatische Art und Weise. Der Grundsatz des Augsburger Religionsfriedens, der Konfessionalität und Territorialität miteinander verknüpfte, wurde zwar im Grundsatz bestätigt, jedoch mit einer Einschränkung des *jus reformandi* des Landesherrn. Sollte dieser seine konfessionelle Zugehörigkeit wechseln, erfolgte daraus nun nicht mehr eine automatische Konversion seiner Untertanen.

Doch schon im Dreißigjährigen Krieg selbst traten die konfessionellen Auseinandersetzungen hinter machtpolitische Ziele zurück, wie vor allem die schwedisch-französische Allianz deutlich machte. Mehr noch als um den Kampf um religiöse Grundsätze ging es während des Krieges auch um die Verhinderung einer Hegemonie des habsburgischen Hauses. Die Auffassung, der Westfälische Friede habe an der Wiege des modernen Staatensystems gestanden, lässt sich aus den Vertragstexten zwar unmittelbar nicht erschließen. Auch wenn der Dreißigjährige Krieg als ein europäischer Staatsbildungskrieg angesehen werden kann,<sup>142</sup> so finden sich in den Vertragstexten selbst keine expliziten Verweise auf diese neue Qualität des Staatensystems. Gleichwohl kam es mit dem Vertrag zwischen den Hauptsignatarmächten – dem Kaiser, Schweden und Frankreich – zu einer Anerkennung eines Ordnungsideals gleichberechtigter Mächte, mit dem der alte Universalismus endgültig verabschiedet worden ist. Dies wird auch deutlich an der Tatsache, dass der Westfälische Friede für das Habsburger Haus ein Sonderfriedensvertrag war: der Krieg Spaniens gegen Frankreich war davon nicht berührt und dauerte noch bis 1659 weiter an.

Die Verträge erweiterten den Kreis der Vertragspartner durch Einschlussklauseln auf die Verbündeten und Anhänger der ursprünglichen Vertragspartner (IPO Art. XVII §§10, 11; IPM § 119). Insgesamt schließt der Westfälische Frieden damit alle europäischen Mächte ein. Der Papst wurde wegen seines Protestes gegen den Vertrag nicht mit eingeschlossen, obwohl er durch den Unterhändler

---

<sup>141</sup> Steiger, „Der Westfälische Frieden“, S. 78.

<sup>142</sup> So die These von Burkhardt, *Der Dreißigjährige Krieg*, S. 26.

als Mediator am Zustandekommen beteiligt war.<sup>143</sup> Dieser Ausschluss entfaltete jedoch keinerlei rechtliche Wirkung, da der Vertrag selbst eine Vorrangklausel enthielt und alle geistlichen oder weltlichen, gegen den Vertrag gerichteten Instrumente für unwirksam erklärte (Art. XVII §3 IPO; § 113, IPM). Der Einschluss der europäischen Mächte in das Vertragswerk ist weniger als die Geburtsstunde eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems zu sehen, sondern vielmehr als eine Benennung der Staaten, auf die sich der allgemeine christliche Friede erstrecken sollte; insofern ist das Vertragswerk eher konstitutiv für einen europäischen Völkerrechtsraum von Staaten, die untereinander prinzipiell friedensfähig sind.<sup>144</sup>

Die Verträge von Münster und Osnabrück stellen sicherlich keinen klaren Schnitt in der Staatenpraxis dar. Sie waren auch keineswegs ein revolutionärer konstitutioneller Akt der Begründung eines neuen Staatensystems, sondern standen in einer Tradition europäischer Friedensverträge auch schon vor 1648.<sup>145</sup> Gleiches gilt auch für die Staatenpraxis. Wesentliche Bestandteile der Souveränität und Staatsräson sind bereits vor dem Westfälischen Frieden in den italienischen Stadtstaaten praktiziert und das neue politische Selbstverständnis von den Theoretikern der Staatsräson formuliert worden; allerdings findet sich wiederum im Westfälischen Frieden keine explizite Anerkennung des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten in Europa. Diese ergibt sich lediglich implizit durch die Einschlussklauseln, die die Eingeschlossenen als prinzipiell gleich, weil völkerrechtsfähig, ansieht. Das dies nichts über die tatsächliche Machtverteilung zwischen den Staaten aussagt, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden; rechtliche Gleichheit und realpolitische Ungleichheit prägen noch heute das internationale System.

Mit dem Westfälischen Frieden ist keineswegs ein *Balance of Power*-System entstanden, sondern hat sich erst gegen Ende des 17. Jahrhunderts, aber sicherlich auf der Grundlage des Westfälischen Friedens, entwickelt.<sup>146</sup> Auch

---

<sup>143</sup> Konrad Repgen, „Die Proteste Chigis und der päpstliche Protest gegen den Westfälischen Frieden“, in: Konrad Repgen, *Dreißigjähriger Krieg und Westfälischer Friede. Studien und Quellen*. Hrsgg. von Franz Bosbach und Christoph Kampmann, Paderborn: Schöningh 1998, S. 539-561.

<sup>144</sup> Auf diesen Aspekt der Friedensfähigkeit weist Heinz Schilling hin: „Der Westfälische Friede und das neuzeitliche Profil Europas“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (= *Historische Zeitschrift* Beiheft 26). München: Oldenbourg 1998, S. 3-32; 15ff.

<sup>145</sup> Randall Lesaffer, „The Place of the Westphalia Peace Treaties in the Tradition of Great European Peace Settlements“, in: *Grotiana* 18 (1997), S. 84-94.

<sup>146</sup> Heinz Duchhardt, „Westfälischer Friede und internationale Beziehungen im Ancien Régime“, in: *Historische Zeitschrift* 249 (1989), S. 529-543, bes. 533-539; Konrad Repgen, „Der Westfälische Friede und die Ursprünge des europäischen Gleichgewichts“, in: Klaus Gotto, Hans Günther Hockerts (Hrsg.), *Von der Reformation zur Gegenwart. Beiträge zu Grundfragen der neuzeitlichen Geschichte*. Paderborn: Schöningh 1986, S. 53-66. Vgl. dagegen Wolfgang-Uwe Friedrich, „Gleich-

davon, dass der Westfälische Friede dem Prinzip der Souveränität staatsrechtlich zum Durchbruch verholfen hat, kann keine Rede sein. Die Regelung der inneren Verfasstheit des deutschen Reiches greift auf staatstheoretische Traditionen zurück, in denen der Souveränitätsbegriff keine zentrale Rolle spielte.<sup>147</sup>

Diese Reihe ließe sich fortsetzen. Wichtig scheint, dass sich die Zeit vor dem Westfälischen Frieden bereits als eine Umbruchzeit darstellte, in der wichtige Elemente des politischen Selbstverständnisses mittelalterlicher politischer Theorie verloren gehen, neue Elemente vorformuliert werden; ebenfalls sind aber nach 1648 wichtige Elemente des traditionellen politischen Selbstverständnisses noch präsent. Mit anderen Worten: der Westfälische Friede ist nur ein, wenn auch zentraler Markstein einer Entwicklung, in der aus der alten Ordnung eine neue entsteht.<sup>148</sup> Vermutlich kann es noch zugespitzter formuliert werden: Indem der Westfälische Friede den Grundstein legt für ein bestimmtes Verständnis von Recht und Politik sowie erstmals die europäischen Staaten als ein einheitliches System sieht, kann er auch als eine Initialzündung der Entstehung eines politischen Europa interpretiert werden.<sup>149</sup>

Die Rede von einem Westfälischen System ist also im Wesentlichen eine interpretatorische Zusammenziehung sowohl vorgängiger als auch nachfolgender Entwicklungen. Allerdings erscheint eine solche Betrachtung dann sinnvoll, wenn damit die paradigmatischen Umbrüche im internationalen System im Übergang zur Moderne gekennzeichnet werden können.<sup>150</sup> Dass das Konzept des

---

gewichtsdenken und Gleichgewichtspolitik zur Zeit des Deutschen Krieges“, in: *Gleichgewicht in Geschichte und Gegenwart*, hrsgg. von Wolf Gruner, Hamburg: Verlag Dr. Krämer 1989, S. 18-59.

<sup>147</sup> Bei der Regelung der Verhältnisse im Deutschen Reich hat die Föderalismustheorie von Johannes Althusius Pate gestanden, bei der Benennung des zentralen Strukturprinzips der anderen europäischen Staaten Jean Bodin; vgl. Thomas Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press 1999.

<sup>148</sup> Zentrale Bedeutung hat der Friedensschluß meines Erachtens aus folgenden Gründen:

(a) er beendete den letzten großen religiösen Konflikt in Europa und schuf die Voraussetzungen eines weitgehend stabilen Staatensystems;

(b) er brachte die großen Mächte Europas zu einer Friedenskonferenz zusammen, in der wesentliche Streitfragen zwar bilateral beigelegt wurden, die den Verträgen zugrunde liegenden Prinzipien aber nachfolgenden Verträgen als Muster dienten und die Entstehung eines Völkergewohnheitsrechts in der Staatenpraxis begünstigten;

(c) er schrieb die politische Struktur und territoriale Aufteilung Deutschlands bis zum Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806 fest;

(d) er verhinderte die Großreichbildung in Europa, indem er imperiale Ambitionen einhegte.

<sup>149</sup> Peter Burke hat argumentiert, dass Europa vor 1700 nicht existiert habe, also 1648 keineswegs ein europäisches Bewusstsein widerspiegelte; dann aber hat 1648 zumindest dieses einheitliche Bewusstsein befördert: Peter Burke, „Did Europe Exist Before 1700?“, in: *Journal of the History of Ideas* 1 (1980), S. 1-29.

<sup>150</sup> Die Kritik von Heinz Duchhardt, „'Westphalian System'“. Zur Problematik einer Denkfigur“, in: *Historische Zeitschrift* 269 (1999), S. 305-315 ist sicherlich für die Geschichtswissenschaft gerechtfertigt.

„Westfälischen Systems“ stark von der besonderen Bedeutung beeinflusst wurde, die das 19. und 20. Jahrhundert dem Konzept der Souveränität zugemessen haben,<sup>151</sup> ist sicherlich zutreffend; insofern ist es auch eine historische Konstruktion. Um die Brauchbarkeit des Konzeptes für die gegenwärtige Lehre der Internationalen Beziehungen allerdings einschätzen zu können erscheint es notwendig, der Theorie und Praxis der Entwicklung des Westfälischen Systems etwas genauer nachzugehen und sie zu systematisieren, bevor die zentralen Transformationen im Westfälischen System genauer untersucht werden können.

---

<sup>151</sup> So die Kritik von Andreas Osiander, „Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth“, in: *International Organization* 55.2 (spring 2001), S. 251-287.

### III. Die Konstituierung des Westfälischen Systems

Aus den vorangegangenen Ausführungen ist deutlich geworden, dass der Westfälische Friede einerseits einen Einschnitt bedeutete, andererseits aber die Elemente, die Mittelalter und Moderne voneinander trennen, nicht punktgenau datiert werden können und tiefer liegen als die politische Geschichte es aufweist. Diese ist Spiegel und Resonanzboden von strukturellen Veränderungen in der Herrschaftsorganisation, den wirtschaftlichen Entwicklungen, den Ideologien im weitesten Sinn. Doch soll, mit aller gebotenen Vorsicht, der Begriff des Westfälischen Systems als Kürzel für die neue Ordnung weiter verwendet werden. Vorsicht ist in zweierlei Hinsicht geboten. Zum einen ist der Begriff des Systems selbst problematisch, vor allem dann, wenn er wie etwa in Morton Kaplans Studie über Systeme und Prozesse im internationalen System ahistorisch und abstrakt verwendet wird.<sup>152</sup> Zum zweiten ergeben sich Abgrenzungsprobleme, wenn Westfälisches System und internationales System nicht sorgfältig voneinander geschieden werden. Die asiatischen Staaten und Afrika gehörten beispielsweise im 17. Jahrhundert nicht zum Westfälischen System, auch wenn es zwischen ihnen und dem Westfälischen System einen übergeordneten Handlungszusammenhang gibt, der als internationales System beschrieben werden kann. Heinz Duchhardt beschreibt diesen Zusammenhang mit dem Bild von mehreren Zivilisationszonen, „die an den jeweiligen Rändern zwar in immer häufigere Kontakte zueinander kamen, die aber (...) noch nicht durch wirkliche erdumspannende politische und wirtschaftliche Verflechtungen ausgezeichnet waren.“<sup>153</sup> Auch die Kolonisierung führte zu keinem verdichteten Handlungszusammenhang zwischen Kolonisierern und Kolonisierten; die verschiedenen Zivilisationszonen existierten nebeneinander, ohne ihre Verbindungen zu verdichten oder gar zu institutionalisieren. Der Begriff des internationalen Systems ist in diesem Zusammenhang deshalb weitaus formaler und kennzeichnet lediglich einen bestehenden Interaktionszusammenhang, ohne jedoch Auskunft über die Art und Weise der Interaktion zu geben. Schließlich wird im Folgenden zu zeigen sein, dass die zentralen Elemente des Westfälischen Systems sich universalisiert ha-

---

<sup>152</sup> Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*. New York: Wiley 1957.

<sup>153</sup> Heinz Duchhardt, *Balance of Power und Pentarchie. Internationale Beziehungen 1700-1785*. Paderborn u.a.: Schöningh 1997, S. 222.

ben, also heute im Wesentlichen das internationale System bestimmen.<sup>154</sup> Dies ist nicht ohne Permutationen, ohne Veränderungen vor sich gegangen, mehr noch: es scheint, als habe das Westfälische System durch seine Universalisierung seine spezifischen europäischen Komponenten, die zwischen den Staaten für einen gemeinsamen Grundkonsens sorgten, geschwächt.

Schließlich: der Begriff des Westfälischen Systems, wie er hier verwendet wird, ist weiter als die in der Literatur zur internationalen Politik und zum Völkerrecht gebräuchlichen Verwendungen es anzeigen. Es geht hier nicht um systemische Betrachtung des internationalen Systems oder rechtshistorische über die Ursprünge von Souveränität und modernem Völkerrecht, sondern auch um die Bedingungen der Staatenbildung und ihre Beziehungen zu der bereits angesprochenen Theorie der Moderne. Deshalb werden zunächst einmal die zentralen Elemente des umfassend verstandenen Westfälischen Systems isoliert und beschrieben, dann in einem zweiten Schritt zu einem idealtypischen Raster zusammengefasst.

Die zentrale Scheidelinie zwischen Mittelalter und Moderne ist die Staatenbildung, die sich aus der universal verstandenen Republik der Christenheit entwickelt.<sup>155</sup> Mit den Worten von John Gerard Ruggie: „(T)he distinctive feature of the modern system of rule is that it has differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion.“<sup>156</sup> Kennzeichnend für die staatliche Territorialität wird das Bestreben, einen zusammenhängenden Raum des Politischen zu schaffen. Dieser Raum des Politischen definiert die Grenzen staatlicher Gewalt und unterwirft Individuen als Untertanen bzw. Bürger dem aus der Souveränität des Fürsten bzw. des Staates abgeleiteten Gewaltmonopol. Die Grenze des Staates wurde eine Grenzlinie, scharf abgegrenzt und ohne Zwischenräume und Zwischenzonen, sie ermöglichte „die fugenlose Ausfüllung der Welt mit Staaten“,<sup>157</sup> die bemüht waren, genaue Grenzziehungen zu kodifizieren.<sup>158</sup> Die Geographie und Kartographie gewannen unter diesen Bedingungen an Bedeutung. Die Herstellung von Seekarten etwa war Voraussetzung der Erschließung der Kolonien, und hat nicht nur in dieser

---

<sup>154</sup> Kritisch zu diesem Prozess Theodore H. von Laue, *The World Revolution of Westernization. The 20th Century in Global Perspective*. New York u.a.: Oxford University Press 1987.

<sup>155</sup> Siehe u.a. Joseph R. Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press 1970; Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*. Stanford: Stanford University Press 1978.

<sup>156</sup> John Gerard Ruggie, „Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations“, in: *International Organization* 47.1 (winter 1993), S. 139-174; 151.

<sup>157</sup> Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart: Kohlhammer 1964, S. 22.

<sup>158</sup> Darauf weist Wilhelm Grewe hin, vor allem für das 18. Jahrhundert: *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*. Baden-Baden: Nomos 1988, S. 379ff.

Form das Ausgreifen der europäischen Mächte begünstigt.<sup>159</sup> Die Unterwerfung des Raumes unter den messenden und vermessenden Geist ging Hand in Hand mit der Territorialität als Grundtatbestand moderner Staatlichkeit. Das dabei das „territorium clausum“, also das abgerundete, in sich geschlossene Staatsgebiet über die Zersplitterung und Fragmentierung des „territorium non clausum“ bevorzugt wird, lässt sich in der zeitgenössischen Literatur ebenso nachweisen wie in den diesbezüglichen Konsolidierungsbemühungen der Fürsten.<sup>160</sup> In Deutschland gehörte zu diesen Bemühungen die Auflösung von Kondominaten, die Beseitigung von Enklaven, die Ausmerzungen fremder Hoheitsrechte im Land und die Zurückdrängung von Wegezöllen durch Gebietszölle. Dieser Bereinigungsprozess war am Ende des Reiches 1806 noch nicht abgeschlossen.<sup>161</sup>

Die Abgrenzung von staatlicher Herrschaft schloss auch die Meere mit ein. Nach der Auseinandersetzung zwischen Hugo Grotius und John Selden um das *mare liberum* (Grotius, 1609) bzw. *mare clausum* (Selden, 1618, publ. 1635), in der es um die Freiheit ging, die hohe See zu Handels- und Schifffahrtswegen zu nutzen,<sup>162</sup> setzte sich langsam in der Vertragspraxis die freie Nutzung der See durch. Lediglich ein Küstenstreifen wurde als vorbehaltene Wirtschaftszone anerkannt; dessen Breite lag zunächst bei zwei Meilen und wurde in den achtziger Jahren des 18. Jahrhunderts auf drei Meilen ausgeweitet.<sup>163</sup> In diesen Zusammenhang gehören überdies die sogenannten Freundschaftslinien (*amity lines*), die die Grenzen des europäischen Rechtsraumes auf See bezeichneten. Jenseits der Freundschaftslinien gab es keine rechtliche Ordnung mehr, sondern nur noch das Recht des Stärkeren. Carl Schmitt urteilt:

„Der völkerrechtliche Sinn der Freundschaftslinien des 16. und 17. Jahrhunderts lag darin, dass große Räume der Freiheit, als Kampfzonen für den Kampf um die Verteilung einer neuen Welt, ausgegrenzt wurden. Als praktische Rechtfertigung konnte man angeben, dass durch die Ausgrenzung einer freien Kampfzone der Bereich diesseits der Linie, also der Bereich des europäischen öffentlichen Rechts als eine Sphäre des Friedens und der Ordnung, entlastet und durch Vorgänge jenseits der Linie nicht so unmittelbar gefährdet würde, wie das ohne eine solche Ausgrenzung der Fall gewesen wäre. Die Ausgrenzung einer außereuropäischen Kampfzone diente al-

---

<sup>159</sup> Für England vgl. Lesley B. Cormack, *Charting an Empire. Geography at the English Universities, 1580-1620*. Chicago und London: University of Chicago Press 1997. Cormack weist nach, dass die akademische Geographie einen maßgeblichen Anteil an der Entstehung eines imperialen Bewusstseins hatte.

<sup>160</sup> Nachweise bei Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, S. 87ff.

<sup>161</sup> Heinrich Mitteis, Heinz Lieberich, *Deutsche Rechtsgeschichte*. München: Beck 1992, S. 376.

<sup>162</sup> Vgl. Richard Tuck, „Grotius and Selden,” in J.H. Burns, Mark Goldie, (Hrsg.), *The Cambridge History of Political Thought, 1450–1700*. Cambridge: Cambridge University Press 1991, S. 499–529.

<sup>163</sup> Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, S. 385ff.



so der Hegung des europäischen Krieges. Dies ist ihr völkerrechtlicher Sinn und ihre Rechtfertigung.“<sup>164</sup>

Die mittelalterlichen wechselseitigen Lehns- und Treuepflichten wurden durch das Prinzip der Souveränität ersetzt, das innerhalb eines definierten Raumes den Legitimationsgrund der Herrschaft bezeichnet. Ein Merkmal des heutigen modernen Staates war allerdings weitgehend abwesend bzw. nur rudimentär ausgeprägt: In der sich entwickelnden Staatengesellschaft waren die Loyalitäten noch erheblich weniger verfestigt als dies im Gefolge des Nationalismus der Fall wurde. Die Grenzen und Grenzlinien, die Herrschaft abgrenzten, sagten nur wenig über Kultur und Identität aus, sie trennten zunächst lediglich den räumlichen Herrschaftsbereich des Politischen voneinander ab. Die Vereinnahmung von Kultur und Nation unter die Grenzziehung des Staates ist eine spätere Entwicklung, die sich in der frühen Staatenbildung noch nicht wieder findet. Deutlich wird dies vor allem im Adel, dessen grenzüberschreitende Verflechtungen noch für eine lange Zeit ein Widerlager zu den abgegrenzten Staaten bildete, bis hin zu den durchaus nicht unüblichen Verschränkungen von Herrschaftsgewalt. Der hannoversche König Georg wurde 1714 englischer König, die russische Zarin Katharina II. stammte aus dem Haus Anhalt-Zerbst, das Haus Wettin regierte Sachsen in Personalunion mit dem Königreich Polen von 1697 bis 1763. Die Beispiele ließen sich fortführen, deuten aber auf eines hin: Der Adel war nicht nur als eine europäische Oberschicht kosmopolitisch ausgerichtet, sondern auch funktionell in der Lage, Herrschaftsfunktionen in ganz Europa zu übernehmen. Anders formuliert ließ sich der europäische Adel nicht exklusiv (national)staatlich zuordnen, sondern stellte eine quer zur Staatenbildung angesiedelte Schicht dar, die nicht nur durch eine Vielzahl dynastischer Beziehungen miteinander verknüpft war, sondern auch ein durchaus kosmopolitisches Selbstverständnis aufwies. Hier vermischte sich die ältere Tradition einer sich europäisch verstehenden adeligen Oberschicht mit den Anfängen nationalstaatlicher Abschottung.<sup>165</sup> Aber auch die Loyalitätserwartungen an die Untertanen waren weniger strikt als dies im 20. Jahrhundert die Regel wurde. Bis weit in das 19. Jahrhundert hinein war es für einen Offizier nicht ungewöhnlich, einen Teil seiner Dienstzeit in einer anderen Armee zu verbringen. Die Internationalität des

---

<sup>164</sup> Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Köln: Greven 1950, S. 66.

<sup>165</sup> Also keinesfalls ein Phänomen transnationaler Politik im modernen Verständnis: vgl. zur Theorie Karl Kaiser, „Transnationale Politik“, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik* (=PVS Sonderheft 1/1969). Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag 1969, S. 80-109.

Offizierkorps war im frühen Absolutismus stärker ausgeprägt, aber schon zu Ende des 18. Jahrhunderts eher die Ausnahme als die Regel.<sup>166</sup>

Die russische Armee wurde unter Peter dem Großen mit Hilfe ausländischer Offiziere aufgebaut, und gegen Ende der Regierungszeit des Zaren waren beinahe die Hälfte der Generäle der russischen Armee Ausländer.<sup>167</sup> In der Anzahl ausländischer Offiziere bildete Russland eher die Ausnahme, nicht aber im Prinzip der Anwerbung. Der in habsburgischen Diensten stehende Prinz Eugen von Savoyen war das wohl bekannteste Beispiel militärischer Internationalität, aber durchaus keine Ausnahme. In Preußen war der Schotte Jakob Keith zum Feldmarshall aufgestiegen, im österreichischen Dienst der Livländer Gideon Ernst von Laudon, in Russland hatte es der Engländer Peter Lacy zum General gebracht. Hermann von Boyen berichtet in seinen Erinnerungen, dass er noch 1794 im polnischen Feldzug unter zwei Generalen gedient hatte, die auf eine abwechslungsreiche Karriere zurückblicken konnten: dem aus Savoyen stammenden General Favrat und dem Generalleutnant von Schönfeld, der zuvor in hessischen Diensten gestanden hatte.<sup>168</sup> Schrittweise wurde diese Internationalität jedoch eingeschränkt und der Offiziersstand an den Territorialstaat gebunden. Die Entwicklung einer zumeist adeligen, in sich abgeschlossenen Schicht von Offizieren mit einem gemeinsamen Wert- und Verhaltenskodex beendete diese Form militärischer Internationalität.

Spiegelbildlich wurde bei den Mannschaften noch bis zum Ende des 18. Jahrhunderts auf ausländische Söldner zurückgegriffen, deren Loyalität erkauft bzw. mit drakonischen Strafen erzwungen werden musste. Selbst in Preußen, wo schon zu Mitte des 17. Jahrhunderts eine verstärkte Konzentration auf das Ausheben eigener Rekruten eingesetzt hatte, bestand noch Anfang des 19. Jahrhunderts die Hälfte der Armee in voller Kampfstärke zur Hälfte aus Söldnern, die zumeist aus deutschen Nachbarstaaten stammten und mit teilweise dubiosen Mitteln in den Dienst gepresst worden waren.<sup>169</sup> Unter solchen Bedingungen wird die Entfremdung zwischen dem Militär und der Bevölkerung verständlich; die Realitäten des Garnisonslebens führten zu einer solchen Kluft, dass viele Bürger auf die Niederlage der preußischen Armee 1806 mit einer gewissen

---

<sup>166</sup> Ein Paradebeispiel dieser Internationalität war der Lebensweg des Generalmajors von Melville, der im Laufe seiner militärischen Karriere in Schottland, England und auf dem Kontinent bei nicht weniger als neun verschiedenen Ländern bzw. Territorien Anstellung fand; vgl. zusammenfassend Bernhard R. Kroener, „Der Krieg hat ein Loch...“, S. 599ff.

<sup>167</sup> Robert Mandrou, *Staatsräson und Vernunft (=Propyläen Geschichte Europas 1649-1775)*. Berlin: Propyläen 1981, S. 279.

<sup>168</sup> *Erinnerungen aus dem Leben des Generalfeldmarshalls Hermann von Boyen*, hrsgg. von Dorothea Schmidt, Bd. 1, Berlin: Brandenburgisches Verlagshaus 1990, S. 55ff.

<sup>169</sup> Ralf Pröve, „Zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft im Spiegel gewaltsamer Rekrutierungen (1648-1789)“, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 22.2 (1995), S. 191-223.

Schadenfreude reagierten.<sup>170</sup> Erst die Heeresreform und die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht 1813 ersetzte die Notwendigkeit, auf ausländische Söldner zurückgreifen zu müssen. Nach dem Vorbild der französischen Volksarmee, die sich in den napoleonischen Kriegen der preußischen als weitaus überlegen erwiesen hatte, sahen die Reformer in einer Wehrpflichtarmee nicht nur den Vorteil einer höheren Loyalität der Soldaten, sondern auch einer stärkeren Kampfkraft, einer „Hebung des kriegerischen Geistes im Volke durch alle Mittel der Nationalerziehung“, kurz, ein Volksheer dessen Tugenden auf „Ehrgefühl und Vaterlandsliebe statt auf sklavischem Gehorsam beruhen.“<sup>171</sup> Dass sich die Reformer mit der Idee des Volksheeres nicht haben durchsetzen können, sei hier nur am Rande erwähnt; die Praxis der Anwerbung ausländischer Soldaten wurde aber zugunsten einer stärkeren Verschmelzung von Bürgertum und Militär in Preußen aufgegeben.

Im politischen und diplomatischen Dienst existierte lange Zeit ebenfalls eine aus heutiger Sicht erstaunliche Durchlässigkeit selbst für hohe Positionen; die (nationale) Herkunft spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Dänemark ist in diesem Zusammenhang ein herausragendes Beispiel mit seinen beiden aus Deutschland stammenden Ministern Johann Hartwig Ernst Graf von Bernstorff und Johann Friedrich Struensee. In Frankreich leitete der italienische Kardinal Jules Mazarin (eigentlich Giulio Mazarini) die Amtsgeschäfte für Ludwig XIV. (bzw. die Regentin Anna von Österreich), der schottische Bankier und Wirtschaftstheoretiker John Law wurde Generalkontrolleur der Finanzen in Frankreich unter der Regentschaft Philip von Orleans, der aus Genf stammende Jacques Necker stieg unter Ludwig XVI. zum leitenden Minister auf. In Spanien spielte der Holländer Baron Johan Willem Ripperda als Minister 1725/26 eine herausgehobene Rolle, der Ire Richard Wall war mehrere Jahre lang spanischer Außenminister, der Engländer George Keith avancierte unter Friedrich dem Großen zum preußischen Gesandten in Paris und Madrid. Auch diese Beispiele ließen sich fortsetzen, doch ein wichtiger Punkt wird dadurch illustriert: Der frühe Territorialstaat war keineswegs in sich rigide abgeschlossen, sondern erlaubte eine Vielzahl von Grenzüberschreitungen, die selbst im postnationalen Zeitalter der europäischen Integration kaum vorstellbar wären. Sicherlich blieb dieses Phänomen beschränkt: auf die Gelehrten, deren Kommunikation über die Sprach- und Landesgrenzen hinweg durch das Lateinische erleichtert wurde, aber auch die obersten gesellschaftlichen Schichten, zu deren *lingua franca* sich das Französische entwickelte und deren kulturelles Vorbild der Hof Ludwig XIV. und Paris wurden. Vor allem im Zeitalter der Aufklärung nahm das französische

---

<sup>170</sup> Gordon Craig, *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945*. New York und Oxford: Oxford University Press 1956, S. 24.

<sup>171</sup> Gerhard Ritter, *Staatkunst und Kriegshandwerk*. Band 1, München: Oldenbourg 1954, S. 99.

Geistesleben im europäischen Kulturkreis beinahe überdimensionale Ausmaße an. Sowohl Friedrich II. als auch die russische Zarin Katharina II. korrespondierten nicht nur ausführlich mit französischen Aufklärern, sondern sahen es als eine Bereicherung an, führende Intellektuelle an ihren Hof einzuladen und zu einer dauerhaften Mitarbeit im Geistesleben ihrer Länder zu bewegen.<sup>172</sup> Die Aufklärung bildete eine der letzten großen geistigen Strömungen, die Europa kulturell und intellektuell einigten.

Gleichzeitig ist, gegenüber den kosmopolitischen Tendenzen, auch auf Abgrenzungen hinzuweisen, die mit der Entwicklung des modernen Staates einhergingen. Die Territorialität des modernen Staates hegte die übernationalen dynastischen Verflechtungen (und damit Konflikte) ein und integrierte den Adel mit gesicherten Positionen und Einkommen in den territorialen Staat. In Frankreich etwa wurde der Adel durch Positionen am Hof (dies schloss Armee und Verwaltung ein) an den absolutistischen Staat gebunden, das königliche Gewaltmonopol durchgesetzt und als Doktrin formuliert. Ebenso in England unter den Tudors, deren größter Triumph nach Lawrence Stone gewesen ist, das königliche Gewaltmonopol sowohl in privaten wie auch öffentlichen Angelegenheiten durchgesetzt zu haben.<sup>173</sup> In Preußen entspannte sich das Verhältnis zwischen der Krone und dem Adel erst unter Friedrich dem Großen, der den Adel durch Positionen in der Verwaltung, vor allem aber in der Armee an den preußischen Staat zu binden verstand.<sup>174</sup> Der Offizierstand wurde zum Monopol, zur Verpflichtung des Adels. In keinem anderen europäischen Staat wurde die Verknüpfung von Adel und Militär so grundlegend durchgeführt wie hier. Bürgerliche, die man der Not gehorchend als Offiziere während des Siebenjährigen Kriegs in der Armee geduldet hatte, wurden danach systematisch aus der Truppe wieder heraus gedrängt. 1806 waren von über 7000 Offizieren in Preußen nur 695 von nicht adeliger Herkunft und leisteten Dienst in den weniger prestigeträchtigen Truppenteilen wie der Artillerie oder der Versorgung.<sup>175</sup> Der Adel war die entscheidende Stütze des preußischen Staates. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 bezeichnet den Adel folgerichtig als den ersten Stand im Staate. Ihm obliege nach seiner Bestimmung „die Verteidigung des Staates sowie die Unterstützung der äußeren Würde und inneren Verfassung derselben.“

---

<sup>172</sup> Die Korrespondenz Friedrichs mit Voltaire und dessen Besuch in Preußen sind weitgehend bekannt. Katharina stand in brieflichem Kontakt unter anderem zu Diderot, den sie durch den Aufkauf seiner Bibliothek finanziell unterstützte.

<sup>173</sup> Lawrence Stone, *The Crisis of Aristocracy*, Oxford: Clarendon Press 1965, S. 200.

<sup>174</sup> Siehe hierzu Otto Hintze, „Die Hohenzollern und der Adel“, in: *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preußens*, hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1967, S. 30-55.

<sup>175</sup> Craig, *The Politics of the Prussian Army*, S. 17.

Die Einbindung des Adels und ihre Unterordnung unter den Souverän war eine wichtige Voraussetzung moderner Staatenbildung – Souveränität wurde territorial definiert. Staatliche Souveränität stellte überdies eine neue Definition von öffentlich und privat bereit. Öffentlich waren die Konflikte, die zwischen souveränen Staaten oder Fürsten ausgetragen wurden, privat (und damit mit Sanktion belegt) Konflikte zwischen nicht-souveränen Teilen der Gesellschaft. Das staatliche Gewaltmonopol dämmte die noch im Mittelalter häufige Fehde ein und erzwang die gewaltlose Austragung dieser Konflikte. Eine Sonderstellung nahmen die Duelle ein, die zum Teil die inneradlige Fehde ersetzen und sich später auch im Bürgertum einer gewissen Beliebtheit erfreuten. Die zum Teil hoch ritualisierten Zweikämpfe, die nur zwischen Gleichen eines Standes ausgetragen werden konnten, wurden zwar häufig unter zum Teil empfindliche Strafen gestellt, gleichwohl in der Regel mit großer Nachsicht geahndet.<sup>176</sup>

Gleichzeitig stellte Territorialität die ökonomische Basis der postfeudalen Staaten dar. Entscheidend für die innere Staatenbildung wurde das Aufkommen stehender Heere, die die Notwendigkeit geordneter und regulärer Steuereinkünfte des Staates begründeten.<sup>177</sup> Der Krieg wurde gewissermaßen verstaatlicht. Die Zeit der faktisch unabhängig operierenden militärischen Privatunternehmer wie etwa Wallenstein war beendet; auch dies war eine Folge der Verstaatlichung des Gewaltmonopols. Überspitzt formuliert hatten Soldaten fortan keine privatrechtlich, sondern eine staatsrechtlich definierte Stellung. Die Einrichtung eines stehenden Heeres hatte mehrere offensichtliche Vorteile. Es konnte auch in Friedenszeiten weiter ausgebildet werden. Die Einführung militärischen Drills, standardisierter Abläufe und standardisierter Waffen durch Moritz von Nassau gegen Ende des 16. Jahrhunderts erhöhte die Kampfkraft eines militärischen Verbandes, und dieses Beispiel wurde in anderen europäischen Ländern bald nachgeahmt.<sup>178</sup> Ein stehendes Heer unterstand zweitens dauerhaft dem Souverän und war kurzfristig verfügbar auch zur Durchsetzung des inneren Rechtsfriedens. Darüber hinaus konnte ein stehendes Heer auch besser kontrolliert werden als angemietete Truppen, die häufig eine Tendenz zur Verselbständigung zeigten und dadurch, dass der Krieg nicht nur ihr Handwerk, sondern auch ihr Broterwerb war, bisweilen zu Hindernissen für einen Friedensschluss werden konnten. Schließlich ermöglichte ein stehendes Heer eine neue Form der Kriegsführung,

---

<sup>176</sup> Vgl. Ute Frevert, *Ehrenmänner. Das Duell in der bürgerlichen Gesellschaft*. München: Beck 1991, S. 22ff.

<sup>177</sup> Siehe hierzu Lutz Köllner, *Militär und Finanzen. Zur Finanzgeschichte und Finanzsoziologie von Militärausgaben in Deutschland vom Dreißigjährigen Krieg bis zur Gegenwart*. München: Bernhard & Graefe 1982, S. 30ff.

<sup>178</sup> William H. McNeill, *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press 1982, S. 125ff. Vor allem die schwedischen Streitkräfte unter König Gustav Adolf haben diese Heeresreform aufgenommen und weiterentwickelt.

die die zivile Bevölkerung erheblich weniger belastete. Die Söldnerheere des Dreißigjährigen Krieges lebten aus dem Land, d.h. beuteten Land und Leute systematisch und brutal aus. Wallensteins Maxime, der Krieg müsse den Krieg ernähren, zog die Zivilbevölkerung folglich stark in Mitleidenschaft.<sup>179</sup> Für die stehenden Heere wurden Depots und Magazinsysteme eingerichtet, die die Versorgung des Heeres sicherstellten und den Rückgriff auf Requisitionen und Plünderungen weitgehend unnötig machten.<sup>180</sup>

In den Jahren nach dem Westfälischen Frieden ist in allen europäischen Staaten ein kontinuierliches Ansteigen der Anzahl der in Sold stehenden Truppen zu beobachten, damit auch ein Anstieg der Belastungen für den Unterhalt der Armee. Die Mannschaftsstärke der Armee schwankte in Friedens- und Kriegszeiten, doch in den Jahren bis zum Ende des 18. Jahrhunderts waren in allen europäischen Staaten die Mannschaftsstärken der Armeen stark angestiegen. In Preußen beispielsweise stieg von 1688 bis 1786 die Größe der Armee von 30.000 auf 200.000 bei einem gleichzeitigen Anwachsen der Bevölkerung von einer auf 5,4 Millionen. Dies entspricht der Entwicklung eines Verhältnisses von 1:33 auf 1:27, also nicht nur ein Anwachsen der absoluten Zahl, sondern auch relativ zur Gesamtbevölkerung. Um eine Vorstellung von der Größe der Armee zu bekommen: Übertragen auf heutige Verhältnisse müsste die Bundeswehr bei einer Bevölkerungszahl von 80 Millionen und einem Verhältnis Armee zu Anzahl der Bevölkerung von 1:27 einen Mannschaftsstand von 3 Millionen Soldaten aufweisen.

Aber auch in anderen europäischen Staaten stieg die Anzahl der unter Waffen stehenden Truppen an.<sup>181</sup> Der kapitalintensivste Ausgabenposten war dabei der Unterhalt der Truppen (also die Löhnung und Verpflegung), während die Ausgaben für die technische Ausrüstung der Truppen eher gering ausfielen. Der Anteil der Staatsausgaben für die Armee bewegte sich in Friedenszeiten bei bis zu 50% der Einnahmen eines Landes, und in Kriegszeiten gar bis zu 90%. Die Finanzierung einer solchen Last bedurfte einer dynamischen Wirtschaft, einer aktiven Wirtschaftspolitik, eines Steuersystems und eines funktionierenden Sys-

---

<sup>179</sup> Im 17. Jahrhundert betrug der Anteil der Zivilisten an den Gesamttoten des Krieges 70%, in den napoleonischen Kriegen 30%; Zahlen bei André Corvisier, John Childs, „Losses of Life“, in: André Corvisier und John Childs, *A Dictionary of Military History*. Oxford: Blackwell 1994, S. 463-471; 470.

<sup>180</sup> Dafür entstand auch ein neuer Beamtentypus, der die anfallenden Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten besorgte; vgl. Otto Hintze, „Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verfassungsgeschichte. Eine vergleichende Studie“, in: Ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*. Hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1970, S. 242-274.

<sup>181</sup> Zahlen bei Köllner, *Militär und Finanzen*, S. 35f.; Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*. Fischer Taschenbuchverlag 1991, S. 104, 167.

tems zur Aufnahme von Darlehen. Staatenbildung, wirtschaftliche Entwicklung und internationale Politik waren eng miteinander verknüpft; Charles Tilly beschreibt diesen Nexus mit der Formel: „War wove the European network of national states, and preparation for war created the internal structures of the states within it.“<sup>182</sup>

Zentral für die wirtschaftliche Entwicklung und die mit dem höheren Steueraufkommen verbundene Fähigkeit, eine stehende Armee zu unterhalten, wurde der Merkantilismus als zentrale innere Struktur der Staaten. Der Merkantilismus kann als Frühform des Kapitalismus angesehen werden; ein Autor sieht darin sogar die „Volkswirtschaftslehre des Absolutismus“.<sup>183</sup> Diese Qualifizierung bedarf allerdings einer Einschränkung, denn nicht alle Staaten, in denen der Merkantilismus erfolgreich war, waren absolutistische Staaten; und umgekehrt war der Merkantilismus nicht in allen absolutistischen Staaten erfolgreich. So ist beispielsweise in Spanien und Portugal die Entwicklung industriellen Gewerbes versäumt worden, und das durch die Kolonien reich einfließende Gold und Silber unproduktiv versickert. In Holland hingegen kann man, trotz der Erfolge der holländischen Handels- und Kolonialpolitik, allenfalls von einem „Gelegenheitsmerkantilismus“<sup>184</sup> sprechen, nicht jedoch von einer planmäßigen staatlichen Wirtschaftspolitik, wie sie für den Merkantilismus typisch ist.

Kennzeichnend für den Merkantilismus ist der enge Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und moderner Staatswerdung sowie die mehr oder minder planmäßige Wirtschaftslenkung durch die Politik.<sup>185</sup> Die Variationen des Merkantilismus fielen dabei, abhängig von wirtschaftlichen und politischen Interessen sowie der politischen und intellektuellen Kultur eines Staates, durchaus unterschiedlich aus. Gemeinsam ist den merkantilistischen Strategien, dass sie die Wirtschaftskraft eines Landes fördern halfen und damit die verfügbaren Geldmittel, die zum Unterhalt des Hofes und der Armee abgeschöpft werden konnten, erhöhten. Ein zweites Signum des Merkantilismus ist die Erschließung des Territoriums, wenn auch noch unvollständig: Die Wirtschaftskraft eines Landes liegt in seinem Territorium, und der Zusammenhang des Wirtschaftsraumes rückte im Bewusstsein der Merkantilisten in das Zentrum der Überle-

---

<sup>182</sup> Tilly, *Coercion, Capital and European States, 900-1992*, S. 76; vgl. auch Gerhard Oestreich, „Zur Heeresverfassung der deutschen Territorien von 1500 bis 1800“, in: Ders., *Geist und Gestalt des frühmodernen Staats. Ausgewählte Aufsätze*. Berlin: Duncker und Humblot 1969, S. 290-310.

<sup>183</sup> Fritz Wagner, *Europa im Zeitalter des Absolutismus*. München: Bruckmann 1948, S. 34

<sup>184</sup> Fritz Bläich, *Die Epoche des Merkantilismus*. Wiesbaden: Steiner 1973, S. 183.

<sup>185</sup> Dazu gehören auch die Anfänge der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die allerdings noch von der aristotelischen Idee bestimmt war, den Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen: Hinweis bei Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: dtv 2002, S. 37.

gungen.<sup>186</sup> Dies hat eine Reihe von Konsequenzen: der Versuch, innere Handelschranken abzubauen, aber auch staatliche Anstrengungen zur Verbesserung der Verkehrswege, vor allem der Flusssysteme.<sup>187</sup> Vor allem aber unterstützte das merkantilistische Denken die Idee zusammenhängender gegenüber einer zersplitterten Territorialität; auch das Wirtschaftsdenken trägt zur Konstruktion des Innen und Außen moderner Staatenbildung bei. Der Merkantilismus ist also, anders formuliert, die Wirtschaftstheorie der Staatenwerdung und untrennbar mit machtpolitischen Erwägungen verbunden.

Zum merkantilistischen Credo gehörte schließlich die Gleichsetzung von Wohlstand und Geld in Form von Edelmetallen und der daraus für den Handel resultierenden Maxime des Vorrangs der Exporte vor den Importen. Das Ziel einer positiven Handelsbilanz ersetzte die scholastische Idee der Verteilungsgerechtigkeit und des äquivalenten Handels; aus der Sicht der Merkantilisten stellte die Beschaffung von Edelmetallen durch den Außenhandel einen Zuwachs an Macht gegenüber den Ländern dar, die ebenfalls um die Metalle konkurrierten. Eben weil wirtschaftliche Macht aber mit politischer (und militärischer) Macht verknüpft wurde, wurden Exporte von Edelmetallen zum Teil verboten, Importe von Waren mit hohen Steuern belegt, gleichzeitig einheimische Industrieprodukte und landwirtschaftliche Erzeugnisse gefördert. Insofern ist der Merkantilismus ein Instrument staatlicher Machtpolitik, auch wenn die Entstehungsumstände und wirtschaftliche Strategien voneinander differierten.

Der Merkantilismus ist in Frankreich vor allem mit dem Wirken von Jean Baptiste Colbert verknüpft, der durch umfassende Reformen im Finanzwesen, der Staatswirtschaft und der Handelspolitik eine wirtschaftliche Revolution von oben einleitete mit dem Ziel, Frankreich autark zu machen. Die inneren Handelschranken wurden teilweise, wenn auch nicht vollständig abgebaut, das Steuersystem vereinfacht und effektiviert, die Schaffung einer einheitlichen Rechtsordnung vorangetrieben, Handel und Industrie gefördert, der Staat wurde selbst als Unternehmer wirtschaftlich aktiv. Auch wenn die alles regulierende Staatsintervention des französischen Merkantilismus letztendlich mit der freien Unternehmerinitiative kollidierte und damit partiell kontraproduktiv wirkte, blieb die Vereinheitlichung des Wirtschaftsgebietes eine der nachhaltigen Leistungen. In Holland und England gingen die Initiativen stärker von Privatleuten aus und wurden dann staatlicherseits abgestützt. In Holland war es die 1602 gegründete und mit staatlichen Hoheitsrechten versehene Ostindische Compagnie, die maß-

---

<sup>186</sup> Als Fallbeispiel des Zusammenhangs von Raumerfassung und Wirtschaftsaktivität vgl. Daniel Schloegl, *Der planvolle Staat: Raumerfassung und Reformen in Bayern 1750-1800*. München: Beck 2002.

<sup>187</sup> Beispiele dafür sind etwa das Kanalsystem in England, aber auch Kanalbauten zwischen Elbe und Oder, Seine und Loire.



geblich zum Reichtum und der finanziellen Ausnahmesituation des Landes und der beherrschenden Stellung Amsterdams auf dem europäischen Geldmarkt beitrug. Die enge Verzahnung von Handel, Kolonialpolitik, Finanzen und Staatsverwaltung garantierte eine beispiellose Prosperität Hollands vor allem im 17. Jahrhundert.

Auch in England entwickelte sich der Merkantilismus weniger als ein System staatlicher Wirtschaftslenkung denn als staatliche Förderung privater Interessen. Die wichtigste Industrie des Landes, die Produktion und Verarbeitung von Wolle, wurde geschützt und gefördert. Die Ausfuhr von Wolle war deshalb mit schweren Strafen belegt, gleichzeitig wurde die Einfuhr aller Rohstoffe und Hilfsmittel aus dem Ausland befördert. Die Navigationsakte von 1651 bzw. 1660 war gegen das Handelsmonopol Hollands gerichtet und monopolisierte den Handelsverkehr mit den Kolonien zugunsten der englischen Flotte. Für Holland und England wurde das merkantilistische Ziel der positiven Handelsbilanz wesentlich durch die Ausbeutung der Kolonien erreicht. Der dadurch entstehende Kapitalüberfluss konnte in neue Manufakturen und Industrien investiert werden, eine Möglichkeit, an der sich auch der Adel beteiligte und damit den Grundstein zur industriellen Revolution in England legte.

In Deutschland blieb das den merkantilistischen Ideen zugrunde liegende nominalistische Denken in der Defensive; die spezifisch deutsche Tradition des Kameralismus verknüpfte Volkswirtschaft und fürstliche Privatwirtschaft.<sup>188</sup> Die Ausgangssituation in Deutschland war von den anderen europäischen Staaten auch insofern unterschiedlich, als die durch den Westfälischen Frieden bekräftigte Souveränität der einzelnen Länder die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes im Reich, der noch unter Karl V. versucht worden war, zunächst verhindert hatte. Gleichwohl blieb der Reichsverband maßgeblich für die überwiegende Anzahl der deutschen Territorien, die nicht unabhängig vom Reichstag eine eigene Wirtschaftspolitik verfolgen konnten. Dabei blieb der Reichstag aber insgesamt wenig effektiv. Eine Einigung über den Abbau von Handels- und Zollschranken ist nicht zustande gekommen, und die Verabschiedung einer neuen Zunftordnung 1731 hatte einen beinahe fünfzigjährigen Vorlauf. Der Reichstag hatte überdies noch eine zentrale Rolle in der Geld- und Währungspolitik, konnte aber auch die Zersplitterung der Währungen nicht verbinden. Der Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik verlagerte sich im Reich auf die einzelnen Staaten und die freien Städte; Friedrich Lütge konstatiert, dass der Staatsmerkan-

---

<sup>188</sup> Karl Pribram, *Geschichte des ökonomischen Denkens*. Band 1, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 181ff.; vgl. auch Jutta Brückner, *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht*. München: Beck 1977, sowie Rainer Gömmel, *Die Entwicklung der Wirtschaft im Zeitalter des Merkantilismus, 1620-1800*. München: Oldenbourg 1998.

tilismus gegenüber dem Reichsmerkantilismus schon im 18. Jahrhundert ein deutliches Übergewicht gehabt habe.<sup>189</sup>

Deutschlands Lage unterschied sich wirtschaftlich auch zudem von der der übrigen europäischen Staaten, als die Behebung der unmittelbaren Kriegsfolgen des 30jährigen Krieges zunächst im Vordergrund stand. Weite Landstriche waren entvölkert und mussten wieder besiedelt werden, was zum Teil auch, wie im Falle Preußens, durch eine aktive Einwanderungspolitik erreicht wurde.<sup>190</sup> Aktive Bevölkerungspolitik war nicht nur zur Neuansiedlung in der Landwirtschaft und dem Erwerb fachlich qualifizierter Arbeitskräfte in Mangelberufen erforderlich, sondern sollte auch über eine Steigerung der Inlandsnachfrage das Steueraufkommen erhöhen. Eine aktive Kolonisierungspolitik, wie sie von England, Holland oder Spanien betrieben worden ist, hat in Deutschland nicht Fuß fassen können. Die preußischen Versuche in dieser Richtung sind frühzeitig abgebrochen worden, und auch die späteren preußischen Versuche, über Handelskompanien am Kolonialhandel teilzunehmen, endeten „mit einem kläglichen Misserfolg.“<sup>191</sup>

Es kann zunächst dahingestellt bleiben, inwieweit der Merkantilismus die Durchsetzung kapitalistischer Wirtschaftsweisen begünstigt hat. Frühformen des Kapitalismus hatten sich ja bereits in den italienischen Stadtstaaten entwickelt, doch mit Blick auf den von Werner Sombart, Max Weber und R.H. Tawney beschriebenen Zusammenhang des Wandels religiöser und moralischer Normen und profitorientierten Wirtschaftens erst zwischen dem 16. und frühen 18. Jahrhundert durchgesetzt und auch eine internationale Dimension erhalten.<sup>192</sup> Als Leitbild dieses Wirtschaftsdenkens kann der *homo oeconomicus* angesehen werden, der die ökonomische Seite der säkularisierten und auf Interessen beruhenden politischen Dimension der Moderne darstellt.<sup>193</sup> Sicherlich hat der Merkantilismus zu einer Auflösung der personalen und genossenschaftlichen Bindungen geführt, die für den Feudalismus kennzeichnend waren und die Wirtschaftsbeziehungen „rationalisiert“, d.h. versachlicht und in ihrer Eigengesetzlichkeit anerkannt; darin liegt ein wesentlicher Aspekt der Begünstigung kapitalistischer Wirtschaftsweisen. Darüber hinaus trat auch der Staat mit einer gestaltenden und

---

<sup>189</sup> Friedrich Lütge, *Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Berlin u.a.: Springer 1966, S. 329.

<sup>190</sup> Zu den wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Krieges vgl. Heinz Schilling, *Höfe und Allianzen. Deutschland 1648-1763*. Berlin: Siedler 1989, S. 71ff.

<sup>191</sup> Duchhardt, *Balance of Power und Pentarchie*, S. 84.

<sup>192</sup> Vor allem Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. London und New York: Academic Press 1974; ders., *The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy 1600-1750*. London und New York: Academic Press 1980.

<sup>193</sup> Siehe u.a. Albert O. Hirschmann, *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980.

aktiven Wirtschaftspolitik in das Wirtschaftsleben ein und betätigte sich, etwa im Bereich der Rüstungsbeschaffung, als Nachfrager bzw. Initiator staatseigener Rüstungsindustrie. Andere Bereiche, in denen die staatliche Nachfrage eine zentrale Rolle spielte, waren die für die Uniformierung und Ernährung der Soldaten notwendigen Industrien, die teilweise als Staatsbetriebe ins Leben gerufen worden sind.<sup>194</sup> Aber auch Luxusindustrien (Genussmittel, Kleidung, Wohnungsaus schmückung, Schmuck) spielen eine zentrale Rolle in der Entwicklung der kapitalistischen Industrie; Sombart sieht im Luxusbedarf und im Heeresbedarf „die beiden Stammwurzeln, aus denen die kapitalistische Industrie erwachsen ist.“<sup>195</sup>

Der enge Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und internationaler Politik wird durch zwei Aspekte deutlich. Zum einen brachte die Ideologie der positiven Handelsbilanz die europäischen Staaten in eine Wettbewerbssituation, die mit der anarchischen Grundstruktur des europäischen internationalen Systems nicht nur korrespondierte, sondern sie gleichsam ergänzte. Politische und militärische Macht hingen wesentlich von der Akkumulation von Geld und Edelmetallen ab, und dies konnte auf zweierlei Art erreicht werden: durch Handel zum einen, durch Ausbeutung von Kolonien zum anderen. Handel hatte nach Ansicht der Merkantilisten aber keinen dynamischen Grundcharakter, sondern es ging um die Erhöhung am relativen Anteil des Welthandels. Dass ein freier Handel kein Nullsummenspiel sein musste, sondern beiden Handelspartnern Vorteile bringen konnte, lag außerhalb der merkantilistischen Vorstellungswelt.<sup>196</sup> Die damit häufig verbundene aggressive Wirtschaftspolitik trug aber wiederum zur kriegerischen Grundstruktur des Zeitalters bei.

Als zweite Strategie blieb die Ausbeutung der Kolonien, die damit in ein von Europa dominiertes internationales Wirtschaftssystem eingebunden waren. Vor allem Holland und England trieben die Ausbeutung der Kolonien in einem rücksichtslosen Maß voran: Sklavenhandel, Zerstörung der Lebensumwelt, blutige Unterschlagung von Aufständen bis hin zum Völkermord waren keine Seltenheit. Werner Sombarts Bemerkung, Staaten würden nicht „in der himmelblauen Atmosphäre von Damentees gegründet und Kulturblüten gedeihen mit Vorliebe in Sümpfen, wenn sie nur in eine reine Luft hineinwachsen können“<sup>197</sup>, bezieht sich auf diesen raubwirtschaftlichen Aspekt des frühen Kapitalismus. In eingeschränktem Maß gilt dies selbst für die Kolonien in Amerika, deren Zweck die Bereicherung des Mutterlandes war. Ihnen wurde untersagt, die Rohstoffe selbst

---

<sup>194</sup> Werner Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, Band II/2, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1987, S. 847ff.

<sup>195</sup> Ebd., S. 862.

<sup>196</sup> Erst David Ricardo hat hier durch seine Theorie der komparativen Kosten den Grundstein für eine neue Sicht gelegt.

<sup>197</sup> Werner Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, Band II/2, S. 1073.

zu verarbeiten und asymmetrische Handelsbeziehungen aufgezwungen, die sich ausschließlich zum Vorteil Englands gestalteten. Das frühe internationale kapitalistische System beruhte, anders formuliert, nicht nur auf einer deutlichen wirtschaftlichen Hegemonie der europäischen Staaten, sondern auf einer systematischen Ausbeutung weniger entwickelter Regionen. Krasser formulierte es Karl Marx:

„Die Entdeckung der Gold- und Silberländer in Amerika, die Ausrottung, Versklavung und Vergrabung der eingeborenen Bevölkerung in die Bergwerke, die beginnende Eroberung und Ausplünderung von Ostindien, die Verwandlung von Afrika in ein Gehege zur Handelsjagd auf Schwarzhäute, bezeichnen die Morgenröte der kapitalistischen Produktionsära. Diese idyllischen Prozesse sind Hauptmomente der ursprünglichen Akkumulation.“<sup>198</sup>

Die auf diese Weise verfügbaren Gewinne reichten allerdings nicht aus, um die kostspielige Militärfinanzierung auf Dauer zu garantieren, wenn man nicht, wie zum Teil wie in Preußen, auf Rücklagen oder ausländische Subsidien zur Finanzierung von Kriegen zurückgreifen konnte. Der moderne Staat entwickelte darüber hinaus ein System einheitlicher Steuervorschriften, die ebenfalls zur Finanzierung von Militär, Hofhaltung und Verwaltung aufgenommen wurden. Diese zogen wiederum den Aufbau einer Steuerverwaltung nach sich, die den regelmäßigen Eingang von Steuern überwachte. Otto Hintze urteilt für Preußen, dass die Einheit des Heeres die Einheit der Steuerverwaltung nach sich gezogen habe;<sup>199</sup> dieser Befund gilt ähnlich auch für andere Staaten.

Der moderne Staat ist Steuerstaat. Er bestreitet seine Einnahmen wesentlich aus den direkten und indirekten Steuern, und in dieser Hinsicht sind die westeuropäischen Staaten zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben ähnliche Wege gegangen. Die Zusammensetzung und Erhebung des Steueraufkommens blieben zwar unterschiedlich, aber Steuern als ein regelmäßiges Einkommen des Staates erforderten eine durchgängige Kontrolle und Überwachung durch Beamte; der Steuerstaat brachte einen Verwaltungsapparat hervor, der nach rationalen Prinzipien operiert. Die Unterschiede zwischen absolutistischen und repräsentativ organisierten Staaten liegen, finanzwissenschaftlich gesehen, denn auch weniger in der Tatsache der Entstehung einer Finanzbürokratie. Überraschenderweise blieb die Höhe der Besteuerung in absolutistischen Staaten in der Regel niedriger als in Staaten mit repräsentativen Institutionen.<sup>200</sup> Umgekehrt hatten Staaten mit reprä-

---

<sup>198</sup> Karl Marx, *Das Kapital*. (=Marx-Engels-Werke Bd. 23); Berlin (Ost): Dietz Verlag 1962, S. 779.

<sup>199</sup> Otto Hintze, *Die Hohenzollern und ihr Werk*. Berlin: Parey 1915, S. 218

<sup>200</sup> Siehe Philip T. Hoffman, Kathryn Norberg, „Conclusion“, in: Dies. (Hrsg.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press 1994, S. 99-310; 299.

sentativen Institutionen Vorteile auf den internationalen Kreditmärkten. Europäische Staaten mussten einen Teil ihrer Kriegsausgaben durch Darlehen und Anleihen auf den Finanzmärkten decken, ein Anteil, der für England zwischen 1688 und 1815 zwischen 26,6% und 39,9% lag.<sup>201</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Kreditwürdigkeit eine zentrale Rolle spielte. Die Praxis absolutistischer Staaten, Kreditrückzahlungen zu verschieben oder ganz einzustellen, verschlechterte ihren Status auf den Finanzmärkten. In England und den Niederlanden hingegen führten die repräsentativen Institutionen einen Vertrauensvorschuss herbei, der sich in einer besseren Bonität niederschlug. In England war seit 1662 die Staatsschuld die Angelegenheit des Parlaments, und nicht des Königs, und die Niederlande hatten ohnehin seit ihrem Abfall von Frankreich ein repräsentatives System. Paul Kennedy erwähnt, dass die französische und britische Staatsschuld in den späten achtziger Jahren des 17. Jahrhunderts etwa gleich hoch war, die französischen Zinszahlungen aber das Doppelte der englischen betrugen,<sup>202</sup> und Kathryn Norberg konstatiert, dass Frankreich im 18. Jahrhundert etwa 2% höhere Zinsen auf vergleichbare Schuldendienste leisten musste als England.<sup>203</sup>

Die finanziellen Zwänge sind auch eine Erklärung für den sich ändernden Charakter des Krieges nach dem Westfälischen Frieden. Ideologisch aufgeladene Kriege, die die Vernichtung des Gegners zu Ziel haben, blieben bis zum 20. Jahrhundert verpönt, sieht man von den Befreiungskriegen gegen Napoleon einmal ab. Kriege folgten eher einem begrenzten Zweck, sind, wie es Clausewitz später ausführte, eine Fortsetzung der Politik unter Verwendung anderer Mittel. Der Dreißigjährige Krieg und die damit einhergehenden Verwüstungen galten als abschreckendes Beispiel; die Trennung von Soldaten und Zivilisten ist nach dem Dreißigjährigen Krieg, von wenigen Ausnahmen abgesehen, weitgehend eingehalten worden. In der Kriegsführung der europäischen Mächte wurde der Wille zur Einhegung des Krieges sichtbar, eine peinlich genaue Beachtung von Regeln, Gebräuchen und Gesetzen, eine Vermeidung von Entscheidungsschlachten, ja die Führung des Krieges in einer Art und Weise, dass die zivile Bevölkerung so wenig wie möglich davon in Mitleidenschaft gezogen wurde. Der Krieg glich einem Schachspiel, einem Duell eher als einem erbittert geführten Kampf; und ohne Schlacht einen Sieg zu erringen galt als militärisches Meisterstück. Stehende Heere hatten nicht nur den Vorteil, dass sie einem starken Drill unterzogen werden konnten, sie konnten auch zu Grab- und Schanzarbeiten herangezogen werden. Beides war mit den Söldnerheeren noch im Dreißigjährigen Krieg nicht

---

<sup>201</sup> Zahlen bei Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, S. 141.

<sup>202</sup> Ebd., S. 145.

<sup>203</sup> Kathryn Norberg, „The French Fiscal Crisis of 1788 and the Financial Origins of the Revolution of 1789“, in: Philip T. Hoffman, Kathryn Norberg (Hrsg.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press 1994, S. 253-298; 274

möglich, wurde aber ein Aspekt, der die Kriegsführung veränderte: Drill und die damit verbundene Disziplin ermöglichten eine starke Erhöhung der Feuerkraft und damit eine niedrigere Staffellung der Kampflinien. Standardisierung der Ausrüstung und Routinisierung von Bewegungsabläufen steigerte die Effizienz auch in der Schlacht. Der Gleichschritt erhöhte die Beweglichkeit, und Feuerkraft plus Beweglichkeit führten zu einer militärischen Überlegenheit europäischer Armeen etwa gegen numerisch stärkere nichteuropäische Truppen.<sup>204</sup>

Die technologischen Neuerungen beschränkten sich hauptsächlich auf eine Stärkung der Effizienz der Armee, weniger auf die Einführung neuer Waffensysteme. Die ausgesprochene Zurückhaltung der Zeit nach dem Westfälischen Frieden, die trotz der sich zu einem kompetitiven Staatensystem entwickelnden politischen Struktur keinerlei qualitative Rüstungswettläufe hervorbrachte, ist im Rückblick erstaunlich. Der Militärhistoriker Robert O'Connell hat für diesen Zeitabschnitt von einer stillstehenden Zeit gesprochen; die wenigen tatsächlichen Innovationen in der Waffentechnologie waren begrenzt und veränderten das Wesen des Krieges nicht grundlegend. Diese Zurückhaltung, resümiert O'Connell, sei darin zu sehen dass „trained troops were simply too valuable to be wasted“<sup>205</sup>, wertvoll aber nicht im Sinn des Verlustes von Menschenleben, sondern des Verlustes an Zeit und Geld, die in die Ausbildung der Soldaten investiert worden war.

Die hoch ritualisierte Form der Kriegsführung wird auch in einem anderen Bereich deutlich, nämlich dem der Belagerungen. Bei den Söldnerarmeen gehörten Plünderungen von Städten, die sich nicht kampfflos ergaben, noch zu den alternativen Finanzierungen der Söldner. Bei diesen Plünderungen wurden Leib, Leben und Eigentum der Bewohner nicht geschont. Diese Praxis verschwand unter den stehenden Heeren vollständig. Nicht nur widersprach dies dem Selbstverständnis einer Epoche, die sich als zivilisierter empfand als ihre plündernden und marodierenden Vorväter, die Disziplinierung der Armee erleichterte auch die Grenzziehung zwischen erlaubten Kampfhandlungen und unerlaubten Übergriffen auf Zivilisten. Die Belagerung (und umgekehrt: die Befestigung) von Städten ist zwar ein zentrales Thema in der Kriegsgeschichte der Zeit, aber der grundsätzlich andere Charakter der Kriegsführung wird in den ausgefeilten Abläufen deutlich, die zur Übergabe einer Stadt gehörten – bis hin zu einem Brief Ludwig XIV. aus dem Jahr 1705, in welchem er bestimmt, dass ein Festungskomman-

---

<sup>204</sup> Etwa den Truppen des osmanischen Reichs oder in Kämpfen in den Kolonien; in Indien besiegte Robert Clive 1757 in der Schlacht bei Plassey eine mehr als zehnfache Übermacht.

<sup>205</sup> Robert L. O'Connell, *Of Arms and Men. A History of War, Weapons, and Aggression*. New York, Oxford: Oxford University Press 1989, S. 155. An anderer Stelle erwähnt O'Connell dass Ludwig XIV. ein effektiveres Schießpulver mit den Worten abgelehnt habe, es sei zu zerstörerisch für menschliches Leben; S. 159.

dant ehrenvoll kapitulieren könne wenn er einen Angriff erfolgreich zurückgeschlagen und einen Bruch in der Befestigung aufzuweisen habe.<sup>206</sup>

Die Verfeinerung des Kriegsrechts ist ein Aspekt einer grundlegenden Änderung der Sicht des Krieges insgesamt. Die Frage, ob ein Krieg gerecht sei oder nicht, hat die mittelalterliche Welt von Augustinus bis hin zu den spätscholastischen Rechtslehrern der spanischen Schule beschäftigt. Unstreitig war zunächst, dass Kriege gegen Heiden und Muslime geführt werden durften. Die Kreuzzüge gegen die Muslime und gegen Heiden bzw. Ketzer hatten durchweg die Billigung der Kirche. Zum Problem wurde aber das Fehdewesen, das im Verkehr der Christen untereinander den biblischen Geboten zu widersprechen schien. Die Lehre des gerechten Krieges konnte hier Abhilfe verschaffen und Bedingungen benennen, unter denen ein Waffengang legitim war.<sup>207</sup> Thomas von Aquin lieferte eine solche Formel mit der Bestimmung, ein Krieg sei dann gerecht, wenn er von einem zur Kriegsführung berechtigten Fürsten ermächtigt wurde, einen rechtfertigenden Grund habe und die rechte Absicht der Kriegsführenden deutlich sei. In der Praxis führte die Lehre des gerechten Krieges jedoch immer wieder in argumentative Probleme, etwa zu der bei Alberico Gentili behandelten Frage eines beiderseits gerechten Krieges. Das moderne Völkerrechtsdenken hat mit dem Prinzip staatlicher Souveränität alle normativen Erwägungen eines gerechten Krieges über Bord geworfen; Carl Schmitt hat herausgearbeitet, dass sich der Begründungskontext von theologisch-kirchlichem zu einem juristisch-staatlichen Denksystem verlagert hat. Nicht mehr die *justa causa*, sondern der *justus hostis* ist der Bezugspunkt, und damit ist jeder zwischenstaatliche Krieg zwischen zwei gleichberechtigten Souveränen ein rechtmäßiger Krieg.<sup>208</sup> Jeder Souverän hatte, mit anderen Worten, das Recht zum Krieg kraft seiner Souveränität, und auf dieser Basis, die keinerlei wertende Dimension beinhaltete, konnte der Krieg im europäischen Rechtsraum auch eingedämmt, gehegt werden, um einen Begriff von Carl Schmitt aufzugreifen.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Ebd., S. 161

<sup>207</sup> Zur Entwicklung der Lehre des gerechten Krieges von Augustinus bis Thomas von Aquin vgl. Frederick H. Russell, *The Just War in the Middle Ages*. Cambridge, New York: Cambridge University Press 1975; speziell zu Thomas vgl. Gerhard Beestermöller, *Thomas von Aquin und der gerechte Krieg: Friedensethik im theologischen Kontext der Summa Theologiae*. Köln: J.P. Bachem 1990.

<sup>208</sup> Schmitt, *Der Nomos der Erde*, S. 91.

<sup>209</sup> Das 20. Jahrhundert geht dann den entgegen gesetzten Weg; dazu auch Carl Schmitt, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*. Berlin: Duncker & Humblot 1938; an anderer Stelle schreibt Schmitt, die Entwicklungen im späten 20. Jahrhundert vorwegnehmend: „Wenn der Krieg nicht mehr legal ist und die legalen Kriege aufhören, dann beginnen die legitimen Kriege.“ (Carl Schmitt, *Glossarium. Aufzeichnungen der Jahre 1947-1951*. Berlin: Duncker & Humblot 1991, S. 54). Diese „legitimen“ Kriege bedienen sich dann wieder der Sprache des gerechten Krieges – allerdings sind sie auch in der Aporie des gerechten Krieges befangen, die schon die Theologen des

Der Rechtsgrund des Krieges wurde also mit anderen Worten in die Zuständigkeit des Souveräns, in die erste der drei thomistischen Kategorien konzentriert, die *auctoritas principis*. Von hier aus, dem Recht zum Krieg des Fürsten, entwickelte sich das Recht im Krieg, also die mit rechtlichen Schranken versehene Kriegsführung. Vor allem Hugo Grotius hat in seinem 1625 erschienenen Buch *De jure belli ac pacis* Regeln für die „zivilisierte“ Kriegsführung aufgestellt, Regeln, die zwar nicht erzwingbar waren und damit auch nicht immer eingehalten wurden, die jedoch zu den Grundregeln des Staatenverkehrs wurden. Die Vielzahl der lateinischen, deutschen, holländischen, englischen und französischen Ausgaben zeugen von dem enormen Einfluss des Buches; Grotius wurde zur zentralen völkerrechtlichen Autorität.<sup>210</sup>

Freilich blieb der Geltungsbereich der Kriegsregeln weitgehend auf den europäischen bzw. „zivilisierten“ Rechtsraum beschränkt und galt in der Regel nicht bei Auseinandersetzungen mit Völkern, die außerhalb dieses Rechtskreises lagen. In der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung ist als eine der Beschwerden gegen den englischen König aufgeführt, dass er gegen die Kolonisten „mit solcher Grausamkeit und Heimtücke“ Krieg führe, „wie sie in den barbarischsten Zeiten kaum ihresgleichen finde() und die des Oberhauptes einer zivilisierten Nation gänzlich unwürdig“ sei; vor allem wird bemängelt, dass der englische König sich gegen die Siedler der „erbarmungslosen indianischen Wilden“ bedient habe, „deren Kriegsführung bekanntlich darin besteht, alles ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht oder Zustand niederzumachen.“<sup>211</sup> Was hier anklingt ist eine Verärgerung darüber, aus dem Rechtskreis der zivilisierten Menschen ausgeschlossen worden zu sein und der Wille, sich den gebührenden Status nun durch eine Lostrennung von England erzwingen zu wollen. Aber diese Exklusion hatte in der europäische Geschichte eine lange, unrühmliche Kontinuität, die sich am ehesten an zwei Versuchen zur Rüstungsbegrenzung verdeutlichen lässt: als das zweite Laterankonzil 1139 die Armbrust verbot, war ihr Gebrauch gegen Heiden vom Verbot ausgenommen, und die Petersburger Konvention gegen Explosivgeschosse aus dem Jahr 1868 hinderte die Briten nicht daran, gerade solche Geschosse im Kolonialkrieg in Indien weiter zu verwenden.<sup>212</sup>

Der rationalistische Grundzug, der sich etwa in der Wirtschaft und der Kriegsführung zeigte, war eng verknüpft mit einer Vorliebe für die Geometrie als

---

Mittelalters erkannt haben: Dass es nämlich keinen Krieg gebe, der von beiden Seiten her gerecht sei. Dies gilt dann, mangels übergeordneter Autorität, wohl auch für die Legitimität von Kriegen.

<sup>210</sup> Bis zum Jahr 1700 sind 23 lateinische Ausgaben, zwei holländische, drei englische und zwei französische Ausgaben nachweisbar; die ersten deutschen Übersetzungen sind für 1707, 1709 und 1718 angegeben; Angaben nach National Union Catalogue, pre-1956 imprints, vol. 220, S. 271ff.

<sup>211</sup> Zitiert in Udo Sautter, *Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Stuttgart: Kröner 1991, S. 553.

<sup>212</sup> O'Connell, *Of Arms and Men*, S. 232.



einer exakten Wissenschaft und ihrer Übertragung auf alle Lebensbereiche. Das Verständnis von Politik als einer geometrischen Gesetzmäßigkeiten vergleichbaren und damit rational kalkulierbaren, beinahe mechanistischen Handlungsebene bestimmte noch in der Aufklärung sowohl die Außen- wie die Innenpolitik.<sup>213</sup> In politischen Metaphern wie der des Staates als Maschine konvergieren aufgeklärte Herrschaftsrationalität und Vernunft irrationalität, theoretische Vernunft und politische Praxis.<sup>214</sup> Die technisch vernünftige, d.h. richtige Konstruktion von Staat und internationalem System (wiewohl auf Europa bezogen) wird zum Garanten einer aufgeklärten Politik. Entscheidend ist, dass diese mechanistische Grundidee, die wesentlich von Thomas Hobbes begründet wurde, mit naturrechtlichen Lehren eng verknüpft war und sich nicht an einer reinen Zweckrationalität orientierte; Naturrecht, Gesellschaftsvertrag und geometrisches Politikverständnis blieben von Thomas Hobbes über Samuel Pufendorf bis Christian Wolff aufeinander bezogen.<sup>215</sup> Dies gilt auch im Bereich der internationalen Politik, in dem die formale Anarchie der souveränen Staaten durch die normative Rückbindung des Fürsten an das Naturrecht und durch die gemeinsamen Interessen der Fürsten an der Aufrechterhaltung einer stabilen und legitimen internationalen Ordnung abgedeckt wurde.<sup>216</sup>

Darüber hinaus stellte das europäische Staatensystem kein offenes, sondern ein sich selbst gegen außereuropäische Mächte im Selbstverständnis abgrenzendes System gemeinsamer Traditionen und Werthaltungen dar, die sich nicht zuletzt aus dem noch nachschwingenden Leitbild der *Respublica Christiana* speiste. Obgleich die europäischen Staaten auch mit außereuropäischen Mächten Verträge abschlossen, galt das europäische internationale Recht bis zur Schwelle des 20. Jahrhunderts nur eingeschränkt außerhalb Europas und ist erst im Laufe

---

<sup>213</sup> Wolfgang Röd, *Geometrischer Geist und Naturrecht. Methodengeschichtliche Untersuchungen zur Staatsphilosophie im 17. und 18. Jahrhundert*. München: Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 1970; Arno Baruzzi, *Mensch und Maschine. Das Denken sub specie machinae*. München: Fink 1973, sowie grundlegend David Rapport Lachterman, *The Ethics of Geometry. A Genealogy of Modernity*. New York und London: Routledge 1989.

<sup>214</sup> So Barbara Stollberg-Rilinger, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats*. Berlin: Duncker & Humblot 1986.

<sup>215</sup> Bei Hobbes sind naturrechtliche Vorschriften eher solche der politischen Klugheit, die die Vernunft über Einsicht erreichen kann. Sie haben keineswegs den Grad an normativer Verbindlichkeit wie in der scholastischen Lehre. Deswegen wird Hobbes auch bisweilen als der eigentliche Zerstörer der klassischen politischen Philosophie bezeichnet. Unstrittig scheint, dass er „die gedankliche Grundlegung des neuzeitlichen Menschen“ vorgenommen hat; Bernhard Willms, *Thomas Hobbes. Das Reich des Leviathan*. München: Piper 1987, S. 23.

<sup>216</sup> Siehe etwa Johannes Kunisch, *Staatsverfassung und Mächtepolitik. Zur Genese von Staatenkonflikten im Zeitalter des Absolutismus*. Berlin: Duncker & Humblot 1979, der dynastische Krisen als einer der Hauptursachen von Staatenkonflikten hervorhebt.

des 20. Jahrhunderts zu einem universellen Völkerrecht erweitert worden.<sup>217</sup> Mit anderen Worten: in der Praxis der europäischen Politik erschien Europa nach wie vor als eine Einheit, eine Struktur mit engeren Beziehungen untereinander als mit der restlichen Menschheit. Alle Mächte Europas bildeten, wie es Jean Jacques Rousseau formulierte, „etwas wie ein einheitliches System, das sie durch eine gleiche Religion, durch gleiches Völkerrecht, durch die Sitten, die Literatur, den Handel und eine Art Gleichgewicht verbindet.“<sup>218</sup> Um 1700 wurden die Begriffe „Christenheit“ und „Europa“ weitgehend synonym verwendet, kennzeichneten aber auch Abgrenzungen: die Christen unter osmanischer Herrschaft wurden weder zur Christenheit noch zu Europa gezählt, die europäischen Kolonien in Nordamerika zwar zur Christenheit, aber nicht zu Europa, Russland wurde als Teil der Christenheit angesehen, bis zur Einheirat der Romanows in den deutschen Adel aber nicht notwendigerweise als Teil Europas.<sup>219</sup> Die Auffassung der Gemeinsamkeit der europäischen Staaten ist vor allem in der Aufklärung weit verbreitet gewesen; in ihr spiegelte sich die Selbstbestätigung eines umfassenden kulturellen Austausches der europäischen Eliten.<sup>220</sup>

Diese Gemeinsamkeit wurde befördert durch die vielfältigen dynastischen Beziehungen der europäischen Fürstenhäuser, sodass in der Tat das europäische System mit der Kurzformel einer „combination of rational states and upper class solidarity“<sup>221</sup> charakterisiert werden kann. Obwohl die Staaten souverän waren und die Grundstruktur der Staatenbeziehungen in Abwesenheit einer übergeordneten Instanz anarchisch, ist es sinnvoll, eine auf die Englische Schule der Internationalen Politik zurückgehende Unterscheidung einzuführen. Vor allem Hedley Bull hat argumentiert, dass es sinnvoll sei, zwischen „international system“ und „international society“ analytisch zu trennen. Während ein internationales System entsteht wenn zwei oder mehrere Staaten hinreichenden Kontakt miteinander unterhalten, hinreichend gegenseitig Einfluss auf Entscheidungen nehmen können und sich als Teile eines Ganzen verhalten, legt Bull die Anforderungen für eine internationale Gesellschaft höher:

---

<sup>217</sup> Hierzu Alfred Verdross, Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot 1984, S. 18-25.

<sup>218</sup> Jean Jacques Rousseau, „Auszug aus dem Plan des Ewigen Friedens des Herrn Abbé de Saint-Pierre“, in: Kurt von Raumer, *Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance*. Freiburg und München: Karl Alber 1953, S. 343-378; 345.

<sup>219</sup> Andrew Lossky, „International Relations in Europe“, in: *The New Cambridge Modern History* Bd. VI, hrsgg. von J.S. Bromley, Cambridge: Cambridge University Press 1970, S. 154-192; 170.

<sup>220</sup> Siehe vor allem Heinz Gollwitzer, *Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts*. München: Beck 1951, S. 54ff.

<sup>221</sup> Hall, *International Orders*, S. 54.

„A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relation with one another, and share in the working of common institutions.“<sup>222</sup>

In diesem Sinn ist das Westfälische System sicherlich eine Staatengesellschaft in der Definition Bulls, weil sie auf einem gemeinsamen Verständnis eines zusammengehörigen Kulturkreises beruhte. Die „solidarité commune“<sup>223</sup> der europäischen Staaten bildete ein Gegengewicht zur schrankenlosen Verfolgung der Raison der Staaten im europäischen System.

Wenn allerdings das Westfälische System als eine solche internationale Gemeinschaft verstanden werden kann, schließt sich für die internationalen Beziehungen eine zentrale Frage an: Wie kann eine solche Gemeinschaft, die auf bestimmten, kulturell geprägten Vorverständnissen beruht, auf andere Kulturkreise ausgeweitet werden, ohne ihren einigenden Kitt zu verlieren? Innerhalb Europas war dieser Kitt weitgehend unproblematisch, wie wir gesehen haben. Musste die Gemeinsamkeit nicht mit der Expansion ausdünnen? Mit anderen Worten: musste nicht die Universalisierung des Westfälischen Systems, vor allem aber die Universalisierung des europäischen Völkerrechts, zwangsläufig an Grenzen dort stoßen, wo das gemeinsame Vorverständnis nicht mehr unbefragt vorausgesetzt werden konnte?<sup>224</sup> Mit diesen Fragen öffnet sich die zentrale Problematik internationaler Politik. Man kann sicherlich argumentieren, dass die europäischen Mächte (und dies schließt die USA und Russland bzw. die Sowjetunion/ Russland mit ein<sup>225</sup>) bis weit in das 20. Jahrhundert hinein die Spielregeln des internationalen Systems festlegten, zum Teil auch veranlassten, dass Staaten nach europäischem Vorbild entstanden. Inwieweit damit aber die Bedingungen der Möglichkeit der Universalisierung der europäischen „international society“ unterminiert worden ist, wird uns im Laufe der Untersuchung noch beschäftigen.

---

<sup>222</sup> Bull, *Anarchical Society*, S. 13.

<sup>223</sup> Robert Turretini, zit. bei Heinrich Steiger, „Der Westfälische Frieden - Ein Grundgesetz für Europa?“, S. 71.

<sup>224</sup> Vgl. vor allem Rodney Stark, *The Victory of Reason: How Christianity Led to Freedom, Capitalism and Western Success*. New York: Random House 2005, der die Bedeutung des Christentums für die Modernisierung hervorhebt; dies heißt dann aber auch, dass das Kontextwissen um die Modernisierung in nichtchristlichen Gesellschaften fehlte. Dazu auch von Laue, *The World Revolution of Westernization*, der die Ambivalenz der Westernisierung hervorhebt und gleichzeitig betont, dass es keine kulturellen Universalien gibt – mithin natürlich auch kein gemeinsames Vorverständnis wie es dem auf Europa begrenzten Westfälischen System als *international society* noch eigen war.

<sup>225</sup> Mit dem schönen Bild von Fernand Braudel, der über die USA und die Sowjetunion 1987 schrieb, beide setzten „das unwahrscheinliche Abenteuer Europa fort; sie sind heute das machtpolitisch aktive Europa.“ Fernand Braudel, „Europa erobert den Erdkreis“, in: Ders., (Hrsg.), *Europa: Bausteine seiner Geschichte*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1989, S. 7-37; 11.

Einer Wandlung unterworfen ist auch das Bild des Menschen, das in der Moderne die unveräußerlichen Rechte betont, die jedem Menschen zukommen. Voraussetzung dafür war das Aufkommen eines souveränen Staates, demgegenüber die Menschenrechte Schranken der Souveränität benannten. Die Idee des Gesellschaftsvertrages implizierte bereits vorstaatliche Rechte, die durch den Herrschaftsvertrag modifiziert oder gar aufgehoben wurden. Bei Hobbes blieben die ursprünglichen Rechte mit dem Gesellschaftsvertrag weitgehend auf der Strecke. Althusius hingegen, ein früherer Zeitgenosse von Hobbes, formulierte den Gedanken unveräußerlicher Rechte, die auch durch den Herrschaftsvertrag nicht aufgehoben wurden.<sup>226</sup> Für die deutsche Rechtsentwicklung, die sich stärker in der Tradition obrigkeitsstaalicher Fürsorge sah, blieben die Menschen zwar frei, aber nur im Naturzustand. Weder Samuel Pufendorf noch Christian Wolff sahen Freiheit und Gleichheit als Forderungen an den Staat. Dies entsprach einer gesellschaftlichen Situation, in der das Bürgertum, anders als beispielsweise in England, eben noch nicht zu politischem Selbstbewusstsein erwacht war.<sup>227</sup> In England hingegen hat vor allem John Locke die dann auch in der Verfassungswirklichkeit wirkmächtige Lehre begründet, dass der Zweck des Staates im Schutz des Lebens, der Freiheit und des Eigentums der Bürger beruht und damit der Einzelne einen Anspruch gegen den Staat hat. Diese Grundidee bestimmte wesentlich die Ausprägung des Verhältnisses von Individuum und Staat sowie von Politik und Ökonomie.

Will man die bisherigen Ausführungen zur Moderne und der Entwicklung von Staaten und Staatensystem systematisch hinsichtlich konstitutiver und regulativer Prinzipien trennen, ergibt sich folgendes Bild:

<b>konstitutive Prinzipien</b>			
	<b>Politik</b>	<b>Ökonomie</b>	<b>regulative Idee</b>
<b>Individuum</b>	(Untertan)/ Bürger	<i>homo oeconomicus</i>	Autonomie
<b>Staat</b>	Souveränität	Eigentum	Legitimität
<b>System</b>	Anarchie	Kapitalismus	Stabilität

<sup>226</sup> Otto von Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Aalen: Scientia 1958, S. 112.

<sup>227</sup> Gerd Kleinheyer, „Grundrechte, Menschen-, Bürger- und Volksrechte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Band II, hrsgg. von O. Brunner, W. Conze und R. Koselleck, Stuttgart: Klett Cotta 1975, S. 1047-1082; 1060.

Dieses Raster beschreibt idealtypisch die Verknüpfung von Moderne und Politik. Individuum, Staat und System als Analyseebenen sind auf der Ebene von Politik und Ökonomie unterschiedliche Struktur- bzw. Handlungsprinzipien zugeteilt, die jedoch durch eine regulative Idee zusammengehalten werden. Im Zentrum der Moderne steht das Leitbild der Autonomie des Menschen, die sich politisch im Bild des Bürgers konkretisiert. Der Einzelne gilt im Bereich der Politik – zumindest nach dem Übergang vom absolutistischen zu einem konstitutionellen Staat – nicht mehr nur als Untertan, sondern als Bürger mit definierten Rechten und Pflichten.<sup>228</sup> Dabei steht im nachabsolutistischen Staat der Begriff des Bürgers für die Autonomie, der des Untertanen für die Bindung an das allgemeine Gewaltverhältnis des Staates. Insofern bedingen sich die Begriffe von Bürger und Untertan gegenseitig, auch wenn letzterer Begriff aus dem allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend verschwunden ist und der Bürgerbegriff sich auf Rechte und Pflichten erstreckt.<sup>229</sup>

Sicherlich stellte auch der absolutistische Staat einen politischen Rahmen für die Idee dar, dass es der Zweck des Staates sei, die allgemeine Wohlfahrt zu befördern.<sup>230</sup> Insofern waren auch die frühen Aufklärer nicht notwendigerweise nachdrückliche Befürworter einer Volksherrschaft. Jedoch ergab sich nicht nur aus der Idee der Gewaltenteilung, sondern vor allem aus der Fiktion des Gesellschaftsvertrags ein wirksamer Vorbehalt gegen den fürstlichen Absolutismus. Wenn der Staat von autonomen Individuen mittels eines Herrschafts- und Gesellschaftsvertrages eingesetzt wurde, dann bleiben seine primären Funktionen an die ursprüngliche Autonomie des Menschen zurück gebunden. Der Staat ist errichtet worden um des sich selbst besitzenden und bestimmenden Menschen willen, er „ist die Gestalt der Autonomie“<sup>231</sup> und ermöglicht erst Individualität. Diese Grundidee findet zuerst in der *Virginia Bill of Rights* von 1776 ihren Ausdruck, in der der Schutz von Freiheit, Leben und Eigentum zu den vorrangigen Aufgaben des Staates gezählt wird. In der Unabhängigkeitserklärung von 1776

---

<sup>228</sup> In IPO V §§ 30, 33 bezeichnet der Begriff Untertan (subjecti) die Landesbevölkerung.

<sup>229</sup> Vgl. die Ausführungen von Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, bes. S. 940ff., mit seinem Versuch, den Begriff des Untertanen wieder in Gebrauch zu nehmen. Bis in das 20. Jahrhundert hinein bezeichnet Bürger/Untertan die Differenz zwischen der Objekt-, Pflichten- und Gehorsamstellung des Einzelnen (Untertan) gegenüber dem Staat und seiner Subjektstellung im Hinblick auf seine individuellen Grund- und Freiheitsrechte sowie seine Mitwirkungsrechte (Bürger); vgl. Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Bd. 1, Frankfurt am Main: Athenäum 1970, S. 209f., sowie breiter Manfred Riedel, „Bürger, Staatsbürger, Bürgertum“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 1, hrsgg. von O. Brunner, W. Conze und R. Koselleck, Stuttgart: Klett-Cotta 1972, S. 672-725.

<sup>230</sup> Dies ist insbesondere in der deutschen Kameralistik der Fall; siehe Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. München: Beck 1980.

<sup>231</sup> Arno Baruzzi, *Einführung in die politische Philosophie der Neuzeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1983, S. 170.

wird betont, dass Regierungen eingesetzt werden um Leben, Freiheit und das Streben nach Glück als die den Menschen vom Schöpfer gegebenen unveräußerlichen Menschenrechte zu schützen. In der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789-1791 wird der Endzweck des Staates in der Erhaltung der natürlichen und unvergänglichen Menschenrechte, namentlich Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung, festgelegt. Dieses Selbstverständnis einer politischen Gemeinschaft, die vorpolitischen Rechte der Autonomie zu sichern, findet sich auch in modernen Verfassungsstaaten. So postuliert die russische Verfassung von 1993, dass der Mensch, seine Rechte und Freiheiten der oberste Wert seien (Art. 2) und spricht von „unveräußerlichen Rechten“ (Art. 17, II). Die spanische Verfassung von 1978 spricht von der Würde der Person und den ihr innewohnenden unverletzlichen Rechten als Grundlage der politischen Ordnung und des sozialen Friedens (Art. 10). Ähnlich formuliert die polnische Verfassung von 1997, dass die Würde des Menschen ihm angeboren und unveräußerlich ist und Quelle bildet der Freiheiten und Rechte des Menschen und des Staatsbürgers (Art. 30).

Auch das Grundgesetz geht von vorstaatlichen und unveräußerlichen Rechten aus, die zu achten und zu schützen die Aufgabe staatlicher Gewalt sei. Schließlich ist dieses Verständnis der Menschenrechte auch in einer Reihe von internationalen Erklärungen und Konventionen festgehalten worden. So spricht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte davon, dass es wesentlich sei, die unveräußerlichen Rechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen (Präambel). Mit anderen Worten: die Idee vorstaatlicher Rechte, die zu schützen Aufgabe der Herrschaft des Rechts ist, hat sich als Grundidee durchgesetzt. „Der neuzeitliche Mensch“, so Arno Baruzzi, „setzt auf die Autonomie, und er positiviert sie im und als Recht.“<sup>232</sup>

Autonomie als regulative Idee bedeutete nicht nur die staatliche Verpflichtung zum Schutz vorstaatlicher Rechte, sondern hat im Zuge der Verfassungsentwicklung der letzten zweihundert Jahre auch den Charakter eines sozialen Grundrechts angenommen. Die Konfliktrichtigkeit zwischen dem *homo oeconomicus* als einem eigene Rationalitätskalküle in der Wirtschaft verfolgenden Individuum und die daraus resultierenden Rückwirkungen auf die soziale Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft, die einer Verwirklichung von Bürgerrechten entgegen stehen konnte, hat zu einer Ausweitung staatlicher Schutzaufgaben in den sozialen und wirtschaftlichen Bereich hinein geführt. Nicht die ungehinderte, sondern die sozialverträgliche Aktivität des *homo oeconomicus* wurde das

---

<sup>232</sup> Baruzzi, *Einführung in die politische Philosophie der Neuzeit*, S. 163.

Leitbild, und die real existierenden Ungleichheiten wurden durch eine Ausweitung der Bürgerrechte auf eine soziale Sicherung hin ausgeweitet.<sup>233</sup>

Auf der staatlichen Ebene blieben politische Souveränität und die auf dem Eigentum basierende Marktgesellschaft zurück gebunden an die „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“<sup>234</sup> insgesamt. Legitimität als regulative Idee ist bei den frühen Vertragstheoretikern (Hobbes und Locke) Ausdruck der Bedingungen, unter denen vernünftige Menschen einen Herrschafts- und Gesellschaftsvertrag abschließen und insofern schon normativ zurück gebunden an den Schutz vorstaatlicher Rechte im und durch den Staat. Im Verständnis der Vertragstheoretiker war politische Herrschaft dann legitim, wenn der Staat den im Herrschafts- und Gesellschaftsvertrag vereinbarten Schutzfunktionen nachkam, wenngleich auch die Konsequenzen der Nichteinhaltung des Vertrags unterschiedlich bewertet wurden. Für Hobbes besteht eine Verpflichtung der Untertanen gegenüber dem Souverän nur so lange, wie dieser in der Lage ist, seinen originären Aufgaben nachzukommen, denn „das natürliche Recht des Menschen, sich selbst zu schützen, wenn niemand anderes dazu in der Lage ist, kann durch keinen Vertrag aufgegeben werden.“<sup>235</sup> Locke geht einen entscheidenden Schritt weiter und bindet das Widerstandsrecht nicht nur an die Einhaltung des ursprünglichen Vertrags, dessen Regelungsinhalt mit dem Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum schon erheblich weiter gefasst war als bei Hobbes. Er bejaht ein Widerstandsrecht auch bei der Verletzung des Vertrauens, das die Regierten durch den Vertrag in die souveräne Gewalt gelegt haben. Die Begründung dafür liefert Locke mit der Argumentation, dass derjenige, der sich durch Willkür und Gewalt außerhalb der Gesetze stellt, selbst der eigentliche Rebell ist und einen vorvertraglichen Zustand heraufbeschwört, der die natürlichen Rechte reaktiviert.<sup>236</sup> Für Locke verbleibt die höchste Gewalt letztlich beim Volk, das die Regierung eingesetzt hat; verletzt sie das in sie gesetzte Vertrauen, hat sie das Vertrauen verwirkt und die Gewalt fällt wieder in die Hände derjenigen zurück, die sie erteilt haben.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Erstmals bereits in der französischen Verfassung vom 24. Juni 1793. Dort heißt es in Ziffer 21: „Die öffentliche Unterstützung der Bedürftigen ist eine heilige Verpflichtung. Die Gesellschaft übernimmt den Unterhalt der ins Unglück geratenen Bürger, sei es nun, dass sie ihnen Arbeit gibt oder denjenigen, welche arbeitsunfähig sind, die Mittel ihres Unterhalts zusichert.“ Vgl. auch unten, Kap. IV.2

<sup>234</sup> So die Definition von Legitimität bei Jürgen Habermas, „Legitimationsprobleme im modernen Staat“, in: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1982, S. 271-303; 271.

<sup>235</sup> Hobbes, *Leviathan*, XXI, S. 171.

<sup>236</sup> Locke, *Zwei Abhandlungen*, S. 341; siehe auch Walter Euchner, *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1979, S. 212-218.

<sup>237</sup> Locke, ebd., S. 294.

Die Legitimität einer Herrschaft ist also zurück gebunden an den Geltungsgrund ihrer Entstehung.<sup>238</sup> Was bei Locke darüber hinaus deutlich wird, ist ein formales Argument: legitime Herrschaft kann nicht außerhalb der Gesetze angesiedelt sein, da die Gesetze Ausdruck der Ausgestaltung des Geltungsgrundes des Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages sind. Auch der Souverän steht nicht über den Gesetzen, sondern ist an sie gebunden. In dieser auch gegen die Praxis der absolutistischen Herrschaft gerichteten Argumentationsfigur wird ein zentrales Element der Moderne deutlich, das sie sowohl von absolutistischer Herrschaft wie auch den mittelalterlichen Herrschaftsvorstellungen trennt: an die Stelle traditioneller Herrschaft tritt die legale Herrschaft als Legitimationsgrund.<sup>239</sup> Sicherlich sind die von Max Weber aufgeführten Idealtypen legitimer Herrschaft nicht in reiner Form in der historischen Wirklichkeit konkretisiert worden. Vielmehr mischen sich Elemente traditionaler oder charismatischer Herrschaft in die legale Herrschaft. Letztere ist jedoch als ein Grundprinzip der Moderne zu einer entscheidenden *differentia specifica* zu mittelalterlichen oder anderen vormoderne Legitimationsgründen von Herrschaft geworden.

Auf der Analyseebene des internationalen Systems hat sich nach dem Westfälischen Frieden ein zunächst auf Europa beschränktes, aber sich zunehmend ausweitendes System souveräner Staaten entwickelt, deren Verhältnis zueinander nicht hierarchisch geregelt ist. Die formale Anarchie im internationalen System schloss dabei eine Reihe von Ordnungsprinzipien ein: von Hegemonie über Bipolarität und Multipolarität zu einer Ordnung des Gleichgewichts der Kräfte.<sup>240</sup> Anarchie ist also nicht Unordnung, sondern bezeichnet lediglich das Antonym von Hierarchie. Darüber hinaus blieb das Verhältnis der souveränen Staaten untereinander, trotz der Zentralität einer interessegeleiteten Politik, in ein Geflecht von wechselnden Normen und Regeln eingebunden.

Die Rückbindung an die regulative Idee der Stabilität ist hier nicht statisch zu verstehen. Stabilität schließt den Wandel nicht aus. Regulativ wirkt das Interesse an Stabilität dort, wo es um eine Verhinderung eines katastrophischen Wandels geht, sei es in der Beziehung der Staaten untereinander oder in der Eigendynamik der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Katastrophisch ist ein Wandel dann, wenn die Grundprinzipien oder die Grundordnung, nach der das internationale System und die Staaten organisiert sind, zur Disposition stehen,

---

<sup>238</sup> Dies wird auch im Prozess gegen Karl I. deutlich. Die Anklage warf ihm – sieht man von den situationsbedingten Übertreibungen ab – eine Verschwörung gegen die Rechte des Volkes vor, die zu schützen der König eingesetzt worden sei. Vgl. C.V. Wedgwood, *Tod dem König. Der Prozess gegen Karl I.* München: Paul List Verlag 1968, S. 149ff.

<sup>239</sup> Vgl. Max Weber, „Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft“, in: *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1973, S. 151-166.

<sup>240</sup> Hall, *International Orders*, passim



wenn also der Wandel nicht nur die Machtverteilung der Staaten untereinander berührt, sondern auf zentrale Struktur- und Ordnungsprinzipien durchgreift. Eine solche Situation entsteht dann, wenn einer der Akteure die Fähigkeit und den politischen Willen hat, das internationale System und seine zentralen Struktur- und Ordnungsprinzipien grundsätzlich in Frage zu stellen und neu zu ordnen. Der Übergang von Machtkonkurrenz zu katastrophischem Wandel ist allerdings fließend. Die im 17. und 18. Jahrhundert zu beobachtende Tendenz, hegemoniale Stellungen einzelner Akteure zu verhindern, kann primär aus der Konkurrenzsituation der einzelnen Staaten erklärt werden. Die Kriege gegen Napoleon griffen insofern tiefer, als das Ordnungsprinzip der (dynastischen) Legitimität zur Disposition stand, welches damals eben auch als ein Strukturprinzip des Staatensystems verstanden wurde. In der Abwehr gegen Napoleon ging es sicherlich auch um die Verhinderung einer hegemonialen Stellung Frankreichs, aber ein nicht zu übersehender Grundzug des Konfliktes betrifft die ideologische Aufladung der Kriege vor allem in der Frühphase der Auseinandersetzungen mit Frankreich. Der antidynastische Grundzug der französischen Kriegsziele der 1790er und die Rhetorik der Befreiung der Völker erhoben den Konflikt zu einer über eine Verteidigung der Revolution oder gar hegemoniale Ambitionen hinausgehende Auseinandersetzung. Auch wenn das ideologische Moment in den Kriegen bis zum Wiener Kongress in den Hintergrund trat, blieb der revolutionäre Impetus nicht nur durch die Ideen der französischen Revolution, sondern auch etwa durch die Umgestaltung der Rheinbundstaaten nachhaltig wirksam. Gleichwohl blieb auch die neue, eben nicht auf dynastischer Legitimität beruhende Ordnung mit den Grundprinzipien des Westfälischen Systems kompatibel. Die republikanische bzw. demokratische Legitimität ersetzte als Ordnungsprinzip die dynastische.

Im zwanzigsten Jahrhundert verschärfte sich die Situation insoweit, als zentrale Konflikte stark ideologisch aufgeladen wurden und insofern an die Grundprinzipien der Moderne durchgriffen.<sup>241</sup> Im Ersten Weltkrieg ging es trotz der konstruierten Fronstellung zwischen „Kultur“ und „Zivilisation“ nicht um ein grundsätzlich anderes internationales System, sondern lediglich um eine Machtverteilung innerhalb des bestehenden. Der Zweite Weltkrieg hingegen stellte eine Auseinandersetzung um eine grundsätzlich neue Ordnung des internationalen Systems und der darin zusammengefassten Akteure dar. Über Hitlers Kriegsziele gibt es eine lebhafte Diskussion, doch scheint die These des britischen Historikers A.J.P. Taylor, Hitlers Außenpolitik habe den klassischen Rahmen europäischer Großmachtpolitik nicht verlassen, nicht haltbar zu sein.<sup>242</sup> Auch wenn es in

---

<sup>241</sup> Vgl. (auch mit Bezug auf die napoleonischen Kriege) Alan Cassels, *Ideology and International Relations in the Modern World*. London und New York: Routledge 1996; bei Cassels kommt allerdings die hier zentrale Frage nach der systemischen Stabilität zu kurz.

<sup>242</sup> A.J.P. Taylor, *The Origins of the Second World War*. London: Hamilton 1961

Hitlers Programm deutliche Kontinuitäten zu vorgängigen außenpolitischen Zielbestimmungen gab – etwa die Revision von Versailles und die Gewinnung von Lebensraum im Osten – tritt mit dem Antisemitismus und der Rassenherrschaft ein neues, den traditionellen Rahmen sprengendes Element in die deutsche Außenpolitik, das den Ordnungs- und Strukturprinzipien des internationalen Systems diametral zuwider lief. Es ist für den vorliegenden Zusammenhang unerheblich, ob Hitler als Endziel eine europäische Vorherrschaft anstrebte oder globale Ambitionen verfolgte.<sup>243</sup> Entscheidend ist die ideologische Komponente der Hitlerschen Außenpolitik, der manifeste Rassismus verknüpft mit Leitbildern mythischer Vergangenheit, die als Blaupause für die nationalsozialistische Weltordnung dienen sollten.<sup>244</sup>

Ähnlich gilt für den Kalten Krieg zwischen West und Ost, dass der zentrale Aspekt hier in der Auseinandersetzung über die Ordnungs- und Strukturprinzipien von Staat und internationalem System geführt worden ist. Dies lässt sich, in der Frühphase des Kalten Krieges ab 1947, auch in den Stellungnahmen der Akteure deutlich nachvollziehen. Mit der Verschärfung der Konfliktsituationen nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Positionen durch die Truman-Doktrin und die Zhdanow-Doktrin spiegelbildlich auf den Punkt gebracht. Während Truman in seiner Botschaft vor dem Kongress am 12. März 1947 von einem globalen Kampf zwischen zwei alternativen Lebensformen sprach, entwickelte Zhdanow im September 1947 die beinahe spiegelbildliche Theorie des globalen Konflikts zwischen dem imperialistischen und dem antiimperialistisch-demokratischen Lager. Die damit einhergehenden Vorstellungen über grundlegende Ordnungs- und Strukturprinzipien des internationalen Systems waren nicht miteinander vereinbar.

Entscheidend für alle drei genannten Fälle – trotz des unterschiedlichen Modus der Konfliktaustragung – ist es, dass sie, um einen Begriff von Werner Link aufzunehmen, als „strukturelle Weltkonflikte“ verstanden werden können. Ein struktureller Weltkonflikt ist dann gegeben, „wenn die Staaten (insbesondere die Großmächte oder bedeutsame Mächtegruppierungen) unvereinbare oder unvereinbar erscheinende Tendenzen hinsichtlich der Organisation (Struktur) des

---

<sup>243</sup> Siehe hierzu zusammenfassend Ian Kershaw, *The Nazi Dictatorship. Problems and Perspectives of Interpretation*. London u.a.: Edward Arnold 1993, S. 108-130.

<sup>244</sup> Klaus Hildebrandt resümiert: „Durch biologische Emporzüchtung der arischen Rasse einen neuen Menschen zu schaffen, um den historischen Prozess der voranschreitenden Modernisierung ein für allemal zu beseitigen, beschreibt Hitlers Endziel, dem alles andere, auf den ersten Blick nicht umgehend erkennbar und doch ohne Zweifel durchgehend wirksam, untergeordnet wurde. ... Mit den Mitteln der Moderne strebte die 'explodierende Altertümllichkeit' des Nationalsozialismus in die mythische Vergangenheit grauer Vorzeit; die Technik des 20. Jahrhunderts hatte zu dienen, um die Welt zu erobern, die im Zeichen von Erdscholle, Wehrbauerntum und Arier glauben leben sollte.“ *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler*. Stuttgart: DVA 1995, S. 567.

internationalen Systems verfolgen, d.h. sich einander ausschließende Änderungen oder eine Erhaltung der bestehenden internationalen Ordnung anstreben.<sup>245</sup> Im Falle des Ost-West-Konflikts hat sich der strukturelle Konflikt – auch im Wissen um das zerstörerische Potential moderner Waffen – nicht realisiert. Unterschiedliche Struktur- und Organisationsvorstellungen gewaltsam durchsetzen zu wollen stößt an eine Rationalitätsgrenze dort, wo die Waffentechnologie nichts mehr übrig ließe, was einer neuen Struktur zugeführt werden könnte. Krieg ist im klassischen Konflikt die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. In strukturellen Weltkonflikten ist Krieg die Durchsetzung einer Ideologie mit gewaltsamen Mitteln.<sup>246</sup> Man mag gute Gründe haben, die sowjetische Außenpolitik weniger durch kommunistisch-revolutionäre Überlegungen als vielmehr durch klassisches russisches Expansionsstreben determiniert zu sehen. Raymond Aron beispielsweise spricht von einer „Positionsfeindschaft“ der USA und der Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg, beurteilt also den Konflikt im Rahmen traditioneller Gleichgewichtsszenarien.<sup>247</sup> Tatsächlich durchmischen sich machtpolitische und ideologische Gegensätze im Ost-West-Konflikt, und gerade dieser Befund machte die kooperative Regulierung des Konflikts möglich.<sup>248</sup>

Eine solche Regulierung basiert auf einer innerweltlichen Rationalität, die wiederum den Horizont säkular geprägten politischen Handelns bezeichnet. Gerade in den letzten Jahren wurde aber vermehrt die Frage gestellt, inwieweit ein säkular geprägter politischer Horizont als nicht mehr hintergehbbarer Grundtatbestand des Handelns ohne weiteres unterstellt werden kann. Die religiös-fundamentalistisch geprägte Weltsicht kann durchaus eine Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung des Jenseitigen eröffnen und sich damit der innerweltlichen Rationalität entziehen. Politik hingegen ist Daseinsvollzug im Diesseitigen; Politikfähigkeit bleibt an ein innerweltliches Rationalitätssystem gebunden dem transzendente Bezüge zwar nicht fremd sind, die aber selbst nicht Teil des Handlungssystems sind.

Zieht man die oben beschriebenen Grundprinzipien des Westfälischen Systems heran können die möglichen Aufhebungen des Westfälischen Systems nun systematisiert werden:

---

<sup>245</sup> Link, *Der Ost-West-Konflikt*, S. 47.

<sup>246</sup> Dieser Befund lässt sich auch innenpolitisch verwerten. Gerade in der Auseinandersetzung um innerstaatliche Organisationsmodelle wird die Konfliktaustragung umso entgrenzter, je mehr grundsätzliche ideologische Differenzen ausgetragen werden, bis hin zum Bürgerkrieg; vgl. dazu Harry Eckstein (Hrsg.), *Internal War. Problems and Approaches*. New York: Free Press 1964

<sup>247</sup> Raymond Aron, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1963, S. 631.

<sup>248</sup> Link, *Der Ost-West-Konflikt*, S. 168ff.

- Nationalsozialistisches Modell: Mit der Betonung des Primats der Rasse entfällt das Grundprinzip der Autonomie des Menschen, das auf der gleichen Würde des Menschen basiert;
- Kommunistisches Modell: Die Trennung von Politik und Ökonomie sowie die Rolle des Eigentums als einem konstitutiven Bestandteil des Systems entfallen;
- Religiös-fundamentalistisches Modell: Die Trennung von Politik und Religion wird aufgehoben, ebenso die Trennung von Politik und Ökonomie; das religiöse Gebot bestimmt das Leben der Menschen und damit die Grenzen seiner Autonomie, die Souveränität des Staates tritt hinter das religiöse Gesetz zurück.<sup>249</sup>
- Weltstaatmodell: Die Souveränität der Staaten und die Anarchie im internationalen System entfallen.

Die ersten drei Modelle sind Gegenentwürfe zum Westfälischen System, das Weltstaatmodell hingegen kann als logische Weiterentwicklung der normativen Grundlagen des Westfälischen Systems interpretiert werden (vgl. dazu unten, Kap. VI.1). Gleichwohl sind alle vier Modelle auf Strukturprinzipien aufgebaut, die mit dem Westfälischen Modell nicht vereinbar sind.

Im Bereich der Wirtschaft stellt sich das Interesse an Stabilität vornehmlich vor dem Hintergrund katastrophischer Entwicklungen im Kapitalismus, die auf die Legitimität staatlichen Handelns zurückschlagen. Dies betraf zunächst die von Karl Marx geäußerte Erwartung, der Kapitalismus könne aus sich selbst heraus nur Krisen produzieren. Marx hatte dies mit dem tendenziellen Fall der Profitrate begründet, die zu einer Konzentration des Kapitals führe, zu Verelendung und einer Verschärfung des Klassenkampfes und schließlich in eine Revolution des Verhältnisses von Arbeit und Kapital münde (bzw. münden müsse). Offen war allerdings geblieben, ob dieser Übergang in eine neue Gesellschaftsordnung sich naturnotwendig vollziehe oder auch katastrophische Zustände zulasse, sich also die Verheißung des Fortschritts in gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Anarchie auflösen könne. Diese Befürchtung, zunehmend übertragen auf das globale kapitalistische System, hat auch andere Denker in der Tradition von Marx beunruhigt.<sup>250</sup> Aber wie sich der Staat innenpolitisch gegen die drohende Revolution durch eine Strategie der Integration sichern konnte, so überstand er auch die großen Krisen der internationalen Weltwirtschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Kooperation in wichtigen ökonomischen Fragen eine der Lehren aus der Krise der dreißiger Jahre, und die bessere Abstimmung

<sup>249</sup> Dies ist das Modell der einheitlichen Christenheit im Mittelalter unter geistlicher und weltlicher Führung durch die Kirche; aber auch im heutigen Islam gibt es durchaus ähnliche Grundideen.

<sup>250</sup> Vgl. Ossip K. Flechtheim, *Von Marx bis Kolakowski: Sozialismus oder Untergang in der Barbarei?* Köln und Frankfurt am Main: EVA 1978.

nationaler Wirtschaftspolitik im Rahmen der großen Industrienationen war eine Folge der Rezession in den siebziger Jahren. Ähnliches ist in den neunziger Jahren zu beobachten: Auch hier folgten den großen Krisen eine Verstärkung kooperativer Strukturen. Die kooperative Regelungsbereitschaft der Staaten nimmt dann zu, wenn die Stabilität des Systems auf dem Spiel steht. Mit anderen Worten: Systemstabilität ist Bestandteil des nationalen Interesses der einzelnen Staaten. Insofern kann man das Wort Hedley Bulls von der „society of states“ dahingehend präzisieren, dass zu dem einzelstaatlichen Interesse ergänzend das Interesse an einer systemischen Stabilität (des Westfälischen Systems) hinzuge-dacht werden muss.

Auch andere sich aus den Grundstrukturen des Westfälischen Systems ergebenden Konflikte haben staatliche Regelung notwendig gemacht. Die Aufspaltung des Individuums als *homo oeconomicus* und Bürger lässt die Frage virulent werden, ob die Tätigkeit des *homo oeconomicus* geeignet ist, die Möglichkeit einer bürgerlichen (also partizipativen) Existenz zu unterminieren, oder umgekehrt das politische Wollen der Staatsbürger die Möglichkeiten des *homo oeconomicus* einschränkt. Machtbeschränkung sowohl in die eine wie die andere Richtung gehören deshalb konstitutiv zur Realität des Westfälischen Systems in seiner staatlichen Innenausstattung, nicht zuletzt um die Autonomie als regulative Idee in beiden Bereichen, in Politik und Ökonomie, in einem jeweils definierbaren Optimum verwirklichen zu können.

Die Veränderungen im Westfälischen System entstehen weniger durch die Interaktion von Staaten, sondern durch Prozesse, die aus der Dynamik der Freisetzung von *homo oeconomicus* und Bürger resultieren. Diese sollen im nächsten Kapitel genauer betrachtet werden. Die Industrialisierung ist eine Folge der Freisetzung kreativer Energien des *homo oeconomicus* und formt, gerade auch unter dem Aspekt einer neuen Balance zum Bürgertum, staatliches Handeln in Zielen, Zwecken und Mitteln nachhaltig um. Nation und Nationalismus werden zu Einbettungsideologien des Territorialstaats, die dann auch, unterschiedlich ideologisch aufgeladen, zusätzliche Konfliktlinien in die zwischenstaatlichen Beziehungen induzieren. Die Entwicklung der Bürokratie schließlich verknüpft als Innenausstattung der Souveränität die neue ökonomische Ordnung mit der Schaffung nationalen Bewusstseins. Sie weist aber auch darüber hinaus indem sie erste Ansätze eines zwischenstaatlichen kooperativen Institutionalismus bereitstellt.

## **IV. Modernisierungsschübe für Staat, Gesellschaft und internationales System**

Im Laufe des 19. Jahrhunderts verändern drei Entwicklungen den Staat und das internationale System nachhaltig und grundlegend. Die erste, die Bürokratisierung, ist vom Ursprung her älteren Datums und hat maßgeblich zur Ausprägung des rationalen Machtstaates beigetragen. Im 19. Jahrhundert löst sie sich zum einen endgültig von der auf den Hof und den Souverän ausgerichteten Perspektive und wird zum Instrument einer selbstbewusster agierenden bürgerlichen Schicht, die mit Hilfe der Bürokratie wirtschaftliche Interessen zu formulieren und durchzusetzen in der Lage ist. Zweitens verändert sich durch diese innere Dynamik auch zunehmend Außenpolitik selbst: nicht nur durch die Konzentration außenpolitischer Aktivitäten in den neu entstehenden außenpolitischen Ministerien, sondern durch den Regelungsbedarf über den Nationalstaat hinweg, der das Aufkommen gouvernementaler und nichtgouvernementaler internationaler Institutionen nach sich zieht. Diese als Internationalismus bezeichnete Entwicklung war in den letzten Dekaden vor dem Ersten Weltkrieg der reale, aber nicht realistische Kern der Hoffnungen auf eine nachhaltige Pazifizierung internationaler Beziehungen.

Die Industrialisierung ist die zweite, vor allem im 19. Jahrhundert verortbare Umwälzung mit dramatischen Konsequenzen für die Gesellschaftsstruktur und das außenpolitische Verhalten der europäischen Staaten. Die gesellschaftlichen Verwerfungen der Industrialisierung, vor allem die Arbeiterfrage, beförderten nicht nur das Aufkommen neuer Ideologien, sondern auch die Entwicklung der europäischen Staaten in der Sozialpolitik – wiederum mit nachhaltigen Konsequenzen für die Bürokratisierung der Staaten. In der Folge der französischen Revolution ist schließlich der Nationalismus als eine spezifische Ideologie des Bürgertums die dritte und nachhaltig wirkende Entwicklung, die die Strukturen von Staat und internationalem System bis weit in das 20. Jahrhundert hinein prägte.

Das Bewusstsein des Wandels ist seit dem 19. Jahrhundert auf Permanenz angelegt. Auch wenn sich im 20. Jahrhundert andere Faktoren, die den Wandel perpetuieren, in den Vordergrund schieben, scheint es seit dem 19. Jahrhundert keine Gewissheit außer dem Wandel mehr zu geben. In der Reichweite der Um-

wälzungen der Lebenswelt scheint dabei kein Vergleich zu emphatisch. Cyril E. Black etwa urteilt:

„The process of change in the modern era is of the same order of magnitude as that of pre-human to human life and from primitive to civilized societies; it is the most dynamic of the great revolutionary transformations in the conduct of human affairs.“<sup>251</sup>

Diese Wandlungen sind von den Zeitgenossen bewusst wahrgenommen worden. Schon Hegel sah in der Vorrede zur *Phänomenologie des Geistes* in seiner Zeit die Geburt und den Übergang zu einer neuen Periode.<sup>252</sup> Sehr viel konzipierbarer bringen Karl Marx und Friedrich Engels diesen Zusammenhang von epochalem Umbruch, Entbettung sozialer Verwurzelung und Perpetuierung des auch in der Geschwindigkeit zunehmenden Wandels im Kommunistischen Manifest auf den Punkt:

„Die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, die ewige Unsicherheit und Bewegung zeichnen die Bourgeoisieepoche vor allem aus. Alle festen, eingerosteten Verhältnisse mit ihrem Gefolge von altehrwürdigen Vorstellungen und Anschauungen werden aufgelöst, alle neugebildeten veralten, ehe sie verknöchern können. Alles Ständische und Stehende verdampft, alles Heilige wird entweiht, und die Menschen sind endlich gezwungen, ihre Lebensstellung, ihre gegenseitigen Beziehungen mit nüchternen Augen anzusehen.“<sup>253</sup>

Die Fortschrittsgläubigkeit des 19. Jahrhunderts spricht, was die Verinnerlichung des permanenten Wandels angeht, eine ebenso deutliche Sprache wie das Krisenbewusstsein im 20. Jahrhundert. Von dieser Modernisierung sind auch die internationalen Beziehungen nicht ausgenommen. Sie durchlaufen eine „vollständige Transformation“<sup>254</sup> und sind im 20. Jahrhundert zwar in ihrer Grundstruktur noch an das Westfälische System gebunden, haben sich aber von ihren europäischen Ursprüngen globalisiert, sich eine Fülle neuer Ebenen erschlossen und sich normativ aufgeladen.

---

<sup>251</sup> Cyril E. Black, *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. New York: Harper&Row 1966, S. 4.

<sup>252</sup> G. W. F. Hegel, *Phänomenologie des Geistes*. Frankfurt am Main: Ullstein 1973, S. 18.

<sup>253</sup> Karl Marx, Friedrich Engels, „Manifest der Kommunistischen Partei“, in: MEW 4, S. 459-493; 465

<sup>254</sup> „Modernization represents nothing less than a complete transformation of international relations.“ Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: The Free Press 1976, S. xiii.

Im 19. Jahrhundert sind die drei Entwicklungen eng miteinander verzahnt, doch treten schon früh unterschiedliche Zielpunkte zutage, die mit den Transformationen verbunden sind. Der Internationalismus versprach durch eine enge Vernetzung von gouvernementalen und nichtgouvernementalen Aktivitäten über die Grenzen hinweg nicht nur vertrauensbildende Maßnahmen, sondern auch die institutionelle Regelung politischer Konflikte, die den Staat entlastete und gleichzeitig seine Souveränität in Frage stellte – aber in Bereichen, die als staatliche Aufgaben durch die Industrialisierung entstanden waren. Die internationalistischen Ansätze waren aber gleichzeitig von einem überschäumenden Idealismus gekennzeichnet, der die Dilemmata staatlicher Macht im internationalen System durch ähnliche multilaterale Strukturen lösen wollte wie die mehr fachlichen Fragen, in denen der Internationalismus erfolgreich war.<sup>255</sup> Die zweite Transformation, die Industrialisierung, ging einher mit der bald zur Ideologie verfestigten Hoffnung, dass der Freihandel nicht nur den allgemeinen Wohlstand steigern, sondern auch die Friedfertigkeit des Verhaltens von Staaten befördert werde. Krieg ist schlecht für das Geschäft, so könnte man diese Haltung resümieren: entweder, weil es nichts Lohnendes zu kämpfen gebe, was nicht durch das Spiel der freien Kräfte auf dem Markt ohnehin billiger zu bekommen wäre, oder weil die mit einem Krieg einhergehenden Verluste höher seien als jeder mögliche Gewinn. Frieden, nicht Krieg lohne sich in der Rationalität wirtschaftlicher Liberalität. Der Nationalismus schließlich verband sich früh mit dem liberalen und demokratischen Programm des Bürgertums und konnte als Garant für eine inhärente Friedfertigkeit eines national verfassten Staates interpretiert werden, als Garant auch gegen imperiale Bestrebungen, wie sie unter Napoleon den Beginn des 19. Jahrhunderts dominiert hatten.

Gleichzeitig war allen drei Transformationen auch eine dunkle Seite eingeschrieben. Die Industrialisierung konnte nicht nur die Ressourcen zur Kriegsführung in nie gekanntem Ausmaß revolutionieren und steigern; im Verbund mit politischer und militärischer Macht ging es bald schon um die Sicherung von Rohstoffen und Absatzmärkten, ging es um koloniale und imperiale Politik. Der Nationalismus blieb im Gefolge der Übersteigerung der Machtressourcen des

---

<sup>255</sup> Der Begriff des Internationalismus steht hier für eine bestimmte Phase der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg die durch einen optimistischen Grundzug gekennzeichnet ist, durch internationale Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure könne das internationale System insgesamt befriedet werden. Hiervon abzugrenzen ist der „proletarische Internationalismus“ als Bestandteil der sowjetischen Außenpolitik und der Transnationalismus im Sinne von Karl Kaiser, „Transnationale Politik“, in: Czempel, *Die anachronistische Souveränität*. S. 80-109. Zum Internationalismus als einem zentralen Paradigma der frühen Politikwissenschaft vgl. den instruktiven Band von David Long und Brian C. Schmidt (Hrsg.), *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*. Albany: State University of New York Press 2005.



Staates keineswegs defensiv, sondern verband sich mit imperialen Strategien nach außen und gewaltsam homogenisierenden Strategien nach innen. Vor allem dort, wo die Grenzen des Staates nicht mit den Grenzen einer zumeist ethnisch definierten Nation konform gingen, wurde der Nationalismus zur Ursache von Konflikten im internationalen System. Die Bürokratisierung schließlich, die in gewisser Weise Voraussetzung sowohl des Nationalismus als auch der Industrialisierung war, ließ ihre Dienste auch weniger rationalen und stark ideologisch aufgeladenen Zielsetzungen. Die Behauptung, Bürokratie sei eine rationale Herrschaft, machte diese nicht davor immun, für zutiefst menschenfeindliche und menschenverachtende Zwecke in Anspruch genommen zu werden; reine technische Rationalität erscheint normativ blind.

Die beschriebenen Transformationen haben sich gegenseitig verstärkt. Der Staat förderte die Industrialisierung, und diese wirkte wiederum als Katalysator eines sich zunehmend aus der Defensive entwindenden Nationalismus. Die Bürokratisierung schuf eine verlässliche Basis des Wirtschaftens, nicht nur durch die Regelmäßigkeit staatlichen Handelns, sondern auch durch den national und international betriebenen Abbau von Handelshemmnissen. Die Industrialisierung wiederum brachte eine Reihe von neuen Aufgaben an den Staat heran, die, wie der Ausbau von Kommunikation und Transport oder die Einführung allgemeinverbindlicher Beschulung, nicht nur dem Staat neue Aufgaben erschloss, sondern auch nach innen integrierend im Sinne der nationalen Ideologie wirkte. Im internationalen System ging die Epoche der traditionellen Diplomatie mit ihren Riten und ihrem als „*arcana imperii*“ deklarierten Hauch des Geheimnisvollen langsam ihrem Ende zu. Der Blick der Öffentlichkeit und des rasonierenden Publikums zog auch die außenpolitischen Aktivitäten des Staates mit ein. Gerade die im 19. Jahrhundert sich formierenden Friedensbewegungen setzten auf die Macht der Aufklärung, auf die zunehmende Vernetzung von Staaten und Gesellschaften untereinander und die Herrschaft des Rechts, sei es in multilateralen Abkommen, bindenden Schiedsverfahren oder gar einer den Staaten übergeordneten Gerichtsbarkeit. Letztlich aber blieben die Transformationen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zwar wurden die neuen Aufgaben im internationalen System durch neue Strukturen bewältigt, doch der Ausbruch des Ersten Weltkriegs zeigte sehr deutlich, dass aller Optimismus an der harten Realität nicht vorbeikam: dass nämlich in den entscheidenden Fragen der Souveränität der Staat keineswegs durch die Transformationen von Staat und internationalem System behindert war. Mit anderen Worten: Die Aussage von Thomas Hobbes, mit der Souveränität sei das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses gegenüber anderen Nationen und die Beurteilung darüber verbunden, wann dies

dem öffentlichen Wohl dienlich sei,<sup>256</sup> stimmte am Vorabend des Ersten Weltkrieges noch ebenso wie zu Ende des Dreißigjährigen Krieges.

## 1. Die Ausprägung des Rationalstaats

Alle modernen Staaten sind heute bürokratisch organisiert, d.h. sie bedienen sich eines mehr oder weniger formalisierten, auf Schriftlichkeit beruhenden, regelhaften und hierarchisch strukturierten Apparates zur Erledigung fest umrissener Aufgaben. Bürokratische Herrschaft<sup>257</sup> bezeichnet die Innenausstattung des modernen Staates. Sie ist an den Begriff der Herrschaft gekoppelt, denn „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung.“<sup>258</sup> Bürokratische Herrschaft ist legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab. Ihre Legitimationsgeltung beruht auf dem Glauben an die Legalität der gesetzten Regel. Herrschaft ist dabei die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.<sup>259</sup> Bürokratie ist eine besondere Form dieser Chance und typisch für den modernen Staat. Im Siegeszug der Bürokratie hat sich diese dauerhaft etabliert und Herrschaft geprägt. Verwaltung ist der Kern von Staatlichkeit, und sie ist eine allgemeine Erscheinung moderner Staatlichkeit. Hans Rosenberg bezeichnet sie als „common heritage of contemporary civilization.“<sup>260</sup>

Ihren Siegeszug in der Welt verdankt die moderne Verwaltung ihrer Effektivität und ihrer Zweckrationalität; wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Akten der Gütererzeugung verhalte sich ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus über jene andere Form von Organisation, schreibt Max Weber emphatisch, und fährt fort: „Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuirlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell: monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert.“<sup>261</sup>

---

<sup>256</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*. Hrsgg. von Iring Fetscher, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1984, S. 141.

<sup>257</sup> Begriff bei Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 551ff.; vgl. dazu auch Wolfgang Schluchter, *Aspekte bürokratischer Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985.

<sup>258</sup> Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 126.

<sup>259</sup> Ebd., S. 28.

<sup>260</sup> Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660-1815*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press 1958, S. 13.

<sup>261</sup> Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 561f.

Die bewusst offene Definition Webers lässt erkennen, dass Bürokratie eben nicht nur ein Phänomen der Innenausstattung des Staates ist, sondern bürokratische Strukturen sich auch anderer Lebensbereiche bemächtigt haben. Als Modus der Herrschaftsausübung findet sie sich in Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaftseinheiten, selbst in internationalen Organisationen. Verwaltung ist die Arbeitsform einer arbeitsteiligen Gesellschaft.<sup>262</sup>

Gegenüber den älteren Formen von Verwaltung etwa in den Hochkulturen Chinas oder Ägyptens ist bürokratische Herrschaft, die an den modernen Staat gekoppelt ist, zentralisiert, territorial definiert und geht historisch mit der Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung einher. Darüber hinaus sind Bürokratien entscheidend auch für die Positionierung eines Staates im internationalen System. Sie sind das Widerlager der Außenpolitik, organisieren die Bedingung der Möglichkeit außenpolitischen Engagements, sind mitunter direkt an der Formulierung und Implementierung von Außenpolitik beteiligt oder als Akteure selbst in die Strukturierung des internationalen Systems eingebunden.

In diesem Kapitel geht es darum, die Ursprünge und Zwecke von Bürokratie herauszuarbeiten, ihre Transformationen und ihre Wechselwirkung mit der Wirtschaftsordnung zu benennen und ihre Verflechtungen in das internationale System zu charakterisieren. Die zentralen Hypothesen dieses Kapitels lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bürokratie steht in einem engen Verhältnis zur Entwicklung des modernen Staates und der bürgerlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.
- Bürokratie in dem hier verstandenen Sinn ist nicht nur ausführendes Organ, sondern auch Motor der Veränderung. Sie besitzt eine Dynamik, die sich der politischen Steuerung souverän verstandener Politik entziehen kann.
- Die Zuschreibung neuer Aufgaben im Zug der Industrialisierung löst der Staat auch durch Verlagerung von Regelungsinstanzen auf zwischenstaatliche Organisationen. Der „funktionale Internationalismus“ auf administrativer, juristischer und wirtschaftlicher Ebene transformiert das internationale System, ohne jedoch die zwischenstaatliche Grundstruktur substantiell zu verändern.

---

<sup>262</sup> Grundlegend Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*. Köln, Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1968.

### a. Strukturwandel der Bürokratie

Bürokratien sammeln und verwalten Wissen; das Zeitalter der Bürokratie ist gleichzeitig ein Zeitalter der Informationsgesellschaft, also eng verknüpft mit dem Ziel eines Staates, Macht durch Information zu sichern. Anthony Giddens definiert „administrative power“ als „control over the timing and spacing of human activities“.<sup>263</sup> Damit wird deutlich, dass die territorial gebundene Form von Herrschaft eine Voraussetzung des modernen Staatsapparates ist. Bürokratien beziehen sich bis an die Schwelle des 20. Jahrhunderts ausschließlich auf den Territorialstaat. Sie sind Herrschaftsmittel des modernen Staates. Sie beordnen ein Territorium und die darauf stattfindende Aktivität unter räumlichen und zeitlichen Kriterien. Sie verschmelzen Wissen und Disziplin, sie erfassen, normieren und kontrollieren menschliche Lebensbereiche.

Aber die zentralen Differenzen des absolutistischen<sup>264</sup> und des modernen Staates hinsichtlich der Organisation von Verwaltung dürfen nicht aus dem Auge verloren werden. Die Entstehungsgründe der Bürokratie<sup>265</sup> im frühmodernen Staat hängen wesentlich mit der Effizienzsteigerung von Herrschaft und der Systematisierung von Steuereinnahmen zusammen. Samuel Finer spricht in diesem Zusammenhang von einem „coercion-extraction-cycle“: Ressourcenextraktion und Erzwingung schaukeln sich zu einem Prozess auf, in dem das Wachstum der Staatsgewalt irreversibel wird.<sup>266</sup> In der damit bezeichneten Entwicklung vom Domänenstaat zum Steuerstaat vollzieht sich wenngleich zeitversetzt so

---

<sup>263</sup> Anthony Giddens, *The Nation State and Violence*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press 1987, S. 47.

<sup>264</sup> Der Begriff des Absolutismus soll hier nicht in einem historisch korrekten Sinn verwendet werden sondern lediglich typisierend; siehe bspw. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press 1978, Kap.IV; zur Diskussion über die Brauchbarkeit des Begriff des Absolutismus in der Geschichtswissenschaft vgl. u.a. Nicholas Henshall, *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*. London/New York Longman 1992, sowie Ronald Asch, Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Absolutismus – ein Mythos? Strukturwandel monarchischer Herrschaft in West- und Mitteleuropa (ca. 1550-1700)*. Köln, Weimar, Wien: Böhlau 1996.

<sup>265</sup> Der Begriff wurde von Vincent de Gournay geprägt und von Friedrich Melchior Grimm 1764 mitgeteilt. Durch die französische Revolution bekam der Begriff den Beigeschmack modernen Despotismus. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts wandelte sich der Begriff und bekam positive Konnotation. Vgl. Udo Wolter, Anton Schindling, Sandro-Angelo Fusco, Bernd Wunder, „Verwaltung, Amt, Beamte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Bd. VII, hrsgg. von Otto Brunner u.a., Stuttgart: Klett-Cotta 1992, S. 1-96; 76ff. Die spezifische Zielrichtung des Begriffes bei de Gournay wird deutlich, wenn man in Betracht zieht, dass er auch den Terminus: *laisser faire, laisser passer* geprägt hat. Bürokratie wird also im Wesentlichen als Wirtschaftshemmnis gesehen.

<sup>266</sup> Samuel Finer, *The History of Government from the Earliest Times. Vol I: Ancient Monarchies and Empires*. Oxford: Oxford University Press 1999, S. 19f.

doch eine gesamteuropäische Entwicklung.<sup>267</sup> Der Staatsapparat löst sich sowohl von den Aufgaben als auch der Finanzierung vom Hof ab. Die Eigeneinkünfte des Monarchen werden durch vermehrte Besteuerung substituiert.

Gleichwohl blieb auch im expandierenden Staat die Bürokratie zunächst ein genuines Machtinstrument des Herrschers. Amt und Verwaltungsmittel waren nicht öffentlicher Besitz, sondern Eigentum des Herrschers, der damit nach Belieben verfahren konnte. Das Amt war ein Privileg, das vom Herrscher verliehen wurde, und auch gegen Geldzahlung erworben werden konnte. Der Verkauf eines Amtes war ein „Rentenkredit mit Zinsüberwälzung“<sup>268</sup>, der es dem Amtsinhaber ermöglichte, sich durch gebührenpflichtige Leistungen am Publikum schadlos zu halten. Der Verkauf von Ämtern war aber nur eine Form der Personalrekrutierung. Daneben gab es die Erblichkeit von Ämtern, den Zugang nach Qualifikation, nach Wahl oder Patronage. Moderne Verwaltungen hingegen zeichnen sich durch einen formalisierten Zugang zu Ämtern aus, in der in der Regel (mit der Ausnahme von Wahlämtern) die fachliche Qualifikation entscheidend ist.

Ein zentraler Aspekt der Entwicklung des modernen Staates war die Pazifizierung nach innen, d.h. die Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates. Der moderne Staat ist souverän, der Herrschaftsvollzug wird nicht durch intermediäre Gewalten behindert. Ein früher Aspekt der Durchsetzung monarchischer Souveränität ist die Einbindung des Adels in Hof- bzw. Staatsämter. Dass leitende Offiziersstellen dem Adel vorbehalten blieben, fand seine Entsprechung in der sozialen Rekrutierung der Spitzen der Verwaltung und der diplomatischen Dienste. Selbst dort, wo sich die Professionalisierung immer stärker durchsetzte, sorgte die Möglichkeit einer Nobilitierung bei Erreichen einer bestimmten Position zumindest nach außen für die soziale Verfestigung der Adelsherrschaft. In Preußen schlug sich die Vorrangstellung des Adels auch im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 nieder; Politik und Krieg seien in erster Linie Aufgabe des Adels. Der bürgerliche Staat hat mit den Rekrutierungsmustern des Adels gebrochen und der Professionalisierung von Verwaltungslaufbahnen Vorrang gegeben. Lediglich der diplomatische Dienst blieb noch bis zum Ersten Weltkrieg in seiner Rekrutierung durch den Adel bestimmt.<sup>269</sup>

Mit der Pazifizierung nach innen ging eine Entpersonalisierung von Herrschaft einher. Die Funktionsträger wurden austauschbar in dem Sinn, dass durch

---

<sup>267</sup> Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999, S. 334ff.

<sup>268</sup> Ebd., S. 192.

<sup>269</sup> Vgl. Lamar Cecil, *The German Diplomatic Service, 1871-1914*. Princeton: Princeton University Press 1976, S. 58ff.; für das deutsche Militär vgl. Detlef Bald, *Vom Kaiserheer zur Bundeswehr*. Frankfurt am Main u.a.: Lang 1981.

den Vorrang der gesetzten Regel willkürliche Entscheidungen aufgrund persönlicher Präferenzen ausgeschlossen blieben. Das Amt war nicht an eine bestimmte Person gebunden, sondern durch die Regelmäßigkeit definiert. Diese Depersonalisierung und damit Kontrolle von Herrschaft ist „the moral idea that ultimately legitimizes the modern state.“<sup>270</sup> An die Stelle des Herrschers tritt der Staat, tritt die Verwaltung; Entscheidungen werden nicht arbiträr, sondern (im Idealfall) gleichförmig und auf der Basis von Recht und Gesetz gefällt. Die Richtlinien für Entscheidungen sind überpersonaler Art, also nicht an Patronage oder persönlichen Vorteil gekoppelt; das Amt ist keine Pfründe, sondern soll um eines höheren Zwecks wegen verwaltet werden. Wichtig hierfür war die regelmäßige und ausreichende Alimentation der Beamten, sodass diese nicht mehr von Gebühren leben mussten. Dementsprechend hieß es im Preußischen Allgemeinen Landrecht unter den Bestimmungen der Rechte und Pflichten der Diener des Staates dass diese dazu bestimmt seien, „die Sicherheit, die gute Ordnung, und den Wohlstand des Staates unterhalten und befördern zu helfen.“<sup>271</sup>

Max Weber hat wiederholt auf den engen Zusammenhang von bürokratischer Herrschaft und kapitalistischer Wirtschaftsordnung hingewiesen. Nach Weber hat vor allem der Kapitalismus – obgleich aus unterschiedlichen historischen Wurzeln stammend wie die Bürokratie – einen Bedarf an stetiger, straffer, intensiver und kalkulierbarer Verwaltung.<sup>272</sup> Wie der Kapitalismus der Rationalität des *homo oeconomicus* verpflichtet ist, ist bürokratische Herrschaft rational, wenn und insoweit sie sich an Sachgesetzmäßigkeiten orientiert. Bürokratische Herrschaft entspricht der kapitalistischen Wirtschaftsweise, sowohl als Instrument der Verwaltung von Wirtschaftsbetrieben selbst, wie auch als Innenausstattung des modernen Staates. Sie wird kontraproduktiv dort, wo sie die Entfaltung der ökonomischen Sachgesetzmäßigkeiten behindert. Insofern ist daher der Begriff der Verwaltung zu differenzieren: die Territorialverwaltung älteren Stils, mit der der Staat merkantilistische Wirtschaftspolitik unterstützte, ist von ihrer Aufgabendeinition von der Verwaltung des 19. Jahrhunderts zu unterscheiden, die das Aufkommen der Industrialisierung begleitete. Erstere ist Herrschaftsinstrument des Fürstenstaates, letztere die des Bürgertums. Die Tradition der älteren deutschen Staatsrechtslehre betonte die „gute policey“, der eine paternalistisch ausgerichtete Philosophie zugrunde lag. So beschrieb Johann Heinrich Gottlob von Justi, einer der bedeutendsten Kameralisten, den Begriff „Policey“ mit

---

<sup>270</sup> Poggi, *The Development of the Modern State*, S. 101.

<sup>271</sup> Zit. in Reinhart Koselleck, Anton Schindling, Bernd Wunder, „Verwaltung, Amt, Beamte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, hrsgg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck. Band 7, Stuttgart: Klett-Cotta 1992, S. 1-95; 69.

<sup>272</sup> Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 129.

„alle Maßregeln in innerlichen Landesangelegenheiten, wodurch das allgemeine Vermögen des Staates dauerhafter gegründet und vermehrt, die Kräfte des Staats besser gebraucht und überhaupt die Glückseligkeit des gemeinen Wesens befördert werden kann; und in diesem Verstande sind die Commerciën-Wissenschaft, die Stadt- und Landoeconomie, die Verwaltung der Bergwerke, das Forstwesen und dergleichen mehr, in so fern die Regierung ihre Vorsorge darüber nach Maßgebung des allgemeinen Zusammenhanges der Wohlfarth des Staates einrichtet, zu der Policy zu rechnen.“<sup>273</sup>

Nach Justi war es der Endzweck der Polizei, „die innere Macht und Stärke des Staates zu vergrößern“. <sup>274</sup> Er verknüpfte diese Ziele mit dem Bild einer Maschine, die der Staat und sein Funktionieren darstelle: mechanisch, zuverlässig, und unbeeindruckt von menschlichen Leidenschaften und Interessen dem vorher festgelegten Zweck folgend. <sup>275</sup>

Im bürgerlichen Verfassungsstaat gewann Verwaltung einen neuen Schwerpunkt. Diesem lag weniger das Bild einer Maschine zugrunde, die das Leben der Menschen regelte, sondern einer sich teilweise zurücknehmenden Verwaltung, die der Wirtschaft Freiräume schaffte und sich vom Policey-Staat zum Rechts- und Verfassungsstaat hin entwickelte. <sup>276</sup> Das Bild eines „Maschinenstaates“ entstammte dem aufgeklärten Absolutismus und konnte sich aus den Fiktionen des Gesellschaftsvertrages ableiten. So wie dieser Gesellschaftsvertrag ahistorisch und transkulturell verstanden wurde, konnten auch die Prinzipien rationaler Verwaltung als universal verstanden werden. Gegen diese Art von Staatsbild hatte schon Edmund Burke remonstriert als er ausführte, der Staat sei schließlich mehr als ein Vertrag zwischen Pfeffer- und Kaffeehändlern, der nach dem Belieben der Vertragsparteien wieder aufgelöst werden könne. <sup>277</sup> Auch bei den preussischen Reformern stand ein anderes als das mechanistische Staatsbild Pate. Die Erfahrungen der französischen Revolution sprachen für eine stärkere Einbindung der Bürger, vor allem mit Blick auf die Verteidigung des Staatswesens. Das mechanistische Staatsbild wich einem organischen, das den Bürger zu einem

---

<sup>273</sup> Zitiert bei Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg 1989, S. 39.

<sup>274</sup> Zitiert in Franz-Ludwig Knemeyer, „Polizei“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Band IV, Stuttgart: Klett-Cotta 1978, S. 875-897; 885.

<sup>275</sup> Stollberg-Rilinger, *Der Staat als Maschine*, S. 105ff.

<sup>276</sup> So urteilt Thomas Ellwein: „Nicht der aufgeklärte Wohlfahrtsstaat mit merkantilistischer Politik hat die moderne Verwaltung hervorgebracht – dazu hat er nur in den Regierungszentralen beigetragen – sondern der auf Aufgabenbegrenzung festgelegte Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts, der seine Aufgaben intensiver und konsequenter wahrnahm als bisher und neue Aufgaben übernahm, für die mehr und mehr spezialisiertes Personal erforderlich war.“ Thomas Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*. Band 1, Opladen 1993, S. 146.

<sup>277</sup> Edmund Burke, *Betrachtungen über die französische Revolution*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1967, S. 160.

„Staatsorgan“ macht und seine Identifikation mit dem Staat fördert und damit auch seine Opferbereitschaft. Der Staat als Organismus versprach größere Flexibilität, stärkere Kontinuität, Beheimatung: denn vor allem beförderte dieses Staatsbild die Idee der Nation, dem das mechanistische Staatsbild doch eher entgegenstand.

Verstand man den Staat als Organismus blieb zwar die rationale Grundstruktur von Verwaltung erhalten, erhielt nun aber Rückbezug auf die gesellschaftlichen Träger des Staates, auf die Interessen des Bürgertums. Auch dem Bürgertum war nicht an einem Minimalstaat gelegen.

Die liberale Fiktion eines Nachtwächterstaates ist für das 19. Jahrhundert also nicht zutreffend. Staatliche Tätigkeit wurde systematisiert, in einigen Bereichen zurückgenommen, in anderen sukzessive ausgebaut. Der Staat trat seltener als eigenständiges Wirtschaftssubjekt auf, deregulierte aber im privaten Bereich, vor allem der Gewerbefreiheit und der Grunderwerbsfreiheit. Grundlage waren die breit rezipierten Freihandelstheorien von Adam Smith, der politische Ökonomie verstand als Steigerung des Wohlstandes des Volkes wie des Staates. Demnach konnte der Staat seine Einnahmen durch Wirtschaftswachstum verbessern; dazu bedurfte es der freien Initiative auf dem Markt. Grundlage der freien Initiative auf dem Markt wiederum war der rechtliche Schutz des Eigentums und die Beseitigung von Handelshemmnissen. Der sich entwickelnde Rechts- und Verfassungsstaat beseitigte sukzessive überholte Strukturen wie die zunftständische Ordnung, die Diskriminierung von Juden, transformierte adelige Vorrechte. Gleichzeitig setzte der den Markt sichernde Staat die Randbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeit: die graduelle Durchsetzung von einheitlichen Maßen und Gewichten, aber auch die Vereinheitlichung des Rechtssystems, die Trennung von Verwaltung und Justiz, die Einführung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit – all dies setzte wirtschaftliches Handeln auf ein verlässliches Fundament. Schließlich wurde die Verwaltung selbst auch reformiert. Die Ersetzung des Territorialprinzips durch das Sachprinzip und die Umwandlung des Kollegialprinzips in ein Büroprinzip waren zentrale Schritte.<sup>278</sup>

Weitere neu hinzukommende Tätigkeitsbereiche betrafen die nachteiligen Auswirkungen der Industrialisierung, in der zum einen dem freien Markt Grenzen gesetzt wurden (zum Beispiel mit dem Verbot von Sonntagsarbeit, dem Schutz von Kindern usw.), andererseits aber auch die Nebenwirkungen industrieller Produktionsweise und Gesellschaftsstruktur aufgefangen werden mussten. Die soziale Frage wurde zur Chiffre für den Wunsch nach staatlicher Interventi-

---

<sup>278</sup> Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986, S. 22ff.



on.<sup>279</sup> Das darüber hinaus staatliches Handeln auch dort erwartet wurde, wo sich für die Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeit benötigte Infrastruktur nicht privat organisieren ließ oder sich von der Kosten-Nutzen-Relation nicht rechnete (Strassen- und Brückenbau, Kanalbau usw.), zeigte die enge Verbindung von Staat und Wirtschaftsform.<sup>280</sup> Schließlich nahm der Staat die Aufgabe für Erziehung und Bildung wahr. Die Übernahme staatlicher Kontrolle der Schulen bis zur Einführung einer allgemeinen Schulpflicht diente dabei nicht nur der „politischen und wirtschaftlichen Disziplinierung der Masse der Bevölkerung“, sondern wurde schlechthin zur Voraussetzung gesellschaftlicher Integration, militärischer Effizienzsteigerung und nationaler Formierung. Das 19. Jahrhundert war durch eine explosiv anwachsende Bevölkerungszahl gekennzeichnet, in allen europäischen Ländern und mit den damit verbundenen Problemen. Gerade unter dem Aspekt der gesamtgesellschaftlichen Integration war die Verwaltung für das Verfahren, das Nationalbewusstsein für die Vergemeinschaftung überaus nützlich.

In den meisten europäischen Ländern hatten sich, trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen, gegen Ende der 1870er Jahre ähnliche rationale Verwaltungs- und Rechtsstrukturen durchgesetzt.<sup>282</sup> Entgegen Max Webers Voraussage einer Konvergenz institutioneller Strukturen, die in den modernen Industriegesellschaften erfolgen solle, hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsstrukturen ergeben, vor allem als Antwort auf unterschiedliche politische Herausforderungen.<sup>283</sup> Auch die Reichweite staatlicher Regulierung blieb in den industriellen Gesellschaften unterschiedlich. Regulierungen der Produktion, Arbeits- und Gesundheitsschutz hingen in Tiefe und Reichweite von den Herausforderungen des politischen Umfelds ab. Schließlich erhielt der Staat neue Legitimationsgrundlagen seiner Tätigkeit. Die seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu beobachtende Internationalisierung zeigte die Grenzen von nationaler Identitätsbildung auf. Der Staat entwickelte sich zum modernen Leistungsstaat, der gesell-

---

<sup>279</sup> Vgl. Volker Müller, *Staatstätigkeit in den Staatstheorien des 19. Jahrhunderts*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1991; für Preußen Hermann Beck, *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia: Conservatives, Bureaucracy and the Social Question, 1815-1870*. Ann Arbor: University of Michigan Press 1994.

<sup>280</sup> Adam Smith hatte dem Staat drei originäre Tätigkeitsbereiche zuerkannt: Die Landesverteidigung, die Pflege der Justiz und die Errichtung und Erhaltung öffentlicher Institutionen.

<sup>281</sup> Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, S. 405

<sup>282</sup> Vgl. Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Fischer 2000, S. 41ff.

<sup>283</sup> Vgl. Bernhard S. Silberman, *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago und London: University of Chicago Press 1993; zur Frage der Übertragbarkeit westlicher bürokratischer Modelle auf nichtwestliche Gesellschaften siehe auch Theodor Leuenberger, *Bürokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft*. Bern und Stuttgart: Haupt 1975.

schaftliche Krisen durch kollektiv erbrachte Sozialleistungen milderte. Der vorsorgende und fürsorgende Staat ergänzte den ordnenden Rechts- und Verfassungsstaat. Die Konflikte in der (industriellen) Gesellschaft, die durch das Bekenntnis zur Nation nicht auf Dauer kompensiert werden konnten, wurden nun durch ein System der Vorsorge und Umverteilung entschärft.

Die Ubiquität bürokratischer Strukturen blieb auch von den grundlegenden politischen Systemwechseln weitgehend unberührt. Die Ideologien des 20. Jahrhunderts – Faschismus/Nationalsozialismus und Sozialismus/Kommunismus – haben sich der bestehenden Verwaltungen weitgehend bedienen können, weil beide die rationale und auf Effizienz ausgerichtete Grundstruktur von moderner Verwaltung für sich in Anspruch nehmen konnten.<sup>284</sup> Insofern sind beide, trotz ihrer ideologischen Unterschiedlichkeit, Erben der Moderne, weil sie sich eines Apparates bedienten, der sich rein instrumentell verstand. In der Verwaltung ist zunächst das aufklärerische Moment auf eine Handlungsrationaltät zusammengeschnürt; der Glaube an die gesetzte Regel als wesentlicher Grundlage der Legitimität der politischen Ordnung blieb auf dem normativen Auge blind. Der Verfassungsrechtler Ernst Forsthoff führte in aller Deutlichkeit aus, dass Legalität etwas rein Formales sei und keine wesensmäßige Beziehung mehr habe zu den materialen Prinzipien des Rechts und der Gerechtigkeit; daher könne die Rechtsetzung in den Dienst jedes politischen Zweckes treten.<sup>285</sup> Legt man ein solches Staatsverständnis zugrunde, lässt sich Verwaltung umstandslos für Zwecke einsetzen, die den aufklärerischen Impulsen und dem normativen Gehalt der Moderne zuwider laufen. Am schärfsten kommt dies bei der Mitwirkung der deutschen Verwaltung bei der so genannten Endlösung der Judenfrage zum Ausdruck: Menschliches Leben und Sterben wird zu einem vom Schreibtisch aus beschlossenen, verwalteten und umgesetzten Albtraum. Zygmunt Baumann urteilt:

„The most shattering of lessons deriving from the analysis of the 'twisted road to Auschwitz' is that (...) *the choice of physical extermination as the right means of Entfernung was a product of routine bureaucratic procedures: Means-end calculus, budget balancing, universal rule application. ... The 'Final Solution' did not clash at any stage with the rational pursuit of efficient, optimal goal-implementation. On the contrary, it arose out of a genuinely rational concern, and it was generated by a bureaucracy true to its form and purpose. ... The Holocaust was not an irrational overflow of the not-yet-fully eradicated residues of premodern barbarity. It was a legiti-*

---

<sup>284</sup> Instruktiv hier die Arbeit von Wolfgang Schivelbusch, *Entfernte Verwandtschaft. Faschismus, Nationalsozialismus und New Deal 1933-1939*. München: Hanser 2005 für den Bereich der Arbeitsbeschaffung.

<sup>285</sup> Ernst Forsthoff, *Der totale Staat*. Hamburg: Hanseatische Verlags-Anstalt 1933, S. 27f.

mate resident in the house of modernity; indeed, one who should not be at home in any other house.”<sup>286</sup>

Die in Baumanns Feststellung enthaltene Vermutung einer problemlosen Kompatibilität bürokratischer Strukturen mit totalitären Ideologien muss allerdings relativiert werden. Problemlos gestaltete sich die Übernahme der bürokratischen Strukturen durch totalitäre Parteien bzw. Bewegungen nicht. Nach der Oktoberrevolution in Russland hatte Lenin zunächst seine Hoffnung in eine weitgehende Zerschlagung und Umgestaltung der zaristischen Bürokratie gesetzt, musste dann allerdings feststellen, das auch eine Herrschaft der Bolschewiki nicht ohne einen Apparat von Verwaltungsspezialisten auskam und sich dieser zudem tendenziell der neuen Herrschaft widersetzte. Auf dem IV. Kongress der Kommunistischen Internationale 1922 sprach Lenin über diesbezügliche Erfahrungen nach fünf Jahren russischer Revolution. Man habe in Russland den Staatsapparat übernommen, und dies sei ein Unglück gewesen; obwohl die Führungspositionen mit Kommunisten besetzt seien, arbeite der Apparat teils bewusst, teils unbewusst gegen die neuen Herrscher. Die einzige Hoffnung sei, auch diese Beamte in einigen Jahren durch geschultes eigenes Personal ersetzen zu können.<sup>287</sup> Die Entwicklung hat Lenin zum Teil Recht gegeben: Nach den stalinistischen Säuberungen entwickelte sich eine eigene Form von Bürokratie, die schon in den fünfziger Jahren als eine neue Klasse von kommunistischen Verwaltern und Managern beschrieben worden ist.<sup>288</sup> Auch die kommunistischen Parteien blieben von den Bürokratisierungstendenzen nicht verschont; dabei unterlief die auf Rationalität und Effizienz ausgerichtete Praxis häufig die ideologischen Grundpositionen.<sup>289</sup> Es waren solche Prozesse, die der Idee Vorschub leisteten, die Systemrationalität entwickelter Gesellschaften führe zu einem Ende der Ideologien und damit zu einer Konvergenz der Systeme.

Auch im nationalsozialistischen System spielte die Bürokratie eine durchaus ambivalente Rolle. Sie war nicht radikalen Reformen unterworfen wie in der Sowjetunion, zeigte also eine stärkere strukturelle und personelle Kontinuität. Mit dem Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April

---

<sup>286</sup> Zygmunt Baumann, *Modernity and the Holocaust*. Ithaca, New York: Cornell University Press 1992, S. 17; Hervorhebungen im Original.

<sup>287</sup> W.I. Lenin, *Ausgewählte Werke*. Band III, Berlin: Dietz 1982, S. 822f.

<sup>288</sup> Milovan Djilas, *The New Class*. New York: Praeger 1957.

<sup>289</sup> Für die DDR vgl. Peter Christian Ludz, *Parteielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Parteiführung*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag 1970. Die Entwicklung der Forschungsparadigmen, die diese Prozesse erst in den Blick kommen ließen, wird untersucht bei Volker Gransow, *Konzeptionelle Wandlungen der Kommunismusforschung. Vom Totalitarismus zur Immanenz*. Frankfurt am Main: Campus 1980; für die Sowjetunion Boris Meissner (Hrsg.), *Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion*. Köln: Markus-Verlag 1979.

1933 wurde die Verwaltung nach zentral zu erlassenden Vorschriften gesäubert. Dies betraf die höheren Ränge prozentual stärker als niedrigere Ränge; gleichzeitig wurden bewährte Parteimitglieder in den Beamtenstand übernommen.<sup>290</sup> Andererseits blieb Hitlers Misstrauen gegen die Bürokratie bestehen. Sie war keineswegs – und dies auch trotz der hohen Zahl der Parteieintritte bis Mai 1933 – eine dem totalitären Staat bedingungslos untergeordnete Maschinerie, aber ihrem Selbstverständnis nach konnte und wollte sie auch dem System keinen Widerstand entgegensetzen.<sup>291</sup>

Neben den Verwaltungsstrukturen wurden Parteistrukturen aufgebaut. Das Nebeneinander von Normen- und Maßnahmestaat ist schon früh von Ernst Fraenkel mit dem Dualismus von Partei- und Staatsstrukturen erklärt worden.<sup>292</sup> Andere Autoren haben neben der polykratischen Machtstruktur den Bewegungskarakter der NSDAP hervorgehoben, der auch den rationalen Verwaltungsstaat von innen her zersetze.<sup>293</sup> Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass es in totalitären Systemen generell aufgrund der Eingriffe von Parteiinteressen zu einer Retrogression entwickelter bürokratischer Strukturen kommt, zu einem Verlust von Rationalität und Legalität.<sup>294</sup>

Gleichwohl blieb der Schock der Wertneutralität der Verwaltung, ihrer Einsetzbarkeit für totalitäre Zwecke, wirkmächtig, etwa in der Frage, ob denn Bürokratie schlechthin mit Freiheit vereinbar sei. Alfred Weber etwa schreibt, ganz im Sinn solcher Befürchtungen, unmittelbar im Jahr 1945:

„Die moderne Bürokratisierung des gesamten Daseins mit ihren Möglichkeiten der Massenlenkung wird das Mittel, dessen sich eine demagogische Clique mit den ihr angeschlossenen bündischen Organisationen bedient, um die Freiheit ganz aus dem Hause zu jagen.“<sup>295</sup>

---

<sup>290</sup> Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, S. 138ff.

<sup>291</sup> „Die überkommene Ideologie, dass die Beamtenschaft ein überparteiliches Gemeinwohl verkörpere, führte in den moralischen Bankrott von 1933 bis 1945. Gemessen an seinen eigenen Ansprüchen hat das Berufsbeamtentum in den Jahren zwischen 1918 und 1945 eklatant versagt.“ Wunder, *Geschichte der Bürokratie*, S. 148.

<sup>292</sup> Ernst Fraenkel, *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. New York: Oxford University Press 1941.

<sup>293</sup> Franz Neumann, *Behemoth. Struktur des Nationalsozialismus 1933 bis 1944*. Frankfurt am Main 1977.

<sup>294</sup> Carl J. Friedrich, Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. New York: Praeger 1963, S. 177ff. Dies wird besonders deutlich im Bild des Kommissars, einer Wiederbelebung einer Institution des absolutistischen Staates, der als Beauftragter der Zentralregierung die Einheitlichkeit der Verwaltung nach Massgabe der Zentrale sicherstellen sollte; in der Sowjetunion war der Kommissar der Beauftragung der Partei gegenüber den staatlichen Behörden.

<sup>295</sup> Alfred Weber, „Bürokratie und Freiheit“, in: Ders., *Haben wir Deutschen nach 1945 versagt? Politische Schriften*. Frankfurt am Main: Fischer 1982, S. 110-127; 118.

Dieser Befund gab auch die Tonlage derer wider, die der Bürokratisierung grundsätzlich kritisch gegenüber standen. In der marxistischen Tradition war der Staatsapparat ein Instrument zur Festigung bestehender Klassenverhältnisse, der mit der Revolution seine Bedeutung verlieren würde und abgeschafft werden könnte. Sehr viel tiefer problematisierten Theodor W. Adorno und Max Horkheimer die Strukturdefekte des rationalen, des aufklärerischen Denkens, das letztlich auch der modernen Bürokratie zugrunde liegt. Nicht mehr die Emanzipation des Menschen, sondern ihre Reduktion zu bloßen Gattungswesen sei das Resultat einer Aufklärung, die in einen Mythos umgeschlagen sei. Technische Rationalität „ist der Zwangscharakter der sich selbst entfremdeten Gesellschaft“, die Verheißung einer Welt frei von Furcht sei der Realität einer vollends aufgeklärten Erde gewichen, die „im Zeichen triumphalen Unheils“ strahle.<sup>296</sup> Diese dunkle Variation der Aufklärungskritik, die sich als Herrschaftskritik verstand, sah die „verwaltete Welt“ als ein autonomes System, das den Menschen in sich hineinsauge und die Möglichkeit individuellen Lebens im Keim erstickte, den Menschen zum Gegenstand einer allumfassenden Maschinerie mache und ihn seiner eigenen gesellschaftlichen Existenz vollkommen entfremde.<sup>297</sup> Dieser Topos der Kritik an der Bürokratie ist unter dem Stichwort „verwaltete Welt“ populär geworden. Aber auch nach Weber gibt es wenig Anlass zur Hoffnung: eine einmal voll durchgeführte Bürokratie gehöre nicht nur „zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden“, sondern stelle auch „eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen“ dar.<sup>298</sup> Bürokratie wird zum Schicksal, unlösbar verbunden mit der sie tragenden Kultur:

„Die Bürokratie ist (...) gegenüber anderen geschichtlichen Trägern der modernen rationalen Lebensführung ausgezeichnet durch ihre weit größere *Unentrinnbarkeit*. Es ist kein geschichtliches Beispiel dafür bekannt, dass sie da, wo sie einmal zur völligen Alleinherrschaft gelangt war (...) wieder verschwunden wäre, außer mit dem völligen Untergang der ganzen Kultur, die sie trug.“<sup>299</sup>

Die pessimistische Grundformel von der Unentrinnbarkeit von Verwaltung konnte aber auch im Zeichen eines Endes der Ideologien umgedreht werden; dann standen Planung, Effizienz, Entpolitisierung im Vordergrund, eine von Leidenschaften befreite Herrschaft der Experten, die mittels vollständiger Information und Informationsverarbeitung durch moderne Technologien das objektiv

<sup>296</sup> Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1986, S. 129; 9.

<sup>297</sup> Henry Jacoby, *Die Bürokratisierung der Welt*. Neuwied und Berlin: Luchterhand 1969, S. 15.

<sup>298</sup> Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* S. 569, 570.

<sup>299</sup> Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*. hrsgg. von Johannes Winckelmann, Tübingen: J.C.B. Mohr 1958, S. 318f. Hervorhebung im Original.

Richtige tun würden.<sup>300</sup> Jacques Ellul spricht in diesem Zusammenhang von dem Staat als einem technischen Organismus; technische Kategorien durchdringen staatliches Handeln, der Staat trifft immer mehr Entscheidungen, die technische Fragen im weitesten Sinn betreffen, und er bedarf stärker der externen Experten und technischen Administratoren.<sup>301</sup> Der Begriff der Technokratie ist durchaus doppeldeutig. Auf der einen Seite bezeichnet er die konservative Vision eines Staates, der vom Politischen (verstanden als Ideologie) entkernt ist, und war insofern eine Abwehrreaktion gegen Demokratisierung wie auch gegen eine ideologisch verstandene Umgestaltung von Staat und Gesellschaft. Die Herrschaft der Experten konnte dann aber auch wieder kritisch gewendet werden, wenn angenommen wurde, dass diese selbst Sachgesetzmäßigkeiten unterlagen, die sie lediglich ausführten. Auf der anderen Seite wurde argumentiert, dass Technokratie als spezifische Herrschaftsform des Spätkapitalismus Formen der Managerialisierung von der Wirtschaft auf die Politik übertrage und somit politische Gestaltung zugunsten von Systemrationalität aufgebe.<sup>302</sup> Die Technokratiediskussion spiegelte die Ausweitung staatlicher Aufgaben und die damit verbundenen Chancen und Risiken ebenso wie unterschiedliche Bewertungen in Europa und den USA. In der politischen Praxis nutzten sowohl die Kennedy-Administration als auch die sozialliberale Bundesregierung Expertenwissen extensiv zur Modernisierung von Staat und Gesellschaft. Während in den USA die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung politischer Entscheidungen mit Hilfe moderner Technologien eine entscheidende Rolle spielte, kam in Deutschland das Element einer planenden und umsetzenden Verwaltung hinzu.

Die Euphorie einer planenden und Gesellschaft und Staat modernisierenden Verwaltung bzw. sie dabei unterstützender Expertensysteme wurde in den siebziger Jahren durch die (konservative) Diskussion über „Regierbarkeit“ bzw. die (in marxistischer Tradition stehende) Diskussion über Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus abgelöst.<sup>303</sup> Zeitverschoben zu diesen Diskussionen reagierten

---

<sup>300</sup> Symptomatisch für diese Haltung etwa Zbigniew Brzezinski, „Amerika im technetronischen Zeitalter“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B22/1968, S. 3-14. Nach Brzezinski ist es die Aufgabe der USA Technik zu verbreiten; dadurch werde die Systemkonkurrenz obsolet.

<sup>301</sup> Jacques Ellul, *The Technological Society*. New York: Vintage 1964; Ders., „Die Technokratie“, in: Hans Maier, Klaus Ritter, Ulrich Matz (Hrsg.), *Politik und Wissenschaft*. München: Beck 1971, S. 167-205; zu Ellul siehe Ulrich Teusch, *Freiheit und Sachzwang. Untersuchungen zum Verhältnis von Technik, Gesellschaft und Politik*. Baden-Baden: Nomos 1992, S. 361 ff.

<sup>302</sup> Vgl. Claus Koch und Dieter Senghaas (Hrsg.), *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1970; Ivan Illich u.a., *Entmündigung durch Experten: Zur Kritik der Dienstleistungsberufe*. Reinbek: Rowohlt 1983.

<sup>303</sup> Vgl. u.a. Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme* (PVS Sonderheft 7/1976), Opladen: Westdeutscher Verlag 1976; Wilhelm Hennis, Peter Graf Kielmansegg, Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart: Klett-Cotta 1977

die westlichen Industriestaaten: auf eine Phase des Ausbaus des Sozialstaats folgte eine Stabilisierung auf hohem Niveau bzw. mancherorts eine leichte Rücknahme. In den europäischen Staaten stiegen die Staatsausgaben zwischen 1970 und 1980 stark an, nachdem sie schon einen stetigen Anstieg seit dem Ende des zweiten Weltkriegs zu verzeichnen hatten. In der Dekade von 1980 bis 1990 schwächt sich der Anstieg deutlich ab bzw. wird rückläufig. Ausgedrückt in Prozent des Bruttoinlandproduktes zu Marktpreisen ergibt sich folgende Entwicklung:<sup>304</sup>

	1970	1980	1990
Deutschland (BRD)	38,7	48,5	46,0
Frankreich	38,1	46,6	50,6
Großbritannien	36,8	43,1	39,8
Niederlande	42,4	56,5	55,1

Zum Vergleich: Vor dem Ersten Weltkrieg lagen die Zahlen durchweg unter 20%; Deutschland 14,8%, Frankreich 17%, Großbritannien 12,7% und die Niederlande 9%.<sup>305</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man sich die Entwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor in Prozent der Erwerbstätigen ansieht:

	1960	1974	1980	1990
Deutschland	8	13	14,6	15,1
Großbritannien	14,8	17,5	21,1	19,2
Niederlande	11,7	13,3	14,9	14,7

In diesen Zahlen spiegelt sich das Wachsen des Sozialstaats, aber auch die Übernahme neuer Aufgaben durch den Staat sowie – in der Zunahme der Beschäftigten im öffentlichen Sektor – auch bewusste arbeitsmarktpolitische Entscheidungen in den siebziger Jahren.<sup>306</sup> Nach der starken Ausweitung des öffentlichen

---

(2 Bde.); Michael Crozier, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press 1975.

<sup>304</sup> Zahlen bei Oscar W. Gabriel, Frank Brettschneider (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 529f.; 538.

<sup>305</sup> Nicholas Crafts, *Globalization and Growth in the Twentieth Century*. IMF Working Paper WP/00/44, S. 41.

<sup>306</sup> Das Ansteigen der Sozialquoten ist ein europäischer Trend. Der stärkste Anstieg ist zwischen 1970 und 1975 zu verzeichnen, danach fluktuieren die Quoten auf hohem Niveau mit einer Tendenz zur Steigerung. Die Ausnahme ist Deutschland; hier liegt 1995 die Sozialleistungsquote unterhalb der von 1975. Zahlen bei Dieter Döring, „Sozialstaat in unübersichtlichem Gelände: Erkundung seiner

Sektors waren die achtziger Jahre vielfach durch Diskussionen um eine Verschlankung des Staates, um Deregulierung und Privatisierung, also eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, geprägt.<sup>307</sup> Diese neue Sichtweise erklärt die stagnierenden bzw. rückläufigen Kennziffern der Staatstätigkeit vor allem in Großbritannien, wo die Regierung Thatcher eine Neubestimmung des Verhältnisses von privater Initiative und öffentlichen Aufgaben zu einem ihrer zentralen Anliegen erklärt hatte. War der Ausbau des Staates mit dem Versagen des Staates begründet worden, wurde nun das Versagen des Staates zur Begründung des Vorrangs von Marktstrukturen.

Bürokratie ist, wie oben argumentiert, zunächst indifferent gegenüber der normativen Grundlage eines politischen Systems. Inwieweit bürokratische und demokratische Rationalitätskriterien deshalb miteinander kompatibel sind, inwieweit also eine strukturelle Kopplung von Demokratie und öffentlicher Verwaltung möglich ist, ist eine der entscheidenden Fragen der Theorie der Demokratie.<sup>308</sup> In entwickelten demokratischen Staaten mit einer ausdifferenzierten Bürokratie bleibt das Grundproblem demokratischer Herrschaft die Kontrolle über die Bürokratie. Gegenüber den Tendenzen einer Verselbständigung bürokratischer Herrschaft gilt es nicht nur, den Primat der Politik zu behaupten, sondern auch Formen von Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit und Partizipation gegenüber der Bürokratie durchzusetzen. Neben den traditionellen Formen der Kontrolle durch parlamentarische Prozesse und nachgängige juristische Prüfung tritt die Kontrolle durch die Öffentlichkeit (Medien, Interessengruppen, Ombudsleute). Die Schwerpunkte der Kontrolle differieren je nach politischem System und politischer Tradition: So stehen dem amerikanischen Kongress eine große Anzahl von Mitarbeitern zur Verfügung, die den Informationsvorsprung der Exekutive kompensieren können, während in der Bundesrepublik Verwaltungskontrolle wesentlich durch eine ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgt.<sup>309</sup>

In einer partizipativen Gesellschaft erscheint der Idealtypus einer lediglich eigenen Sachgesetzmäßigkeiten folgenden Verwaltung anachronistisch. Die Responsivität zu gesellschaftlich formulierten Interessen- und Problemlagen

---

Reformbedarfe unter sich verändernden Rahmenbedingungen“, in: Ders. (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999, S. 11-40; 36.

<sup>307</sup> Fritz Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das ‚Modell Deutschland‘ im Vergleich*. Frankfurt am Main/ New York: Campus 1987.

<sup>308</sup> Vgl. Edwin Czerwick, *Bürokratie und Demokratie. Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*. Berlin: Duncker & Humblot 2001.

<sup>309</sup> Ingeborg Eleonore Schäfer, *Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – ein internationaler Vergleich*. Leske + Budrich: Opladen 1994. In der Bundesrepublik gewinnt auch das Instrument der Enquete-Kommission an Stellenwert. Vgl. Ralf Altenhof, *Die Enquetekommissionen des Deutschen Bundestags*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002.



erscheint zunehmend als Voraussetzung der Legitimität bürokratischen Handelns. Soziologen sprechen in diesem Zusammenhang von einem Experten-Klienten-System welches dazu führen soll, dass die Experten nicht selbstgestellte Probleme an der Lebenswirklichkeit der Bürger vorbei lösen.<sup>310</sup> Die Öffnung von Planungsprozessen für die Formulierung von Bürgerinteressen ist ein Abschied von der auf rein rationalen Erwägungen beruhenden hoheitlichen Verwaltung. Stärker als die Rationalität politischen Handelns steht die Legitimität der politischen Entscheidungen im Mittelpunkt, vor allem dann, wenn es sich um Großprojekte handelt. Legitimität kann nicht durch die demokratische Bestellung der Legislative allein als gegeben vorausgesetzt werden. Sie wird vielmehr kommunikativ erarbeitet, auch wenn schließlich Entscheidungen gefällt werden müssen, die nicht vollständig inklusiv sind. Der Prozess der Entscheidungsfindung bürgt aber für die Anerkennungswürdigkeit der dann getroffenen Entscheidung. Bürokratische Prozesse, vor allem Planungsprozesse, werden damit demokratisiert. Die Demokratisierung von Bürokratie ändert an dem Weberschen Befund, das das alltägliche Gesicht der Herrschaft die Verwaltung sei, nichts, es bettet aber Entscheidungen der Verwaltung in ein demokratisches Selbstverständnis ein.

Bürokratie im demokratischen Staat sieht der Theorie nach den Bürger weniger als Adressaten von Verwaltungsakten, sondern als Klienten, Kunden, als Partner. In den daraus entstehenden Verhandlungssystemen entsubstantiiert sich die planende Verwaltung zu einem responsiven System.<sup>311</sup> Dies bleibt, wie der Übergang der traditionellen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement zeigt, nicht ohne Rückwirkungen auf die Struktur der Verwaltung selbst.<sup>312</sup> Der Import vor allem angloamerikanischer Leitbilder fördert eine Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung.<sup>313</sup> Als wesentliche Merkmale der Verwaltungsmodernisierung im Sinne eines „New Public Management“ können dabei identifiziert werden:<sup>314</sup>

- Steuerung der Verwaltung über Ziele, Strategien oder Qualitätsstandards und durch Zuweisung eines Globalbudgets;

---

<sup>310</sup> Richard Münch, *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992, S. 475.

<sup>311</sup> Vgl. Arthur Benz, *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos 1994.

<sup>312</sup> Siehe Wolfgang H. Lorig, *Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*. Opladen: Leske + Budrich 2001.

<sup>313</sup> Klaus König, *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. (Speyerer Forschungsberichte 209). Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 2000. Mit vergleichender Perspektive Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press 2000.

<sup>314</sup> Vgl. Arthur Benz, *Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse*. München und Wien: Oldenbourg 2001, S. 273-275.

- verantwortliche, dezentrale und autonome Erfüllung öffentlicher Aufgaben;
- Effizienz und Kundenorientierung als vorrangige Ziele;
- Definition der Leistungen als Produkte
- Steuerung des Verwaltungshandelns über Zielvereinbarungen, Anreize, Controlling, Wettbewerb;
- dezentrale Budgetierung.

Die Bemühungen um eine Modernisierung der Verwaltung gehen nicht nur auf binneninstitutionelle Überlegungen zurück, sondern sind häufig auch Strategien zur Wettbewerbsfähigkeit des Standortes geschuldet. Die Ökonomisierung von Verwaltungshandeln zeigt sich dann auch in Begrifflichkeiten wie „benchmarking“ oder „best practices“, mit denen Verwaltungseinheiten national und international in einen unechten Wettbewerb miteinander bzw. zueinander gestellt werden. Dieser Wettbewerb ist deshalb unecht, weil Verwaltungen Monopolisten sind und nicht in einem Wettbewerb zu Kunden stehen. Doch die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Verwaltungseinheiten erhöht den Druck, Arbeitsabläufe zu vereinfachen und Kosten zu senken. Noch erscheint dabei aber nicht ausgemacht, inwieweit die Ökonomisierung von Verwaltung eigenständige nationale Profile und Traditionen zu nivellieren vermag.<sup>315</sup>

Die Entwicklung der Verwaltung in den letzten Jahrzehnten ist auf die Einsicht zurück zu führen, dass „komplexe Systeme von einer hierarchischen Spitze aus nicht mehr adäquat gesteuert werden (können)“.<sup>316</sup> Das dispensiert den Staat nicht von seiner zentralen Aufgabe, Recht und Sicherheit zu garantieren, doch die Vorstellung eines Staates, der auch wirtschaftliche Prozesse planen und bestimmen kann, erscheint heute anachronistisch. Nicht mehr hierarchische Prozesse dominieren Verwaltungshandeln, sondern infrastrukturelle<sup>317</sup>, also die Fähigkeit, zu moderieren, anzuregen, zu mobilisieren, zu fördern.<sup>318</sup> Dieser Bedeutungswandel von bürokratischem Handeln und wirtschaftlicher Politik lässt sich in einer Matrix darstellen:

---

<sup>315</sup> Vgl. zusammenfassend Jens Harms, Christoph Reichard (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos 2003. Zur Frage, ob die neue Steuerung mit demokratischen Prinzipien vereinbar ist, (bejahend) Veith Mehde, *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Berlin: Duncker & Humblot 2000.

<sup>316</sup> Helmut Willke, *Supervision des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 65f.

<sup>317</sup> Vgl. Mary Rogers, „Instrumental and Infra-Resources: The Bases of Power“, in: *American Journal of Sociology* 79.6, (1974) S. 1418-1433.

<sup>318</sup> Der Staat wird vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat; vgl. Irene Dingeldey, „Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8-9/2006, S. 3-9; bes. S. 8.

	<b>Punktuell</b>	<b>umfassend</b>
<b>Zentral</b>	Merkantilismus	Industriegesellschaft
<b>Dezentral</b>	klass. Liberalismus	New Public Management

Der Merkantilismus förderte gezielt und zentral bestimmte Wirtschaftszweige, die für die Entwicklung des Territorialstaats und der Herrschaft als entscheidend angesehen wurden. Die Steuerung der Industriegesellschaft im 20. Jahrhundert erfolgte zentral und umfassend. Industriegesellschaften in diesem Sinn waren auch die sozialistischen Systeme, deren planwirtschaftlicher Ansatz die Steuerung auf die Spitze trieb; aber auch die Idee der Globalsteuerung in der Bundesrepublik in den sechziger und frühen siebziger Jahren war ein Ausfluss dieses Denkens, dass durchaus von der umfassenden Steuerbarkeit wirtschaftlicher Prozesse ausging. Der klassische Liberalismus in der Form des „Nachtwächterstaats“ beließ die notwendigen Korrekturen der Folgen ökonomischer Prozesse weitgehend der gesellschaftlichen Steuerung. Das New Public Management setzt auf dezentrale und umfassende Steuerung mit den unterschiedlichsten Instrumenten, um politisch nicht von der Idee des Gemeinwohls abgekoppelt zu werden.

Wenn Bürokrationen, wie anfangs festgestellt, die Innenausstattung eines Staates darstellen, kann der Erscheinungs- und Funktionswandel dieser Innenausstattung nicht übersehen werden. Das im absolutistischen Staat vorgegebene Ziel, mittels Verwaltung ein Territorium zu beordnen und die Steuereinkünfte zu verstetigen, hat sich gewandelt. Heute steht der ordnende, der disziplinierende Zweck hinter der gesellschaftlichen Integration durch Daseinsvorsorge zurück. Verwaltung öffnet sich in der Entscheidungsfindung einer kommunikativen Rationalität und Responsivität, die einen deutlichen Bruch zu der Praxis interessenloser Politikdurchsetzung markiert. Reine Handlungsrationalität wird auf der Spule kommunikativer Öffentlichkeit entrollt; das darin zum Ausdruck kommende normative Element von Verwaltungshandeln bindet Bürokratie nicht nur an die Adressaten zurück, sondern auch an den Werthorizont freiheitlicher Demokratie.<sup>319</sup> Eine weniger vertikal strukturierte, in Netzwerken arbeitende Verwaltung, wie sie in den Verwaltungsreformen angestrebt wird, mag eher mit den Anforderungen der Globalisierung, mit der Notwendigkeit transnationaler Vernetzungen kompatibel sein. Allerdings stellt sich erneut die Frage nach der demokratischen Kontrolle bürokratischen Handelns, wenn über Strategien des „empowerment“ Verwaltungen gegenüber der Politik gestärkt werden. Die daraus entstehenden Reibungen zwischen Politikern und Bürokraten lassen sich nur

---

<sup>319</sup> Deutlich in Artikel 1 Abs. III des Grundgesetzes, das die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht für die Staatsgewalten postuliert.

kurzschlüssig auf die Frage nach „Mehr Demokratie“ oder „Mehr Effektivität“ zurückführen, sind aber symptomatisch für die Diskussionen in den entwickelten Industriegesellschaften insgesamt.<sup>320</sup>

#### *b. Bürokratie, Außenpolitik und Internationalismus*

So sehr Bürokratien auch auf die Innenausstattung eines Staates gerichtet sind, so hat diese doch auch Wirkungen für die Außenpolitik und das internationale System. Zum einen ist eine wirksame Beordnung eines Territoriums, die Disziplinierung der Menschen und die Verstetigung von Steuereinkünften die Voraussetzung für die Projektion von Macht im internationalen System. Bürokratie ist eine Machtressource, und dieses Bewusstsein mag nicht zuletzt die Entwicklung bürokratischer Strukturen in Europa befördert haben. Aber auch für den bürgerlichen Staat des 19. Jahrhunderts blieb die Bürokratie eine Machtressource, allein schon mit Blick auf die Aushebung von Militärdienstpflichtigen. Zum zweiten haben die außenpolitischen Bürokratien insofern eine Sonderstellung als sie auf der Grenze staatlicher Souveränität angesiedelt sind. Die Verwaltung von Außenpolitik macht diese berechenbar, verstetigt sie, ist somit auch ein Element der Stabilität in den internationalen Beziehungen. Drittens wird das internationale System selbst durch Bürokratien geprägt, sowohl nationalstaatlich kooperierenden als auch eigenständig ins Leben gerufenen, zwischenstaatlichen Verwaltungseinrichtungen. In den Folgenden Betrachtungen werde ich mich auf die letzten beiden Punkte konzentrieren.

Länger als die Etablierung einer rationalen Verwaltung des Staates durch bürokratische Strukturen benötigte die Schaffung von Verwaltungsstrukturen in den auswärtigen Angelegenheiten.<sup>321</sup> Sie ergab sich aber beinahe zwangsläufig aus den dichter werdenden Beziehungen der Staaten und Gesellschaften in Europa, der wachsenden Informationsflut und, ab dem 19. Jahrhundert, auch der Notwendigkeit, einen gewissen Grad an Transparenz in die Außenpolitik zu bringen.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> Vgl. B. Guy Peters und Jon Pierre (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge 2001.

<sup>321</sup> Zum Folgenden M.S. Anderson. *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London und New York: Longman 1993.

<sup>322</sup> Die Beschränkung auf Europa scheint sinnvoll, weil andere Länder außerhalb des europäischen Kulturkreises „diplomatische“ Gepflogenheiten fremd erschienen. China beispielsweise lehnte das Ansinnen diplomatischer Beziehungen mit England 1793 rundweg ab, weil es allen Gebräuchen des Kaiserlichen Hauses widerspreche. Auf einen erneuten Vorstoß 1816 reagierte der Kaiser weniger gnädig und verbat sich weitere Belästigungen dieser Art. Mitgeteilt bei Jürgen von Alten, *Die ganz normale Anarchie. Jetzt erst beginnt die Nachkriegszeit*. Berlin: Siedler 1994, S. 36.

Zu Beginn des Westfälischen Systems lagen die auswärtigen Beziehungen als *domaine reservée* in der Autorität des Fürsten. Dieses Bild wirkte noch bis zum Ersten Weltkrieg nach; alle europäischen Monarchen verstanden, selbst unter Bedingungen konstitutioneller Monarchie, die Außenpolitik als natürliches Vorrecht, wozu nicht zuletzt auch die dynastischen Verschränkungen des europäischen Adels untereinander beitrugen. Schon zum Friedensschluss von Münster und Osnabrück war die Grundstruktur der auswärtigen Beziehungen vorgeprägt, wie sie in den darauf folgenden Jahrhunderten sich entfaltete. Parallel zu der Durchsetzung des souveränen Staates gegenüber den feudalen Strukturen wurde die auswärtige Gewalt monopolisiert. Das Recht, Botschafter zu empfangen und zu senden wurde im 16. Jahrhundert auf die Zentralgewalt beschränkt. Auf dieser Grundlage entwickelte sich ein geordnetes System von Gesandtschaften und Repräsentationen mit entsprechenden Ritualen, Regularien, Rechten und Pflichten. Für die Zeit nach 1648 ist ein stetiges Ansteigen diplomatischer Repräsentation zu verzeichnen; Information über die Verfasstheit anderer Staaten, über die Absichten der Souveräne, über die Kapazitäten wurden zu Vorbedingungen, außenpolitisch eine aktive Rolle spielen zu können.<sup>323</sup> Die Entsendung von Diplomaten reflektierte zum einen außenpolitische Interessen, zum anderen aber auch die Struktur des europäischen internationalen Systems. Dies wird am Beispiel der diplomatischen Beziehungen Preußens deutlich. Im Anschluss an den Dreißigjährigen Krieg nimmt Preußen mit den Mächten Beziehungen auf, die zum einen für die unmittelbaren Interessen entscheidend sind, zum anderen die Machtverhältnisse in Europa spiegeln: mit Wien 1646, zwei Jahre später mit Paris und Stockholm, 1650 mit St. Petersburg, ein Jahr später mit London. Konstantinopel folgte erst 1756, die für die auswärtigen Beziehungen Preußens eher wenig relevanten Länder Europas gegen Ende des 18. Jahrhunderts: 1782 mit Spanien, 1792 mit der Schweiz. Diplomatische Beziehungen wurden auch mit anderen deutschen Staaten gepflegt, obgleich das Heilige Römische Reich Deutscher Nation ein gemeinsames Dach darstellte. Mit München etwa wurden schon 1658 diplomatische Beziehungen aufgenommen, mit der Freien Reichsstadt Frankfurt 1668, mit dem kleineren Weimar jedoch erst 1785.<sup>324</sup> Unschwer lässt sich aus diesem Muster eine interessengeleitete Außenpolitik herauslesen, die auch den jeweiligen Stand der großen europäischen Politik berücksichtigte.

---

<sup>323</sup> So definiert Zedlers Universallexikon von 1733 den Abgesandten als „diejenige Person, welcher die Angelegenheiten des Staates bey anderen, zu denen er geschicket wird, beobachtet“ – und darüber berichtet. Auffällig ist, dass es kaum darum geht, die Politik des Entsendestaates zu erklären oder dafür zu werben.

<sup>324</sup> Zusammenstellung bei Tobias C. Bringmann, *Handbuch der Diplomatie 1815-1863. Auswärtige Missionschefs in Deutschland und deutsche Missionschefs im Ausland von Metternich bis Adenauer*. München: K.G. Saur 2001.

Stufenweise verfestigte und professionalisierte sich die diplomatische Tätigkeit. Zu dieser Professionalisierung trugen bei: ein Kompendium von Regeln über die Stellung der Diplomaten in den Gastländern sowie ihrer Rechte und Pflichten; die Verstetigung der Bezahlung durch den entsendenden Staat; die Systematisierung der unterschiedlichen Klassen der Diplomaten; die schrittweise Einführung von Qualifizierungsnachweisen als Zugangsvoraussetzung für eine Tätigkeit im diplomatischen Dienst.

Zu der Professionalisierung der außenpolitischen Aktivität gehörten darüber hinaus die Auswertung und Ablage der diplomatischen Berichte, die Kontrolle der Diplomaten sowie die systematische Sammlung von Verträgen, Instruktionen, Landkarten und Briefen; erst im 19. Jahrhundert fiel auch die regelmäßige Auswertung der ausländischen Presse zu den Aufgaben der auswärtigen Ministerien. Hinzu kam, gegen Ende des 19. Jahrhunderts, auch der gezielte Versuch, die Öffentlichkeit von der Legitimität der eigenen außenpolitischen Ziele zu überzeugen bzw. die Politik anderer Staaten zu beeinflussen oder gar zu diskreditieren. Mit der Publikation der so genannten „Farbbücher“ wurden ausgewählte diplomatische Schriftstücke einer größeren Öffentlichkeit zugänglich gemacht und – bei aller Einseitigkeit der Darstellung – Außenpolitik als Thema des öffentlichen Diskurses zugelassen.<sup>325</sup> Schließlich spielte auch die Nutzung neuer technischer Möglichkeiten in der Professionalisierung eine wesentliche Rolle. Die Einführung des Telegrafen etwa ermöglichte schnelle Rückbindungen an die europäischen Hauptstädte und schränkte damit die Gestaltungsfreiheit vor Ort in zentralen Fragen ein. Schon 1856, während des Pariser Kongresses, waren alle Friedensdelegationen mit ihren Hauptstädten über Telegrafen verbunden. Instruktionen und Verhandlungsziele konnten damit auf täglicher Basis neu justiert werden.<sup>326</sup>

Diese mit der Formulierung und Umsetzung von Außenpolitik gegründeten Ministerien entwickelten sich langsam aus dem unmittelbaren Hofstaat heraus.<sup>327</sup> Sie wurden als administrative Hilfsorgane staatlicher Machtprojektion in das internationale System gesehen. Die relative Überschaubarkeit der internationalen Politik setzte dem Aufwachsen einer außenpolitischen Bürokratie Grenzen. Noch

---

<sup>325</sup> So publizierte Großbritannien schon im 17. und 18. Jahrhundert gelegentlich, ab Anfang des 19. Jahrhunderts regelmäßig ein Blaubuch, Frankreich ab 1861 ein Gelbbuch, Österreich-Ungarn ein Rotbuch ab 1868 und Deutschland (Preußen) ab 1870 ein Weißbuch. Die in den „Farbbüchern“ abgedruckten Dokumente unterschieden sich zum Teil von den tatsächlichen diplomatischen Schriftstücken, sind also als historische Quelle nur bedingt verwendbar; vgl. Winfried Baumgart, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1830-1878* (=Handbuch der Geschichte der internationalen Beziehungen, Band 9, hrsgg. von Heinz Duchhardt und Franz Knipping, Paderborn u.a.: Schöningh 1999, S. 103ff.

<sup>326</sup> Ebd., S. 35.

<sup>327</sup> Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy*, S. 73-80.

bis zum Ersten Weltkrieg waren die Ministerien personell klein.<sup>328</sup> Hinzu kam, dass der diplomatische Dienst bis zum Ersten Weltkrieg eine Domäne des Adels blieb, damit kulturell und sozial eine Homogenität aufwies, die über die Ländergrenzen hinweg Gemeinsamkeiten stiftete. Zara Steiner urteilt:

„Members of the diplomatic establishment were the multinationals of their time. (...) Members of the profession, despite the occasional chauvinist, thought of themselves as members of a cosmopolitan, culturally homogeneous, European family.“<sup>329</sup>

Dieses Selbstbewusstsein wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts mehr und mehr in Frage gestellt. Die dramatischen Veränderungen durch die Innovationen in Technik und Wissenschaft, die allgemeine Aufbruchstimmung vor dem Ersten Weltkrieg, die Erweiterung der internationalen Aufmerksamkeit über Europa hinweg und nicht zuletzt die zunehmenden Spannungen zwischen den europäischen Staaten, die ihren sichtbaren Ausdruck in einem öffentlich zelebrierten Rüstungswettlauf fanden, nährten schon vor dem Krieg Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der traditionellen Diplomatie und ihrer Institutionen. Der Kriegsausbruch selbst verschärfte diese Zweifel, weil eine öffentlichkeitsferne, undemokratische Geheimdiplomatie dafür verantwortlich gemacht wurde.<sup>330</sup> Dieser externe Druck einer sich grundlegend ändernden Bedingung von Außenpolitik schlug auf die Struktur und das Selbstverständnis der auswärtigen Ministerien zurück. Innerhalb weniger Jahre wurden die Grundlagen für eine vollständige Transformation der außenpolitischen Bürokratie gelegt und damit die institutionellen Strukturen auf die Erfordernisse moderner Diplomatie hin strukturiert.<sup>331</sup>

Mit dem Ende der traditionellen Diplomatie der Fürsten und des Adels in den Ministerien verschwand auch das soziale Band, das die europäischen Staaten trotz aller Differenzen zu einer Einheit zusammengehalten hatte. Der *esprit du corps*, der über die Landesgrenzen hinweg die außenpolitische *community* verband, wurde durch eine Professionalisierung der Apparate ersetzt. Hinzu kam der schon im 19. Jahrhundert einsetzende Wandel im internationalen System, der schrittweise nichtstaatliche Organisationen als Akteure im internationalen System institutionalisierte.

---

<sup>328</sup> Ebd., S. 103.

<sup>329</sup> Zara Steiner (Hrsg.), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London: Times Books 1982, S. 16.

<sup>330</sup> Henry Kissinger spricht von der Diplomatie der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als einer „political doomsday machine“; *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster 1994, S. 168ff.; vgl. auch Alan Palmer, *Glanz und Niedergang der Diplomatie. Die Geheimpolitik der europäischen Kanzleien vom Wiener Kongress bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs*. Düsseldorf: Claassen 1986.

<sup>331</sup> Vgl. Paul Gordon Lauren, *Diplomats and Bureaucrats. The First Institutional Responses to Twentieth Century Diplomacy in France and Germany*. Stanford: Hoover Institution Press 1976.

So war neben den periodisch auftretenden Spannungen im internationalen System das 19. Jahrhundert auch ein Jahrhundert grenzüberschreitender Kooperation in Form internationaler Zusammenkünfte, internationaler Abkommen, der Entstehung gouvernementaler und nichtgouvernementaler Organisationen im internationalen System. Diese Form von grenzüberschreitender Zusammenarbeit hatte ihren Ausgangspunkt im Wiener Kongress, der ein deutliches Zeichen setzte, dass die europäischen Staaten sich nicht als autistische Machtcontainer verstanden, sondern zur gemeinsamen Gestaltung der europäischen Staatenordnung, wenngleich unter den Vorzeichen von Restauration und Legitimität, entschlossen waren. Neben den in die Staatsräson verdichteten jeweiligen partikularen Interessen wurden auch gemeinsame Interessen anerkannt. Aber erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die Kooperation unterhalb der „großen Politik“ in nennenswertem Umfang. In der Zeit zwischen 1840 und 1914 werden knapp 3000 internationale Konferenzen gezählt, dazu die Gründung von mehr als 450 privaten bzw. nichtgouvernementalen internationalen Organisationen sowie über 30 zwischenstaatlichen Organisationen.<sup>332</sup> Der unmittelbare Anlass war häufig das Auftreten grenzüberschreitender Probleme im Zusammenhang mit der Industrialisierung, vor allem auf den Gebieten der Kommunikation und des Transports sowie des internationalen Privatrechts. Darüber hinaus ergab sich für die Handelsbeziehungen die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung von Maßen und Gewichten, um den Erfordernissen einer expandierenden industriellen Welt den Weg zu ebnen. Der „Internationalismus“ (verstanden im Sinn technisch-administrativer und juristischer grenzüberschreitender Kooperation) und die Entwicklung der industriellen Moderne hingen eng miteinander zusammen; von gouvernementaler Seite ergab sich die Notwendigkeit einer „Außenpolitik im Maschinenzeitalter“<sup>333</sup>, die diesen Herausforderungen Rechnung tragen musste. Dem Internationalismus lag dabei die Einsicht zugrunde, dass sich Macht nicht allein auf die Ordnung und Verwaltung eines Territoriums beziehen konnte, sondern in einer industriell geprägten und technisch vernetzten Welt Macht auch in der Verwaltung von Informationen und der Regelung von Netzwerken entsteht; deswegen wurden Staaten zu Motoren der Internationalisierung, weil sie eine Form von modernisierungsorientierter Außenpolitik darstellte.<sup>334</sup>

Betrachtet man die Regelungsbereiche der Internationalisierungsbemühungen ist auffällig, dass einige davon in den klassischen Regelungsbereich des

<sup>332</sup> F.S.L. Lyons, *Internationalism in Europe 1815-1914*. Leyden: Sythoff 1963, S. 12

<sup>333</sup> Begriff bei Madeleine Herren, „Modernisierung, Außenpolitik und Integration im Jahrhundert des Internationalismus“, in: *Historische Mitteilungen* 7.1 (1994), S. 1-43

<sup>334</sup> So die These von Madeleine Herren, *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1864-1914*. München: Oldenbourg 2000; Herren sieht für die Staaten an der Peripherie der Macht in Internationalisierungsstrategien eine neue Ebene außenpolitischer Profilierung.



Staates fallen, andere neue, dem Staat zugewiesene Aufgaben waren. Zur ersten Kategorie gehören gemeinsame Maßnahmen gegen Seuchen, die in der Gründung des Internationalen Gesundheitsamts 1909 gipfelten, aber auch die ersten Ansätze eines humanitären Völkerrechts, angefangen von den Bemühungen zur Abschaffung des Sklavenhandels bis zur Kodifizierung einer Landkriegsordnung. Schließlich kann unter den ersten Bereich noch der Schutz der Urheberrechte subsumiert werden, der sich durch die Zunahme des grenzüberschreitenden Handels auch nur kooperativ regeln ließ.

In den zweiten Bereich fallen die Gründung der Internationalen Telegraphenunion (1865) und des Weltpostvereins (1874) als Ausfluss einer im Zuge der Industrialisierung und der Ausweitung des Handels notwendigen Vereinheitlichung von Regeln als einer genuin staatlichen Aufgabe. Ebenfalls unter dem Primat wirtschaftlicher Interessen (die sich der Staat zu Eigen macht) gehören Bereiche wie die Normenbildung und Standardisierung bei der Festlegung des Meters, physikalischer Konstanten, Schienenbreiten, Kartenwerten, dem Nullmeridian oder der Frequenz des eingestrichenen Kammertons A. Unzweifelhaft wurde durch solche Normierungen der wirtschaftliche Austausch erleichtert, weil Transaktionen einfacher und berechenbarer wurden. Die Vereinheitlichung von Information, ihre Speicherung, systematische Kommunikation bzw. der Informationsaustausch half den ökonomischen Aktivitäten und führte zu einer Expansion des Wissens über andere europäische Gesellschaften und demokratisierte in großen Bereichen die staatliche Informationsbeschaffung für die Bürger als frei zugänglich.<sup>335</sup>

Dem Staat neu zuwachsende Aufgaben im Gefolge der Industrialisierung konnten durch Internationalisierung besser bzw. nur durch diese erledigt werden und brachen die Insularität der nationalen Behörden auf.<sup>336</sup> Die Folge war aber weder die Entstehung einer international ausgerichteten bürokratischen Elite noch eine grundlegende Änderung des internationalen Systems selbst. Vermutlich blieb dazu in den Jahren bis zur Urkatastrophe des Ersten Weltkriegs auch zu wenig Zeit. Internationalisierungsprozesse blieben an die Durchsetzung nationalstaatlicher Ziele zurück gebunden, zumal diese Strategien auch, wie Madeleine Herren urteilt, „weniger auf pazifistischen, überstaatlichen Ordnungsmodellen, sondern auf Statistik, Evolutionstheorien und Nationalismus“<sup>337</sup> beruhten. Allein die vergleichsweise geringe Anzahl der Institutionen ließ auch den Rückschluss auf eine nachhaltige Änderung des internationalen Systems vor dem Ersten Weltkrieg nicht zu. Sicherlich hatte diese erste Generation internationaler

---

<sup>335</sup> Zum Informationsaustausch als zentralem Aspekt der Internationalisierung Herren, *Hintertüren zur Macht*, S. 53ff.

<sup>336</sup> Lyons, *Internationalism in Europe*, S. 31.

<sup>337</sup> Herren, *Hintertüren zur Macht*, S. 40

Institutionen eine begünstigende Wirkung für die zweite industrielle Revolution<sup>338</sup> und setzte insofern Präzedenzen, als sich der Staat auch den Internationalisierungsstrategien öffnete. Aber diese blieben in ihrer Reichweite doch eher begrenzt, wenngleich seit dem 19. Jahrhundert mit Prozessen der Internationalisierung auf nationaler und internationaler Ebene gerechnet werden muss.

Der Gedanke, dass eine dichtere Vernetzung der europäischen Staaten Einfluss auf die auswärtigen Politiker haben musste, sich gewissermaßen im Schlepptau der Internationalisierung eine Pazifizierung der internationalen Politik ergebe, lag nicht nur nahe sondern wurde emphatisch vertreten. Die auf dieser Grundlage dann entstehenden Friedensideen lassen sich in drei Richtungen unterscheiden: eine erste Variante leitete das Ideal des Friedens aus den immer enger zusammenrückenden Staaten und Gesellschaften ab, der engeren Verflechtung der Wirtschaft, der ökonomischen Sinnlosigkeit des Krieges, und das schon allein wegen der öffentlichen Meinung kein Krieg mehr führbar sei; eine zweite Variante sah in einer immer stärkeren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (inklusive einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit) den Königsweg aus der Kriegsgefahr; schließlich die Sozialisten, die in ihrer eigenen Definition des Internationalismus davon ausgingen, dass die Kriegsgefahr mit der Abschaffung der bürgerlichen Ordnung obsolet werden würde. Dieser „rationale Pazifismus“<sup>339</sup> grenzt sich ab von grundsätzlichem religiösem Pazifismus auf der einen Seite und den ebenfalls diskutierten, aber realitätsfernen Weltstaatsmodellen auf der anderen Seite. Als Internationalisierungsvarianten überschneiden sich alle drei rationalen Pazifismuszugänge, d.h. die Argumente wurden partiell untereinander austauschbar, fanden sogar Eingang in den allgemeinen politischen Diskurs.<sup>340</sup> Gleichwohl blieb vor allem das Verhältnis von Friedensbewegung und Arbeiterbewegung nach anfänglicher Kooperation schwierig; zu unterschiedlich waren letztlich nicht nur die Ziele, sondern auch der gesellschaftliche und soziale Kontext der Interessenartikulation.<sup>341</sup>

Die bürgerliche Friedensbewegung konnte zum einen zurückgreifen auf eine lange Diskussion über Friedensmodelle und weltstaatliche Überlegungen von

---

<sup>338</sup> Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*. New York: Oxford University Press 1994.

<sup>339</sup> Dies scheint die beste Charakterisierung zu sein, die allen drei Internationalisierungsvarianten gemeinsam ist, auch wenn der Begriff „Pazifismus“ erst seit 1901 gebräuchlich ist; vorher überwog die Bezeichnung „Friedensfreund“ (*ami de la paix*, friend of peace); vgl. Karl Holl, *Pazifismus in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1988, S. 69f.

<sup>340</sup> Vgl. Friedrich Kießling, *Gegen den „großen Krieg“? Entspannung in den internationalen Beziehungen 1911-1914*. München: Oldenbourg 2002, S. 41-57.

<sup>341</sup> Vgl. Dieter Riesenberger, *Geschichte der Friedensbewegung in Deutschland. Von den Anfängen bis 1933*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1985, S. 85ff.

der Renaissance bis zu Saint Pierre, Bentham und Kant<sup>342</sup>, hatten aber auch den Charakter einer sozialen Bewegung, die an die politische Emanzipation des Bürgertums gebunden war. Im Mittelpunkt der bürgerlichen Friedensbewegung stand weniger der Appell an den Fürsten als vielmehr an die menschliche Vernunft und an das rationale Handeln. Die ökonomische Begründung für den Frieden und gegen den Krieg, verknüpft mit dem für das 19. Jahrhundert allgegenwärtigen Fortschrittsoptimismus ließen auf zunehmende Prosperität und eine Zivilisierung insgesamt hoffen; Krieg war zwar nicht gänzlich aus der Welt, und die Friedensbewegung machte sich auch nicht daran, diesen gänzlich abzuschaffen.<sup>343</sup> Ihn aber zu „einer außerordentlichen Seltenheit zu machen“<sup>344</sup> war angesichts der auch von der Friedensbewegung rezipierten anarchischen Struktur des internationalen Systems kein gänzlich utopisches Ziel.

Mit diesem zurückhaltenden Ziel, dem Appell an die Vernunft und einem realistisch temperierten Optimismus wusste sich die Friedensbewegung auch bei den Vertretern des Freihandels in bester Gesellschaft. Adam Smith etwa, dessen Theorien grundlegend für die vorteilhaften Wirkungen des Freihandels wurden, blieb in der Beurteilung der friedensfördernden Wirkungen des Freihandels vorsichtig; es sei sicherlich richtig, dass die Beziehungen zwischen industrialisierten Staaten friedlich verlaufen wenn und insoweit sie sich darüber klar würden, wie unökonomisch ein Krieg sei; gleichwohl sah er aber auch, dass die Industrialisierung die Möglichkeit zur Kriegsführung erheblich verbesserte.<sup>345</sup> Krieg wurde damit in die Sphäre des Irrationalen abgeschoben. Irrationales Handeln, also gefühlsgelitetes oder ehrgeilitetes Handeln oder Denken, das sich dem rechten Gebrauch der Vernunft nicht zu versichern wusste, war in der Welt (und in der Politik) zwar existent, doch es konnte eingedämmt werden, eben durch die vorteilhaften Wirkungen des Handels, durch die öffentliche Meinung, durch internationale Schiedsgerichtsbarkeit als gesichtwahrendem Ausweg oder mit einer Durchinstitutionalisierung der internationalen Beziehungen.

Die Annahme, dass der Handel und das engere Zusammenrücken der Staaten den Frieden befördern, sorgte für eine besondere Nähe der Friedensbewe-

---

<sup>342</sup> Siehe Kurt von Raumer, *Ewiger Friede*. Freiburg: Karl Alber 1953.

<sup>343</sup> In der Aufbruchstimmung des ersten internationalen Friedenskongresses 1848 in Brüssel sah man noch die zivilisierte Welt in der Pflicht, die Maßregeln anzunehmen, „die geeignet sind, die völlige Abschaffung des Krieges herbeizuführen“, und zwar im Wesentlichen durch ein Schiedsgericht, ein internationales Gesetzbuch und Abrüstung. Sehr viel defensiver formuliert das Programm der Deutschen Friedensgesellschaft von 1897, dass durch Schiedsgerichtsbarkeit und Abrüstung „die Gefahren vernichtender Völkerkriege abgewendet würden.“ Zit. bei Riesenberger, *Geschichte der Friedensbewegung in Deutschland*, S. 26; 48.

<sup>344</sup> Alfred H. Fried, *Die moderne Friedensbewegung*. Leipzig: Teubner 1907, S. 4.

<sup>345</sup> Vgl. Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*. New York, London: W.W. Norton 1997, S. 241ff.

gung und der Freihandelsbewegung. Als Kronzeuge konnte Charles de Montesquieu aufgerufen werden, der postuliert hatte, der Handel beseitige störende Vorurteile, führe zu einer Zivilisierung der Sitten, mache zum Frieden geneigt und befördere die Rechtlichkeit.<sup>346</sup> Der Handel, so der spätere Friedensnobelpreisträger Alfred H. Fried an diesen Gedankengang anschließend, stehe in der Friedensbewegung „voll und ganz im Dienste der Menschenverbrüderungs-idee“<sup>347</sup>, und der britische Friedens- und Freihandelsaktivist Richard Cobden, sekundierte, Freihandel bedeute

„breaking down the barriers that separate nations; those barriers, behind which nestle the feelings of pride, revenge, hatred, and jealousy, which every now and then burst their bounds, and deluge whole countries with blood; those feelings which nourish the poison of war and conquest, which assert that without conquest we can not have trade (...)“<sup>348</sup>

Krieg war also schlichtweg unvernünftig, gegen die eigenen Interessen gerichtet, ja gegen die Gesetze der politischen Ökonomie. Ganz in diesem Sinn fasst Edmund Silberner die Position der Wirtschaftsliberalen zusammen:

„War is not only immoral but stupid: it is in effect merely the natural state of men ignorant of the laws of political economy. Inevitable and perhaps useful in the past, war has now become only calamitous and useless; it is an element purely destructive of national wealth and prosperity.“<sup>349</sup>

Freihandel hingegen sei nicht nur wechselseitig vorteilhaft, sondern biete auch den Staaten Sicherheit. Schließlich und letztlich habe er auch zivilisierende Wirkung und trage zum „intellectual and moral progress of mankind as a whole“

---

<sup>346</sup> Charles de Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*. Hrsgg. von Ernst Forsthoff. Tübingen: Laupp'sche Buchhandlung 1951, Band II, S. 2ff. (20. Buch, 2. Kapitel).

<sup>347</sup> Alfred H. Fried, *Friedens-Katechismus. Ein Compendium der Friedenslehre zur Einführung in die Friedensbewegung*. Dresden, Leipzig und Wien: E. Pierson's Verlag 1895, S. 27.

<sup>348</sup> *Speeches on Questions of Public Policy by Richard Cobden, M.P.*, hrsgg. von John Bright und James E. Thorold Rogers, Bd. I, London: Macmillan 1870, S. 79. Zu Cobden siehe Wendy Hinde, *Richard Cobden: A Victorian Outsider*. New Haven und London: Yale University Press 1987. Unverständlich bleibt die Behauptung von Holl, *Pazifismus in Deutschland* S. 16, der britische Pazifismus und Cobden hätten die Position vertreten, die Behinderung des Freihandels sei ein legitimer Kriegsgrund. Holl gibt als Quelle Hinde, *Richard Cobden*, S. 199-226 an. Doch Hinde schreibt auf S. 209 über Cobden: „He was implacably opposed to forcing the markets open at the point of the bayonet“. Cobden selbst schreibt: „As a Free-Trader, I oppose every attempt to enforce a trade with other countries by violence or coercion.“ *Speeches*, Bd. II, S. 422.

<sup>349</sup> Edmund Silberner, *The Problem of War in Nineteenth Century Economic Thought*. New York, London: Garland Publisher 1972 (repr. von 1946), S. 280.

bei.<sup>350</sup> Die Verbindung der Fortschrittsidee mit der Freihandelskonzeption konnte nur so lange plausibel bleiben, wie durch steigende Wachstumsraten eine internationale Interessenharmonie unterstellt wurde; jeder, der seinen eigenen Interessen im Rahmen der Freihandelskonzeption folgte, machte sich um das internationale Gemeinwohl verdient, weil alle davon profitierten. Dies war eine internationale Variante der Mandeville'schen Devise: *private vices – public benefits*.

In den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts verebbte der Freihandelsenthusiasmus aber deutlich angesichts einer schweren Rezession und einer Rückkehr zu protektionistischen Strategien. Das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit rückte stärker in den Mittelpunkt, und in diesem Bereich gab es durchaus Erfolge. So konnte Alfred H. Fried darauf verweisen, dass zwischen 1794 und 1903 insgesamt 241 Streitfälle durch Schiedsgerichte erledigt wurden, die Staaten zunehmend dazu übergangen, Schiedsverträge untereinander abzuschließen und mit dem Haager Abkommen von 1899 ein permanenter Schiedshof etabliert worden war.<sup>351</sup> Die „Wucht der moralischen Sanktion des Schiedsspruchs“<sup>352</sup> blieb, trotz einiger spektakulärer Schiedsgerichtsfälle, aber sehr begrenzt, da die Staaten zumeist zweit- oder dritrangige Streitfälle der Schiedsgerichtsbarkeit vorlegten.<sup>353</sup> Und gerade die Haager Konferenz hatte gezeigt, dass zwischen der Idee eines verpflichtenden, permanenten internationalen Schiedsgerichts und der Umsetzung doch erhebliche Lücken klafften. Die deutsche Delegation hatte die ursprünglichen weitergehenden Vorschläge deutlich verwässert und „vertrat hier in (ihrer) offiziellen Politik am schroffsten eine (...) kontinentale Völkerrechtsdoktrin der absoluten nationalen Souveränität.“<sup>354</sup> So blieb das Ergebnis deutlich hinter den Erwartungen zurück. Aus der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit wurde eine fakultative, und der Gerichtshof war nicht mehr als eine Liste von Persönlichkeiten, unter denen von Fall zu Fall ein Schiedsgericht zusammengestellt werden konnte.

Im kalten Licht der europäischen Realpolitik erledigten sich auch übermäßige Hoffnungen auf eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Die Kodifikation zwischenstaatlichen Rechts machte in den Jahren zwischen 1850

---

<sup>350</sup> Ebd., S. 281.

<sup>351</sup> Fried, *Die moderne Friedensbewegung*, S. 11-27; Wilhelm Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*. Baden-Baden: Nomos 1988, S. 609 führt für die Zeit von 1794 bis 1904 insgesamt 537 Schiedssprüche an.

<sup>352</sup> Fried, *Die moderne Friedensbewegung*, S. 15; vgl. ders., *Die moderne Schiedsgerichtsbewegung*. Berlin: Verlag Continent o.J. (1904).

<sup>353</sup> Baumgart, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung* S. 76ff.

<sup>354</sup> Theodor Schieder, „Europa im Zeitalter der Nationalstaaten und europäische Weltpolitik bis zum 1. Weltkrieg“, in: Ders. (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Geschichte*, Band 6, Stuttgart: Union Verlag 1968, S. 1-196; 136.

und dem Ersten Weltkrieg zwar enorme Fortschritte. 1873 wurde das *Institut du droit international* gegründet, ebenfalls 1873 die *Association for the Reform and Codification of the Law of Nations*, die dann 1895 zur *International Law Association* wurde; beide Institutionen hatten einen nachhaltigen Einfluss auf die Kodifikation des Völkerrechts. In vielen Bereichen, angefangen von der Kodifikation des internationalen bürgerlichen Rechts bis zur Einigung über Regeln der Kriegsführung wurden Übereinkommen ausgehandelt und neue Wege im Völkerrecht beschritten. Der wirtschaftliche Austausch profitierte von gesicherten rechtlichen Grundlagen, im Bereich der Kriegsführung jedoch blieben die Interessen der kriegsführenden Mächte letztlich den rechtlichen Übereinkünften übergeordnet. Dort, wo es vorteilhaft schien, wurden internationale Vereinbarungen ebenso getroffen wie sie dann gebrochen wurden, wenn die nationalen Interessen es zu gebieten schienen. Davon waren weniger die administrativen Abkommen betroffen, aber der Erste Weltkrieg zeigte eben sehr schnell, dass das Recht gegenüber der Politik und den strategischen Überlegungen der Kriegsführung zurücktreten musste.

Nicht wenige Zeitgenossen haben aber aus der neuen Qualität der zwischenstaatlichen Beziehungen – sowohl auf politischer, rechtlicher wie wirtschaftlicher Ebene – auf die Entstehung einer neuen internationalen Ordnung geschlossen. Alfred H. Fried etwa folgte:

„Wir haben bereits die Anfänge einer internationalen Verwaltung, einer internationalen bürgerlichen Gesetzgebung, einer internationalen Produktions- und Verkehrsordnung, einer internationalen Handelszentrale. Freilich, alles erst in den Anfängen. Die rapide Zunahme dieser Einrichtungen lässt aber erkennen, dass es bei den Anfängen nicht bleiben wird. Wie durch ein Naturgesetz bedingt, entwickelt sich jeder internationale Keim in wenigen Jahren zu einem regelmäßigen, vollkommenen Kristall. Die Entwicklung der internationalen Ordnung liegt eben in der Natur der sozialen Geschehnisse.“<sup>355</sup>

Fried mag einen Völkerbund im Auge gehabt haben, wie er sich nach dem Weltkrieg konstituierte, eine Organisation der Staatenwelt, die die bereits bestehenden Ordnungen in sich aufnahm und weiter entwickelte. Das die Entwicklung der internationalen Ordnung in der Natur der sozialen Geschehnisse liege, also sich aus der Sachlogik heraus ergab, war ein weit verbreiteter Optimismus. Diese Hoffnung auf eine internationale Organisation der Staatenwelt trog allerdings ebenso wie die Hoffnung auf die Wirkung einer internationalen öffentlichen Meinung. Gerade die öffentliche Meinung war ja, wenn es um den rechten Gebrauch der Vernunft ging, ein starker Bundesgenosse im Bemühen um Frie-

---

<sup>355</sup> Fried, *Die moderne Friedensbewegung*, S. 10.

den und Fortschritt. Jeremy Bentham prägte in diesem Sinn den Begriff des „Public Opinion Tribunal“, und John Stuart Mill sekundierte, dass die Mehrheit bei richtigem Gebrauch der Vernunft eben schon die richtigen Urteile fällen werde.<sup>356</sup> Aber weit davon entfernt sich für universale Prinzipien in die Pflicht nehmen zu lassen lud sich öffentliche Meinung nationalistisch auf, um schließlich sich bei Ausbruch des Weltkriegs zu nationaler Begeisterung zu verdichten. Dies blieb natürlich nicht ohne Rückwirkung auf die politischen Entscheidungsträger, die sich zunehmend von der öffentlichen Meinung beurteilen lassen mussten. War es noch bis zur Schwelle des 20. Jahrhunderts für Politiker durchaus möglich, die öffentliche Meinung für sich zu manipulieren, entwickelte diese ab den 1880ern doch eine Eigendynamik, durch die außenpolitisches Planen und Handeln überrollt werden konnte.<sup>357</sup> Die Aufladung der Politik mit Prestigeüberlegungen und die Unfähigkeit der Politiker, Fehler vor einem wachsenden Publikum zugeben zu können, waren deshalb zunehmend Faktoren, in der internationalen Staatenpolitik eher konflikttreibend als friedensfördernd wirkten.<sup>358</sup> Resigniert stellte der Vorsitzende der Friedensgesellschaft, Otto Umfrid, kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs fest:

„Die Vernunft ist auf unserer Seite, darum sind wir unseres Sieges gewiß, so eiskalt uns auch der Wind des öffentlichen Unverständes, genannt ‚öffentliche Meinung‘ entgegenweht. Wir wissen sehr wohl, daß es auf einen Akt des Glaubens ankommt, wenn man uns zustimmen soll. Aber der Glaube ist vernünftiger als der Unglaube, weil der erstere aufbaut, der letztere aber zerstört. Unser Glaube aber ist vernünftig, weil er der Glaube ist an den Fortschritt der Menschheit, also an eine Eigenschaft des menschlichen Wesens, die mit Naturnotwendigkeit ihre beglückende Wirkung übt.“<sup>359</sup>

Die Vernunft auf ihrer Seite, und zwar in historischer Dimension, glaubten auch die Sozialisten zu haben. Bei aller partieller Übereinstimmung mit den Zielen der Friedensbewegung bestand jedoch ein grundlegender Unterschied in der Zielbestimmung. Suchte die bürgerliche Friedensbewegung eine Begründung für den Frieden zwischen kapitalistisch strukturierten Staaten, ging es dem Sozialismus von vorneherein um die Überwindung dieser Strukturen.

So blieben mögliche Übereinstimmungen vordergründig. Marx und Engels waren zwar durchaus bereit zu konzedieren, dass der Freihandel nationale Unterschiede auslösche und anstelle der nationalen Einseitigkeiten und Beschränkthei-

---

<sup>356</sup> Zitiert bei Carr, *The Twenty Years' Crisis*, S. 24.

<sup>357</sup> Baumgart, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung*, S. 101.

<sup>358</sup> Vgl. Martin Mayer, *Geheime Diplomatie und öffentliche Meinung. Die Parlamente in Frankreich, Deutschland und Großbritannien und die erste Marokko-Krise 1904-1906*. Düsseldorf: Droste 2002.

<sup>359</sup> Zit. bei Riesenberger, *Geschichte der Friedensbewegung in Deutschland*, S. 81.

ten ein allseitiger Verkehr und eine wechselseitige Abhängigkeit der Nationen voneinander trete<sup>360</sup>, daraus folgte aber nicht die allgemeine Pazifizierung der internationalen Politik, wie dies bei den Freihandelsverfechtern eine nahezu unbefragte Selbstverständlichkeit war. Marx sah, wie er in einer Rede über die Frage des Freihandels ausführte, zwar den konservativen Charakter der Schutzzollpolitik, der Freihandel jedoch war ihm nicht mehr als ein Katalysator für die Revolution. Indem der Freihandel die Beziehungen zwischen dem Proletariat und der Bourgeoisie auf die Spitze treibe, werde auch die soziale Revolution beschleunigt.<sup>361</sup> Da sowohl der Staat als auch der Krieg lediglich als Phänomene des Überbaus betrachtet wurden, bestand Anlass, sich auf den zugrunde liegenden Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Produktionsverhältnissen und der Entwicklung der Produktivkräfte zu konzentrieren. Die Allianz der Arbeiter, so Marx in seiner Ersten Adresse des Generalrats über den Deutsch-Französischen Krieg, werde den Krieg ausrotten, und in der neuen Gesellschaft werde Frieden allein deshalb herrschen, weil alle Nationen auf dem Prinzip der Arbeit aufgebaut seien.<sup>362</sup> Auch der Staat, jenes System zur Unterdrückung des Proletariates und zur Aufrechterhaltung der bestehenden (ungerechten) Wirtschafts- und Sozialordnung, werde im Sozialismus überflüssig. Die Staatsapparate werde „ins Museum der Altertümer, neben das Spinnrad und die goldene Axt“ versetzt.<sup>363</sup>

Problematisch wurde das Verhältnis von sozialistischer Zielperspektive und realpolitischer Verfasstheit von Staat und internationalem System in der Frage, wie denn ein Krieg zu bewerten sei. Die ursprüngliche Antwort von Marx und Engels schien nahe zu legen, dass man es im Staate ohnehin mit einem permanenten Kriegszustand zu tun habe, der folglich auch auf gewaltsame Weise aufgelöst werden dürfe. Welche Folgen hatten aber Kriege für die Stellung des Proletariates, für die Aussichten auf eine Revolution, für die Solidarität zwischen den Arbeitern über die Grenzen hinweg? Konnte, ja sollte der Krieg zwischen kapitalistischen Staaten die Widersprüche zwischen Arbeit und Kapital auf die Spitze treiben und der Revolution Vorschub leisten? Gegen diese, ja auch in der Logik des Arguments gegen den Freihandel liegende Rationalität rückte zumindest in den späteren Schriften von Engels eine evolutionäre Perspektive, in der gerade der Frieden als Voraussetzung für den Sozialismus gesehen wurde.<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> Karl Marx, Friedrich Engels, *Kommunistisches Manifest*, MEW 4, S. 466; 479.

<sup>361</sup> MEW 4, S. 457f.

<sup>362</sup> MEW 17, S. 3-8.

<sup>363</sup> Friedrich Engels, „Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats“, MEW 21, S. 25-173; 168.

<sup>364</sup> Friedrich Engels, „Der Sozialismus in Deutschland“, MEW 22, S. 245-260; 256; vgl. auch die Briefstellen, in denen Engels die Sorge umtreibt, ein Krieg könne die Sache der Sozialisten um viele



Anders formuliert: Engels befürwortete den Frieden weil die historische Entwicklung ohnehin unausweichlich auf den Sozialismus hinsteuerte und er sich durch Kriege nicht von dem Ziel, dass so zum Greifen nah schien, zurückwerfen lassen wollte. Diese Friedensperspektive ließ sich auch international mit dem Argument vertreten, dass die Arbeiter über die Grenzen hinweg eine besondere Form der Solidarität eine. Aber diese Hoffnung auf eine internationale Assoziation der Arbeiter überschätzte die Klassensolidarität auf Kosten der nationalen Vergemeinschaftung; dies war die schmerzhafteste Lehre von 1914, als die Arbeiter durchweg in den nationalen Furor mit einstimmten.

Der Internationalismus der Arbeiterbewegung war dem funktionalen Internationalismus wesensverwandt, weil beide auf die Umwälzungen durch die industrielle Revolution reagierten, beide innovative Perspektiven für die Pazifizierung der internationalen Politik bereit stellten, beide auf einem Fortschrittsoptimismus beruhten, der spätestens durch den Ausbruch des Krieges 1914 erheblich gedämpft wurde, und beide nach dem Krieg in veränderter Gestalt wieder auf der politischen Bühne erschienen. Während sich der Internationalismus der Arbeiterbewegung im Reich der Ideologie und Utopie bewegte, stellte der funktionale Internationalismus durchaus ein innovatives Element dar, wenngleich die Anzahl zwischenstaatlicher Organisationen vor 1914 „zu unbedeutend (war), um allein aus deren Existenz eine Veränderung des internationalen Systems ableiten zu können.“<sup>365</sup> Sicherlich steht der Vorkriegsinternationalismus unter dem langen Schatten des Ersten Weltkriegs und der Dominanz der Staaten in der internationalen Politik. Aber der Erste Weltkrieg hat den Internationalismus nicht beendet. Viele zwischenstaatliche Organisationen bestanden weiter fort, weil sie im allgemeinen Interesse lagen, und zwar unabhängig von Krieg und Frieden.

In der historischen Rückschau wird die Entwicklung zum Ersten Weltkrieg hin bisweilen als ein beinahe unausweichlicher Prozess interpretiert, zu dem es kaum eine Alternative gegeben habe; ein Prozess, der mit solcher Macht zur kriegerischen Entladung gedrängt habe, dass alle friedlichen Optionen von vorneherein unter dem dunklen Schatten der Kriegswilligen standen.<sup>366</sup> Dass dies nicht so ist, dass im Gegenteil ein „Netz von Spannungsbemühungen“<sup>367</sup> die internationale Situation vor 1914 ebenso kennzeichnete wie die periodischen Spannungen lässt die Situation offener erscheinen. Entspannung war „ein integraler Teil des Systems der Mächte vor 1914“.<sup>368</sup> Zwischen 1856 (dem Ende des

---

Jahre zurückwerfen, ja sogar zu Verwüstungen wie im 30jährigen Krieg führen; MEW 37, S. 11; MEW 34, S. 431.

<sup>365</sup> Herren, *Hintertüren zur Macht*, S. 5.

<sup>366</sup> Dagegen aber Niall Ferguson, *Der falsche Krieg. Der erste Weltkrieg und das 20. Jahrhundert*. Stuttgart: DVA 1999.

<sup>367</sup> Kießling, *Gegen den „großen Krieg“?*, S. 324.

<sup>368</sup> Ebd., S. 7.

Krim-Krieges) und 1914 gab es in Europa keinen Krieg mit mehr als zwei der damals akzeptierten Großmächte, und eine Reihe von Konfliktfeldern wurde durch unterschiedliche Formen des Konfliktmanagements friedlich beigelegt.<sup>369</sup> Diese lange Friedensphase hat den Umbau der internationalen Beziehungen begünstigt. Im Jahr 1914 waren die Regeln des internationalen Staatenverkehrs grundlegend andere als noch ein halbes Jahrhundert zuvor. Die öffentliche Meinung spielte eine erhebliche Rolle; die zwischenstaatlichen Verflechtungen hatten zugenommen, ebenso der wirtschaftliche Austausch; der Verkehr zwischen den Staaten und den Wirtschaftssubjekten war zunehmend durch Rechtsübereinkünfte geregelt und durch zwischenstaatliche Organisationen normiert und vereinfacht. Diese Übereinkünfte, urteilt Lyons, „represent an impressive response to the challenge of an age of rapid economic and social change“<sup>370</sup> und eben auch die Anerkennung der Tatsache, dass internationale Kooperation vorteilhafter ist als der Versuch, nationale Alleingänge zu finden. Dieser Befund gilt auch für das 20. und 21. Jahrhundert.

In einem 1909 erstmals publizierten und weit verbreiteten Buch fasste der Publizist Norman Angell noch einmal all die Argumente zusammen, die für eine qualitative Änderung der internationalen Beziehungen und – auf rein rationalen Erwägungen beruhend – für die Unsinnigkeit eines Krieges sprachen.<sup>371</sup> In ihm spiegeln sich all die großartigen, von ungebrochenem Fortschrittsoptimismus beseelten Theorien des 19. Jahrhunderts noch einmal zu einem Panorama der Staatenwelt, die Abschaffung des Krieges aus der Staatenwelt aufgrund der Tätigkeit der bloßen Vernunft – wenn diese denn zu ihrem Recht käme. Der große Erfolg des Buches zeigte, auf welch fruchtbaren Boden die Argumente fielen. Doch die dunkle Seite der neuen Welt, die Massenmobilisierung, die Manipulierbarkeit von öffentlicher Meinung, die irrationalen Auswüchse des Nationalismus, all dies fand in der rationalen Welt der Aufklärung keinen Platz. Anderson spricht von einem unvermeidbaren „failure of imagination“, dem die regierenden Eliten vor dem Ersten Weltkrieg zum Opfer gefallen waren.<sup>372</sup> Lyons sekundiert, fatal sei angesichts der Brillanz und Attraktivität der Friedenskonzepte die Tatsache gewesen, dass sie nur von einer Elite diskutiert worden seien, aber nicht in die breite öffentliche Meinung gelangten. Angesichts der „hysteri-

---

<sup>369</sup> Jost Dülffer, Martin Kröger, Rolf-Harald Wippich, *Vermiedene Kriege. Deeskalation von Konflikten der Großmächte zwischen Krimkrieg und Erstem Weltkrieg (1856-1914)*. München: Oldenbourg 1997. Die Autoren untersuchen insgesamt 33 Fälle „vermiedener“ Kriege und arbeiten insgesamt acht Typen des Konfliktmanagements heraus – darunter auch die Konfliktschwächung durch Regeln und Institutionen, also Arbitrage.

<sup>370</sup> Lyons, *Internationalism in Europe*, S. 367.

<sup>371</sup> Norman Angell, *The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*. London: Heinemann 1913 (repr.).

<sup>372</sup> Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy*, S. 279.

cal fears and passions aroused by the clashes and collisions between the great powers“ sei letztlich ein „failure to communicate“ für die Verführbarkeit öffentlicher Meinung mit verantwortlich gewesen.<sup>373</sup> Die Entwicklung der wirtschaftlichen, politischen, administrativen, technologischen und wissenschaftlichen Interdependenz wurde durch den Ersten Weltkrieg nicht wesentlich aufgehalten. Zum Opfer fiel dem Ersten Weltkrieg aber der mit diesen Konzepten verbundene Fortschrittsoptimismus einer rationalen Staatengemeinschaft, in der Beziehungen zum gegenseitigen Vorteil strukturiert sind, und Krieg als Mittel der Politik aus der Welt geschafft werden kann.

## **2. Industrialisierung, Sozialpolitik und Imperialismus**

Die nachhaltigste Veränderung der Rahmenbedingungen staatlichen Handelns und der internationalen Politik war im 19. Jahrhundert mit der Industrialisierung verknüpft. Dabei bezeichnet der Begriff Industrialisierung zwei miteinander verknüpfte Prozesse. Zum einen entwickelten sich, wesentlich durch technische Innovationen bedingt, die traditionellen agrarischen Subsistenzökonomien zu industriell geprägten und dynamisch wachsenden Volkswirtschaften. Die menschliche Geschicklichkeit wurde durch Maschinen ersetzt, mechanische Kraft ersetzte die von Menschen und Tieren. Der sekundäre Sektor (Industrie) gewann gegenüber dem primären (Landwirtschaft) zunehmend an Bedeutung. Gegenüber der landwirtschaftlichen Produktion, die von den Wechselfällen der Jahreszeiten abhängig war, erwies sich die industrielle Produktion als beinahe beliebig vermehrbar, insofern Kapital vermehrbar war; die daraus entstehende Dynamik wirtschaftlichen Wachstums sprengte die herkömmliche, weitgehend statische und auf Landwirtschaft basierende Wirtschaft.

Damit zusammenhängend durchlief zweitens die tradierte Struktur sozialer Einbettung eine grundlegende Transformation. Rationalisierung, Säkularisierung, aber auch Sekundärinstitutionen wie der Betrieb oder die Schule bestimmten zunehmend das Leben des Einzelnen, änderten Arbeitsalltag und Lebenswelt und zogen neuartige Aufgaben für den Staat nach sich. Industrialisierung hieß vornehmlich Verstädterung. Auch das allgemeine Wachstum der Bevölkerung vollzog sich vorrangig in den Städten. Neue Formen der sozialen Integration wurden benötigt, um mit dem Bevölkerungszuwachs, der Urbanisierung und den sozialen Folgewirkungen von Industrialisierung umgehen zu können. Dabei erwiesen sich Schule, vor allem die allgemeine Schulpflicht, Militär, Nationalstaatsgedanke und Sozialpolitik – verstanden als Einhegung der reinen Markt-

---

<sup>373</sup> Lyons, *Internationalism in Europe*, S. 365.

kräfte und allgemeine Partizipation am wirtschaftlichen Wachstum – als erfolgreiche Instrumente gesellschaftlicher Integration.

Der technologische und soziale Wandel führte aber nicht in eine lediglich durch andere Strukturen bedingte, statische und stabile Gesellschaftsordnung. Wie schon Karl Marx im Kommunistischen Manifest erkannte, ist der beständige Wandel das Bewegungsgesetz der industriellen Gesellschaft; ein Wandel, der indes ungesteuert verläuft und sich einer Beherrschung oder Steuerung zumindest (nach Lesart von Marx) in der bürgerlichen Herrschaftsordnung entzieht. Kennzeichen der industriellen Gesellschaft ist die Vernetzung und Akkumulation von Wissen durch die planmäßige Suche nach neuen Technologien. Erfindungen wurden nicht mehr dem Zufall überlassen, sondern systematisch vorangetrieben; ebenso wird das akkumulierte Wissen nicht mehr als Arcanum behandelt, sondern in den neu entstehenden technischen Schulen systematisch weitergegeben.<sup>374</sup> Die „Demokratisierung“ des Wissens erleichterte die Verknüpfung von unterschiedlichen Wissensbereichen und wurde eine Voraussetzung der systematischen Suche nach neuen Technologien; sie war aber gleichzeitig gegen die statischen Strukturen ständischer Berufsvermittlung gerichtet. In dem Maße, in dem Gilden und Stände ihre Stellung einbüßten und verfielen, wurde Wissen mobilisiert und Berufszugänge liberalisiert.

Die Industrialisierung erfolgte in den west- und mitteleuropäischen Staaten ungleichzeitig und mit unterschiedlicher Intensität. Großbritannien wurde zum bewunderten und oft kopierten Vorreiter der Industrialisierung, zur „first industrial nation“<sup>375</sup>; andere Länder folgten mit unterschiedlichem Abstand nach. David Landes urteilt, dass die Industrialisierung das ökonomische Kräftegleichgewicht zugunsten Englands verschob; deshalb wurde für die anderen europäischen Staaten die Industrialisierung nicht nur zu einer „unvermeidlichen Herausforderung“, sondern zu einem „politischen Imperativ“.<sup>376</sup> Gleichwohl folgte die kontinentaleuropäische Industrialisierung dem britischen Vorbild nur bedingt; zu unterschiedlich waren Faktorausstattung und wirtschaftliche Institutionen. Daraus leiteten sich unterschiedliche Strategien ab, unterschiedliche wirtschaftliche Strukturen, aber auch eine vom britischen Vorbild unterschiedliche Rolle des

---

<sup>374</sup> Dazu gehörten u.a. die 1794 gegründete École Polytechnique in Paris und das Wiener Polytechnische Institut (gegründet 1815). Zur Entwicklung in Deutschland vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band II, München: Beck 1987, S. 499ff.

<sup>375</sup> Peter Mathias, *The First Industrial Nation. An Economic History of Britain 1700-1914*. New York: Charles Scribner's Sons 1969. Mit ausführlichem statistischem Material Phyllis Deane, W.A. Cole, *British Economic Growth, 1688-1959. Trends and Structure*. London: Cambridge University Press 1967.

<sup>376</sup> David S. Landes, *Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und industrielle Entwicklung in Westeuropa von 1750 bis zur Gegenwart*. München: dtv 1983, S. 137.

Staates, vor allem in den spätindustrialisierenden Ländern.<sup>377</sup> Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts war in den meisten west- und mitteleuropäischen Gesellschaften ebenso wie in Japan und den Vereinigten Staaten der Grundstein für die industrielle Gesellschaft gelegt. Zwischen 1860 und dem Beginn des Ersten Weltkriegs verringerte sich der Wachstumsabstand zwischen England und Kerneuropa, sodass „ein Club industrialisierter, entwickelter Staaten“ unter Einschluss Skandinaviens entstand; die Länder Südeuropas, Südosteuropas und Russland bildeten eine Peripherie, in der sich Industrialisierung wesentlich langsamer vollzog.<sup>378</sup> Die besondere Form der Modernisierung der westlichen Gesellschaften hat entscheidend zu ihrer Vorrangstellung in der internationalen Politik im 19. und 20. Jahrhundert beigetragen. Die überlegene technologische und damit machtpolitische Stellung begünstigten das imperiale Ausgreifen der europäischen Mächte im 19. Jahrhundert und die Durchdringung traditioneller, nicht-westlicher Kulturen mit westlichen Leitvorstellungen für Wirtschaft, Staatsaufbau, Kultur und Bildung.<sup>379</sup>

Für all diese Prozesse hat sich der auf Arnold Toynbee zurückgehende Begriff der „industriellen Revolution“ eingebürgert. Anders als bei politischen Revolutionen ist mit der industriellen aber keine Kompression von Ereigniszeit verbunden. Die industrielle Revolution wirkte über mehrere Generationen, gestaltete aber Gesellschaft und Wirtschaft grundlegend um – damit auch den Staat in seinen Binnen- und Außenbeziehungen. Nach den Gründen für die industrielle Revolution ist häufig gefragt worden; schließlich spielte auch für nichtwestliche Gesellschaften das Erfolgsmodell Industrialisierung mit dem Versprechen anhaltenden Wachstums und einer realen Steigerung des Sozialprodukts eine nicht unwesentliche Rolle. Noch heute ist prägend für das internationale System die Tatsache, dass Industrialisierung in einigen Gesellschaften gelang, in anderen verfehlt wurde, nicht stattfand oder nur unvollständig vonstatten ging. Das ist der Hintergrund der Aufteilung der Welt in eine „Erste Welt“ der industrialisierten Staaten und der „Dritten Welt“, häufig euphemistisch als „Entwicklungsländer“ bezeichnet. Entscheidend ist zweierlei: Zum einen die Verknüpfung wirtschaftlicher Aktivitäten zu einem sich selbst erhaltenden nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum, verbunden mit einem relativen Bedeutungsverlust des landwirtschaftlichen Sektors, zum zweiten aber auch eine zumindest partielle Modernisierung der traditional strukturierten Gesellschaften. Erfolg oder Ausbleiben

---

<sup>377</sup> Hier vor allem die Untersuchung von Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press 1962.

<sup>378</sup> Christoph Buchheim, *Industrielle Revolutionen. Langfristige Wirtschaftsentwicklungen in Großbritannien, Europa und in Übersee*. München: dtv 1994, S. 72.

<sup>379</sup> Vgl. Bertrand Badie, *L'Etat importé. Essais sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard 1992; kritisch Serge Latouche, *The Westernization of the World*. Cambridge: Polity Press 1996; mit affirmativem Charakter J. M. Roberts, *The Triumph of the West*. Boston: Little, Brown 1985.

dieser wirtschaftlichen und sozialen Strukturveränderungen bilden nach wie vor die Scheidelinie im internationalen System, wobei zunächst unerheblich bleiben kann, warum die Strukturveränderungen ausgeblieben sein mögen.<sup>380</sup>

Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler W. W. Rostow hat hierzu 1960 ein viel beachtetes Stufenmodell vorgelegt, das die Entwicklungspolitik nachhaltig beeinflusste.<sup>381</sup> Rostow unterschied fünf Stufen: die traditionelle Gesellschaft, die Vorbereitungsphase der industriellen Revolution, die Take-off-Phase, die Reifephase und die Phase des Massenkonsums. Die traditionelle Gesellschaft ist weitgehend statisch, zeigt wenig Entwicklungsdynamik, ist landwirtschaftlich geprägt und weist eine geringe Produktivität auf. Wichtig für die Take-off Phase, die Rostow für England in den Zeitraum von 1783 bis 1802 verortet, sind drei Merkmale: Ein Anteil an produktiven Investitionen, der 10 Prozent des Nettosozialproduktes überschreitet, das Vorhandensein von einem oder mehreren Leitsektoren, die das Wachstum voran bringen, und schließlich das Vorhandensein eines politischen, sozialen und institutionellen Rahmens, der die Impulse ausnutzt und das Wachstum fortschreiten lässt. Aus dem Stufenmodell ergibt sich nicht zwangsläufig eine aktive Rolle des Staates; gleichwohl ermöglichte der Staat Industrialisierung durch rechtliche Rahmenregelungen, die den privaten Initiativen eine verlässliche und berechenbare Grundlage gaben.

So wie der Staat Bedingungen für die Möglichkeit industrieller Entwicklung schuf, so war er umgekehrt auf zweierlei Weise von der industriellen Revolution selbst betroffen. Zum einen generierte die industrielle Produktionsweise einen dauerhaften Überschuss, der sowohl militärischen als auch zivilen Zwecken zugeführt werden konnte, zum anderen ergaben sich aus der industriellen Produktionsweise Interventionsanforderungen unterschiedlichster Art.<sup>382</sup> Beide Prozesse veränderten das Bild des Staates. Er wurde zum einen, um ein Bild von

---

<sup>380</sup> Hierzu gibt es einen ganzen Korpus von Theorieansätzen, die sich mit Unterentwicklung, Abhängigkeiten, dem Verhältnis von Zentrum und Peripherie beschäftigen. Gemeinsam scheinen diesen Ansätzen zwei theoretische Annahmen: Das zum einen Modernisierung nicht aus dem Stand erfolgen sondern eines historischen Vorlaufs bedarf, und das die Bedingungen einer Industrialisierung nach europäischem Vorbild umso schwieriger wurden, je mehr die industrialisierten Staaten die traditionellen Gesellschaften bereits wirtschaftlich durchdrungen hatten. Knut Borchardt urteilt: „Es ist nicht der schlechteste Weg, die Inspiration für Hypothesen aus der Beobachtung der Geschichte zu haben. Freilich: keine vergangene Erfahrung, wie reich sie auch immer sei, und keine historische Forschung, wie gründlich sie auch immer betrieben werden möge, kann der lebenden Generation die schöpferische Aufgabe nehmen, ihre eigenen Antworten zu finden und die Zukunft durch Entscheidungen zu gestalten.“ Knut Borchardt, „Europas Wirtschaftsgeschichte – ein Modell für Entwicklungsländer?“ in: Rudolf Braun, Wolfram Fischer, Helmut Großkreutz, Heinrich Volkmann (Hrsg.), *Gesellschaft in der industriellen Revolution*. Köln: Kiepenheuer & Witsch 1973, S. 343-366; 356.

<sup>381</sup> Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press 1960.

<sup>382</sup> Samuel E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times. Vol III: Empires, Monarchies and the Modern State*. Oxford: Oxford University Press 1999, S. 1618.

Anthony Giddens aufzugreifen, zu einem umfassenden „power container“, der Macht nun sowohl projizieren als auch im Inneren, d.h. territorial effektiv und umfassend, auszuüben wußte. Die technischen Möglichkeiten dieser Machtausübung sind es vor allem, die Samuel Finer urteilen ließen, dass „in terms of its 5200 years duration, government began yesterday“<sup>383</sup> – und zwar in der industriellen Revolution mit den technischen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung sowie der Kommunikation. Der zweite Aspekt betraf die ungewollten sozialen Folgen der Industrialisierung, derer sich der Staat annahm und dafür große Mengen an Daten über seine Bürger sammelte und aufarbeitete.<sup>384</sup> Die sozialpolitischen Initiativen galten nicht nur dem Ziel, den in der Industrialisierung erkennbaren Zusammenhang von Arbeit und Armut zu überwinden, sondern stellten sicherlich auch in besonderem Maß eine „Interessenpolitik der Arrivierten“<sup>385</sup> dar. Der Staat wurde zur Beseitigung der unerwünschten Folgen der Industrialisierung ebenso herangezogen wie er selbst aus Eigeninteresse deren Entwicklung förderte.

Im militärischen Bereich revolutionierte die Industrialisierung die Bedingungen der Kriegsführung. Soziologen wie Auguste Comte hatten zwar postuliert, die industrielle Gesellschaft sei mit dem militärischen Geist und damit der Kriegsführung nicht vereinbar, doch tatsächlich änderte sie lediglich die Bedingungen, zu denen Kriege geführt wurden. Kein Wirtschaftssystem, so kommentierte Raymond Aron diese Ansicht Comtes trocken, „schließt an sich bereits das Risiko eines Krieges aus, weil keines den Naturzustand beendet, der unter rivalisierenden souveränen Staaten besteht.“<sup>386</sup> Zwar ging die Zeit der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert mit einer vergleichsweise langen Phase einher, in der größere militärische Konflikte in Europa ausblieben. Dies hat die Vermutung verfestigt, dass (von gelegentlichen Ausnahmen abgesehen) die internationalen Beziehungen vor allem im europäischen Raum tatsächlich unter dem Imperativ technologisch-industrieller Entwicklung sich wesentlich friedfertig gestalten. Im Gegensatz zum merkantilistischen System, in dem Krieg zur Schwächung der Position des Gegners durchaus seinen legitimen Platz hatte, waren im industriellen Zeitalter Staatsverständnis und Handelsideologie vom Merkantilismus deutlich abgesetzt. Doch die forcierte Rüstung vor allem im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts belegte nur zu deutlich, dass die politischen und militärischen Ent-

---

<sup>383</sup> Ebd., S. 1624.

<sup>384</sup> So ist beispielsweise der britische Armenbericht von 1834 nicht nur die „umfangreichste soziale Erhebung der Epoche“, sondern steht auch am Anfang der Sozialerhebungen großen Stils; vgl. Metz, *Industrialisierung und Sozialpolitik*, S. 73.

<sup>385</sup> Heinrich Volkmann, *Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus*. Berlin: Duncker & Humblot 1968, S. 93.

<sup>386</sup> Raymond Aron, „Der Krieg und die industrielle Gesellschaft“, in: Uwe Nerlich (Hrsg.), *Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter*. Gütersloh: Bertelsmann Verlag 1966, S. 17-65; 37.

scheidungsträger keineswegs von der optimistischen Prognose Comtes oder einer angeblichen pazifistischen Grundströmung ihres Zeitalters überzeugt waren. Sie verließen sich weniger auf einen geschichtsphilosophisch begründeten Optimismus als vielmehr auf die herkömmlichen Maximen außenpolitischen Handelns: Macht, Interesse und Stabilität waren als zentrale Grundbegriffe außenpolitischen Handelns durch die industrielle Revolution keineswegs obsolet geworden.

Gleichwohl änderten sich die Bedingungen, unter denen Politik sich vollzog. Ein wesentlicher und nachhaltig wirksamer Aspekt der Industrialisierung war die Durchdringung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche mit technologischen Neuerungen. Maschinen revolutionierten das Arbeiten, gaben dem Arbeiter Rhythmus und Zeiteinteilung vor.<sup>387</sup> Maschinen ermöglichten eine Revolutionierung des Transportwesens, damit die überregionale Arbeitsteilung, die Erschließung nationaler (und internationaler) Märkte und die Vernetzung von Gesellschaften. Neue Technologien revolutionierten die Kommunikation, die Landwirtschaft, die Medizin; die wissenschaftlichen Entdeckungen erschütterten herkömmliche Weltbilder und Gewissheiten. Historischer Erfahrungsraum und Erwartungshorizont konvergierten im Begriff des Fortschritts, der, zunehmend auf den technologischen Fortschritt verkürzt, zu einer geschichtsphilosophischen Gewissheit wurde.<sup>388</sup> Die Weltausstellungen des 19. Jahrhunderts waren der Spiegel des Fortschrittsoptimismus: Leistungsschauen der Fähigkeit des menschlichen Geistes und der scheinbar unbegrenzten Möglichkeiten industrieller Entwicklung.

Die Dynamik der technologischen Entwicklungen griff sehr schnell auch auf das Gebiet der Waffentechnik über. Seit dem 17. Jahrhundert weitgehend unverändert, wurde die Waffentechnik ab den 1850ern sowohl auf Land wie auch auf See radikalen und permanenten Veränderungen unterworfen.<sup>389</sup> Mit der technologischen Revolutionierung der Mittel des Krieges änderte sich auch das Wesen des Krieges. Die bis heute andauernde Dynamik der Waffentechnik verflüssigte das Bild des Krieges weil sich die technologischen Möglichkeiten der Kriegsführung permanent und beschleunigt weiter entwickeln. Entgegen der optimistischen Sicht Comtes hat gerade die Industrialisierung die Tür für eine qualitativ neue Rüstungsentwicklung geöffnet. Der Rüstungsexperte O'Connell urteilt, dass vor der industriellen Revolution die meisten Waffenentwicklungen, inklusive der Schusswaffen, zur Jagd auf Tiere intendiert waren. Sie waren „du-

<sup>387</sup> Vgl. E.P. Thompson, „Time, Work-Discipline and Industrial Capitalism“, in: *Past and Present* 38 (1967), S. 56-97.

<sup>388</sup> Vgl. Reinhart Koselleck, „'Erfahrungsraum' und 'Erwartungshorizont' – zwei historische Kategorien“, in: Ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989, S. 349-375.

<sup>389</sup> Vgl. William H. McNeill, *The Pursuit of Power. Technology, Armed Forces and Society Since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press 1982, S. 232ff.



al-use“ Technologien, die zwar zur Jagd konzipiert, aber auch für den Krieg verwendbar waren. Mit der industriellen Revolution entstanden Waffensysteme, die nur noch militärischen Nutzen hatten, also die „Jagd“ auf Menschen.<sup>390</sup>

Unmittelbare Konsequenz dieser Dynamik war, dass die Erfahrung bisheriger Kriegsführung angesichts ständig sich weiterentwickelnder technologischer, organisatorischer und logistischer Möglichkeiten eine untergeordnete Rolle spielte. Logistik, Strategie und Taktik mussten immer wieder mit den neuen technologischen Entwicklungen kompatibel gemacht werden. Dieser Wettbewerb hatte nun mit dem technologischen Wettbewerb im Rüstungsbereich eine zusätzliche, potentiell destabilisierende Komponente; ein absehbarer Statusverlust im Rüstungswettlauf konnte statusmindernde Wirkungen haben, konnte auch einen Krieg entscheiden.

Die Entwicklung des europäischen internationalen Systems bis zum Ersten Weltkrieg hin ist von einem vor allem im maritimen Bereich offen und öffentlich ausgetragenen Rüstungswettlauf zwischen England und Deutschland gekennzeichnet. Dabei wurden innerhalb einer Phase von knapp fünfzig Jahren die selbstbetriebenen Holzschiffe durch gepanzerte, maschinengetriebene schwimmende Festungen ersetzt, deren Feuerkraft ein Vielfaches betrug. Nach einer Zeit des quantitativen Rüstungswettlaufes vor allem zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich leitete die Indienstellung der *H.M.S. Dreadnought* eine neue, bis zum Ersten Weltkrieg sich hinziehende, qualitative Phase des Rüstungswettlaufes ein.<sup>391</sup> Im maritimen Rüstungswettlauf kreuzten sich viele Motivationen und Antriebskräfte: die Dynamik des technologisch Machbaren, das britische Selbstverständnis als maritimer Vormacht, die deutsche Politik, sich aus der primär kontinental definierten Rolle zu emanzipieren, schließlich aber auch der hohe symbolische Charakter, den die Flotte auf beiden Seiten des Kanals einnahm.

Aber auch in anderen Bereichen sorgte die zunehmende Verfügbarkeit über militärische, organisatorische und logistische Möglichkeiten potentieller Gegner zu einer zunehmenden Durchdringung der Rüstung durch technologische Imperative. Diese technologischen Imperative im weitesten Sinn (also auch Organisation und Logistik umfassend) konnten in einer Krise bis zum Krieg hin eskalierend wirken. Schon vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs hat es im deutschen und österreichischen Generalstab starke Befürworter eines Präventivkrieges in der Erwartung gegeben, dass sich ein Krieg ohnehin nicht vermeiden lasse.<sup>392</sup> Gera-

---

<sup>390</sup> O'Connell, *Of Arms and Men*, S. 189.

<sup>391</sup> Ausführlich hierzu Robert K. Massie, *Dreadnought. Britain, Germany, and the Coming of the Great War*. New York: Random House 1991.

<sup>392</sup> Vgl. Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler*. Stuttgart: DVA 1995, S. 289; 299.

de die Mischung aus forciertem Wettrüsten, periodischen Krisen und unterschiedlichen Interessen der europäischen Großmächte führte in der Dekade vor dem Ersten Weltkrieg dazu, dass sich die Erwartung verfestigte, dass das reinigende Gewitter eines Krieges die Fronten begradigen und die Verhältnisse klarstellen könne. In der Erwartung des Unausweichlichen wirkten die Planungen für das militärisch Notwendige wie ein Brandbeschleuniger. Die starre Kriegsplanung Deutschlands mit ihren ausgeklügelten Aufmarschplänen hat die Augustkrise verschärft und zum Ausbruch des Krieges mit beigetragen. Die deutschen Aufmarschpläne beruhten auf dem Schlieffen-Plan, und dieser wiederum auf der Annahme einer langsamen Mobilisierung der russischen Truppen und der Annahme, dass Deutschland einen Zweifrontenkrieg werde führen müssen. Eine schnelle Mobilisierung deutscher Truppen und ein schneller Schlag im Westen gegen Frankreich ließ dann genug Zeit, um die Truppen nach Osten umzuorientieren. Da es zu diesem Aufmarschplan keine Alternative gab, war mit der russischen Mobilisierung ein verhängnisvoller Automatismus in Gang gesetzt. Der „Zwangsablauf der Kriegserklärungen“<sup>393</sup> ließ der Politik gegenüber den (vermeintlichen) Sachgesetzmäßigkeiten keinen Raum mehr. Staatskunst und Kriegshandwerk waren nicht nur auseinander getreten, sondern hatten sich gegeneinander gestellt. Dies zeigte sich am deutschen Beispiel nur mit besonderer Eindringlichkeit; aber auch die anderen europäischen Staaten litten darunter, dass die Politik und Diplomatie mit den von Militärs vollendeten Tatsachen nicht mehr Schritt halten konnte.<sup>394</sup> Die hohe Komplexität militärischer Planungen konnte nur noch arbeitsteilig bewältigt werden; trainierte und vorher festgelegte Verfahrensabläufe schränkten die Planungsflexibilität in der Krise auf ein Minimum ein. Letztlich fehlte auch den militärischen Planern und Entscheidern die Möglichkeit, einmal angelaufene Planungen umzulenken. Hinzu kam, dass die großen Mächte allesamt von einem Offensivkrieg ausgingen – einem kurzen, entschlossenen geführten Krieg etwa nach dem Muster von 1870/71, der einen schnellen Sieg in einer Entscheidungsschlacht versprach.<sup>395</sup>

Darüber hinaus konnten, und diese Entwicklung setzte sich bis zum Ende des 20. Jahrhunderts fort, Rüstung und Rüstungswettläufe selbst potentiell destabilisierend für das internationale System wirken. Das dahinter liegende Macht- und Sicherheitsdilemma ist erstmals von John Herz ausgiebig analysiert worden.<sup>396</sup> Im Kern besagt es, dass ein Staat zur Bedrohung für einen anderen Staat

<sup>393</sup> Gerhard Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk. Das Problem des Militarismus in Deutschland*. Band 2, München: Oldenbourg 1965, S. 329ff.

<sup>394</sup> James Joll, *The Origins of the First World War*. London, New York: Longman 1984, S. 80.

<sup>395</sup> Vor allem: Jack L. Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca: Cornell University Press 1984.

<sup>396</sup> John H. Herz, *Weltpolitik im Atomzeitalter*. Stuttgart: Kohlhammer 1961, S. 130ff.; ders., *Staatentwelt und Weltpolitik*. Hamburg: Hoffmann und Campe 1974, S. 39f.

um so mehr werden kann, je mehr er selbst versucht, seine eigene Sicherheit zu gewährleisten. In diesem Sinn konnte Rüstungswettlauf als eine Funktion der Rüstung des Gegenübers interpretiert, also von einer reinen außengeleiteten Funktion hergeleitet werden.<sup>397</sup> Für diese Form des Rüstungswettlaufes hat Eduard Bernstein schon 1893 den Begriff des Kalten Krieges geprägt; er sah Rüstung als eine Form der Kriegsführung, in der es zwar nicht zum Kampf kommt, die ökonomischen Folgekosten aber immens sind.<sup>398</sup> Vor allem in den Blockbeziehungen des Ost-West-Konflikts spielten solche Überlegungen bei den Rüstungskontrollbemühungen (SALT, ABM-Vertrag) eine nicht unwesentliche Rolle, aber auch bei den durch eine besondere Scholastik geprägten Überlegungen über das Ineinandergreifen unterschiedlicher konventioneller und nuklearer Abschreckungsregime. Die Philosophie der Rüstungskontrolle war sicherlich auch durch ökonomische Überlegungen motiviert: dass bei aller Gegensätzlichkeit eine Kooperation der Antagonisten notwendig sein könne, um einen ruinösen Rüstungswettlauf zu vermeiden. Hinzu kamen aber zwei Überlegungen, die eine Anerkennung der Eigengesetzlichkeit technologischer Imperative beinhalteten: Zum einen, den Rüstungswettlauf selbst nicht zu einem zusätzlichen destabilisierenden Faktor zu machen, und zum anderen, auch innerhalb von Krisensituationen genügend Handlungsspielraum bewahren zu können, also nicht einem technologisch begründeten Automatismus zum Opfer zu fallen.<sup>399</sup>

Rüstung ausschließlich als eine Funktion der Rüstung eines Gegenübers zu interpretieren verfehlte aber in vielen Fällen die wirklichen Motivationen. Auch die entgegengesetzte Auffassung von Rüstung als einem durch innenpolitische Eigendynamik bedingten, autistischen Prozess<sup>400</sup> verkürzte die komplexe Wechselwirkung von innen- und außenpolitischen Determinanten von Rüstung. Sicherlich spielten die konstitutionelle Verfasstheit, das Verhältnis von Industrie

---

<sup>397</sup> Das klassische mathematische Modell hierzu hat Lewis Fry Richardson entwickelt; Darstellung und Kritik bei Johannes Rattiner, *Rüstungsdynamik im internationalen System. Mathematische Reaktionsmodelle für Rüstungswettläufe und die Probleme ihrer Anwendung*. München: Oldenbourg 1975.

<sup>398</sup> Joll, *Origins of the First World War*, S. 67.

<sup>399</sup> Vgl. u.a. Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press 1966, S. 221-225; Richard Ned Lebow, *Between War and Peace: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1981; Dieter S. Lutz, *Weltkrieg wider Willen?* Rowohlt: Reinbek 1981; Daniel Frei, *Der ungewollte Atomkrieg. Eine Risikoanalyse*. München: Beck 1983. Eine filmische Darstellung der Verdrängung des Menschen aus den Entscheidungsmechanismen findet sich in *War Games*. Dies ist zugleich auch ein Dokument der Diskussion über die Befürchtung, es könne aufgrund eines technologisch begründeten Automatismus zu einem Krieg wider Willen kommen – dann nämlich, wenn die maßgeblichen Entscheidungen den Computern überlassen werden.

<sup>400</sup> Dieter Senghaas, *Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1969, S. 176ff.

und Bürokratie und die politische Kultur der Entscheidungsfindung eine zentrale Rolle.<sup>401</sup> Aber die Motive konnten erheblich komplexer sein. Rüstung konnte ebenso im Sinne Keynes'scher Wirtschaftspolitik ein groß angelegtes Konjunkturprogramm sein, technologischen Sachgesetzmäßigkeiten folgen<sup>402</sup> oder einfach zur sichtbaren Präsenz nationaler Größe vorangetrieben werden. Die französische Nuklearmacht spielte strategisch gesehen keine Rolle, war aber Symbol für die Unabhängigkeit Frankreichs. Sie erfüllte damit eine ähnliche Funktion wie die überdimensionale Marine, deren Aufbau Wilhelm II. forciert und ohne Rücksicht auf die damit im deutsch-britischen Verhältnis entstehenden Kollateralschäden betrieb. Vor allem im Bereich atomarer Waffen spielen Status- und Prestigeüberlegungen noch heute eine wichtige Rolle, können dann aber zu einem Sicherheitsproblem für andere Staaten werden und einen Rüstungswettlauf initiieren.<sup>403</sup> Und im amerikanischen SDI-Programm verbanden sich wirtschaftspolitische Zielsetzungen mit einer Demonstration amerikanischen Erfindergeistes und amerikanischer Überlegenheit, die der Rationalität des Abschreckungsregimes auf Basis der gegenseitigen gesicherten Zerstörung diametral entgegen lief.<sup>404</sup>

Rüstung unter Bedingungen des industriellen Zeitalters revolutionierte also die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet der militärischen Macht. Ein auch wegen der langen Friedenszeit nur langsam ins öffentliche Bewusstsein rückender Aspekt dieser permanenten Revolutionierung war die Zunahme der Verlustzahlen in Militär und Zivilbevölkerung während bewaffneter Konflikte. Waffen mit höherer Reichweite, größerer Präzision oder größerer Wirkkraft waren dazu geeignet, im Kriegsfall höheren Schaden anzurichten. Da gleichzeitig durch die verbesserte Logistik Massenheere sinnvoll wurden, steigerte sich auch die Zahl der Opfer in militärischen Auseinandersetzungen erheblich. Noch zu Zeiten der Revolutionskriege bzw. der napoleonischen Kriege Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts ging man von einer Gesamtzahl militärischer Opfer in Höhe von 2,5 Millionen aus. Einhundert Jahre später fielen dem Ersten Weltkrieg 8,5 Millionen Kombattanten zum Opfer, während der Zweite Weltkrieg die Zahl noch einmal deutlich auf 15 Millionen erhöhte. Ähnlich dramatisch fielen auch die Zuwächse ziviler Opfer aus. Knapp eine Million Zivilisten

---

<sup>401</sup> Vgl. Matthew Evangelista, *Innovation and Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*. Ithaca und London: Cornell University Press 1988, der der USA einen „bottom-up“, der Sowjetunion einen „top-down“ Ansatz nachweist.

<sup>402</sup> Damit ist aber nicht ein strenger technologischer Determinismus gemeint, wie er von Ralph E. Lapp, *Arms Beyond Doubt. The Tyranny of Weapons Technology*. New York 1973, vertreten wird.

<sup>403</sup> So beispielsweise jüngst im Rüstungswettlauf zwischen Indien und Pakistan: vgl. dazu Ekkehart Krippendorf, *Kritik der Außenpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000, S. 56-68.

<sup>404</sup> Zu den amerikanischen Beweggründen vgl. Wolfgang Schreiber, *Die Strategische Verteidigungsinitiative*. Melle: Ernst Knoth 1985, S. 17-57.

fielen den Revolutionskriegen zum Opfer, im Ersten Weltkrieg waren es 6,6 Millionen, im Zweiten Weltkrieg 26 Millionen. Diese Enthegung des Krieges und die Aufhebung des Unterschiedes zwischen Kombattanten und Zivilisten (die ja einmal eine zivilisatorische Errungenschaft nach dem Dreißigjährigen Krieg war) waren nicht nur einem geänderten Kriegsbild, sondern vor allem den durch die Industrialisierung gebotenen Möglichkeiten geschuldet. Höhepunkt dieser Entwicklung bildeten zweifellos die Nuklearwaffen, deren enorme Zerstörungskraft jegliche Rationalität von Krieg als Mittel der Politik unterliefen.<sup>405</sup> Mit der sich zwischen den beiden Blöcken im Ost-West-Konflikt entwickelten Strategie gesicherter gegenseitiger Vernichtung verschob sich, zumindest für die Hauptantagonisten im internationalen System, der Schwerpunkt von der Kriegsführung auf die Kriegsverhinderung. Erst die Miniaturisierung von atomaren und konventionellen Sprengwaffen, ihre computergestützte Präzisionssteuerung und die zunehmenden Bedeutung von Information für das Geschehen auf dem Schlachtfeld ließen Kriege nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder rational führbar und die Trennung von Militär und Zivilbevölkerung in der Zielerfassung realisierbar erscheinen. Zwar sind miniaturisierte atomare Waffen nach wie vor mit einem Einsatztabu belegt,<sup>406</sup> doch steht die Zerstörungskraft konventioneller Waffen den nuklearen nicht nach – und die Kollateralschäden lassen sich zudem erheblich besser berechnen und begrenzen.

Das Bild des Krieges im 19. Jahrhundert blieb trotz der vielfältigen Innovationen dem Modell der Kabinettskriege verpflichtet, damit auch dem Primat der Politik, der von dem Deutschen Carl von Clausewitz nach der Katastrophe der napoleonischen Kriege noch einmal eindrucksvoll begründet worden war. Entgegengesetzte Erfahrungen, wie sie vor allem im amerikanischen Bürgerkrieg mit dem Grabenkrieg, der Länge des Konflikts und der hohen Anzahl an Opfern gemacht wurden, konnten mit Verweis auf die besondere Situation des Bürgerkrieges ignoriert werden. Zudem standen Gegenbeispiele bei den erfolgreichen Feldzügen Preußens gegen Dänemark 1864, Österreich 1866 und Frankreich 1870/71 zur Verfügung. Aber schon in der militärischen Struktur machten sich Entwicklungen deutlich, die dem traditionellen Bild des Soldaten entgegenstanden. Die Präzision und Reichweite der Gewehre und der Artillerie machten die Schlachtenkavallerie zu einem tödlichen Anachronismus, auch wenn noch bis in den Ersten Weltkrieg hinein das Leitbild einer Kavallerieattacke mit gezücktem

---

<sup>405</sup> Der Versuch, die Zerstörungskraft von Waffen mit Hilfe eines „Tötlichkeitsindex“ in Zahlen zu fassen, macht zumindest auch die Abhängigkeit desselben von der industriellen Entwicklung deutlich; vgl. Ulrich Albrecht (Hrsg.), *Rüstung und Sicherheit*. Heidelberg: Spektrum der Wissenschaft 1985, S. 11.

<sup>406</sup> In den USA sogar mit einem Verbot; das Spratt-Furse-Gesetz von 1994 verbietet es dem Militär, Kernwaffen mit weniger als 5 Kilotonnen Sprengkraft zu entwickeln.

Säbel die Imagination der militärischen Führung bestimmte. Daher trifft Alfred Vagts Charakterisierung des Offiziers in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als „romantic in an industrial age“<sup>407</sup> zum Teil auch auf die zweite Hälfte des Jahrhunderts zu. Vor allem die Geschichte des Maschinengewehrs macht die Kluft zwischen militärischer Effizienz und militärischer Tradition deutlich.<sup>408</sup> Die Feuerkraft, die die neue Waffe ermöglichte, kollidierte nachhaltig mit dem Selbstverständnis des europäischen Offiziers und wurde daher bis zum Ersten Weltkrieg nur zögerlich angenommen. Die Erfahrungen im amerikanischen Bürgerkrieg galten dabei zunächst als untypisch, gerade wegen der sozialen Struktur der amerikanischen Armee und ihrem Mangel an dem, was das europäische Offizierskorps auszeichnete: Geschichte, Tradition und Ehre. Die Maschinengewehre fanden ihren Einsatz deshalb zunächst in den Kolonien, wo sie zur massenhaften Tötung eingesetzt wurden, bei geringen eigenen Verlusten. Bei der Schlacht in Omdurman 1898 töteten die Briten etwa 11.000 Gegner – bei 28 eigenen Verlusten. Andere Kolonialmächte hatten ähnliche Erfahrungen gemacht. Und doch blieben zunächst Skrupel angesichts der massenhaften Tötung, die diese Waffe ermöglichte, vor allem unter den „zivilisierten“, d.h. westlich industrialisierten Gesellschaften, in denen sehr viel stärker der Duell-Charakter des Krieges als einer Auseinandersetzung zwischen zivilisierten Menschen zum Tragen kam.<sup>409</sup> Der implizite Rassismus, der einen Einsatz des Maschinengewehrs in den Kolonien rechtfertigen mochte, ließ sich nicht ohne weiteres auf einen europäischen Kriegsschauplatz übertragen, wo Krieg als heroisches Kräfteressen von Soldaten verstanden wurde. Daher erschien zumindest (bis zum Ersten Weltkrieg) der systematische Einsatz von Maschinengewehren in Europa als unwahrscheinlich, ja „unsportlich“.

Etwa zeitgleich mit der besonderen Entwicklung der Waffentechnik, die auch bei regulären Gewehren die Feuergeschwindigkeit und Zielgenauigkeit verbesserte und die Rauchentwicklung nach Abfeuern der Waffe minimierte bzw. beseitigte, wurden die bunten Uniformen zu einem liebenswerten, aber tödlichen Anachronismus. Nach den ersten Monaten des Ersten Weltkriegs hatte eine in gedeckten Farben gehaltene Felduniform, die die Tarnung im Gelände erleichterte, den „bunten Rock“ vollständig ersetzt. Letzterer hielt sich noch in der „Ausgehuniform“, in der sich das soziale Prestige vor allem des Offiziers sichtbar machen ließ.

---

<sup>407</sup> Alfred Vagts, *A History of Militarism*. New York: The Free Press 1967, S. 156.

<sup>408</sup> Hierzu John Ellis, *The Social History of the Machine Gun*. London u.a.: The Cresset Library 1987

<sup>409</sup> So resümiert Ellis, das in Großbritannien das Verhältnis zum Maschinengewehr „one of unremitting hostility“ war (62); ähnlich kollidierte in Frankreich und Deutschland die Realität des Maschinengewehrs mit dem Kult der Offensive.

Aber nicht nur das Heer war von den technologischen Entwicklungen in seinem Selbstverständnis betroffen. Das traditionelle Ethos der Marine wurde durch die Entwicklung von U-Booten unterlaufen. Diese galten als „the nautical counterpart of the guerrilla – invisible, ubiquitous, capricious, and terrifying“<sup>410</sup>, mit einem Wort: unsoldatisch. Gleichwohl konnten sich auch die militärischen Führungen der Einsicht nicht mehr verschließen, dass es nicht mehr Mut, Führungsfähigkeit und Training allein waren, die die Schlachten gewannen, sondern die neuesten Waffen – auch wenn dabei klassische Ehr- und Tugendvorstellungen auf der Strecke blieben.<sup>411</sup> Diese Verschiebung des Schwerpunktes von den Soldaten auf die Waffen machte sich auch bei der Finanzierung des Militärs bemerkbar. Die Beschaffungs- und Unterhaltungskosten für Waffen und Munition wurden höher als die Kosten für das militärische Personal selbst; noch zu Beginn des Westfälischen Systems waren die Rüstungskosten gegenüber den Unterhaltungskosten für das militärische Personal eher marginal.<sup>412</sup> Je mehr die Waffen als Symbole des Krieges und des Kampfes in den Vordergrund rückten, desto stärker verdrängten sie die Soldaten auch in der Wahrnehmung. Die Maschine und der Ingenieur zersetzten den Mythos des Kämpfers.<sup>413</sup> Krieg wurde nicht total durch die gesamtgesellschaftliche Ausrichtung, sondern durch die technologischen Möglichkeiten. Das Eindringen technischer Kategorien in die Praxis der Kriegsführung rationalisierte das Töten. Das technologische Bewusstsein löste die Maßnahme von ihrer Wirkung ab und enthumanisierte den Krieg zu einer technologischen Operation.<sup>414</sup>

Sicherlich gilt für das 19. Jahrhundert, dass das Militär nicht die Rüstungsentwicklung dominierte, sondern die Rüstungsentwicklung das Militär. Der technologische Fortschritt veränderte das Kriegsbild, zwang zu immer neuen

---

<sup>410</sup> O’Connell, *Of Arms and Men*, S. 223

<sup>411</sup> Ebd., S. 209.

<sup>412</sup> Köllner, *Militär und Finanzen*, S. 36.

<sup>413</sup> So schrieb Theodor W. Adorno: „Bei den Meldungen über Luftangriffe fehlen selten die Namen der Firmen, welche die Flugzeuge hergestellt haben: Focke-Wulff, Heinkel, Lancaster erscheinen dort, wo früher einmal von den Kürassieren, Ulanen und Husaren die Rede war.“ Theodor W. Adorno, *Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1969, S. 62. Diese Technikfixiertheit setzte sich bis in den Glauben an die Wunderwaffe fort, eine Art technische Erlösung aus selbst verschuldetem Unheil. Und noch die Kriege der Gegenwart tragen, zumindest dort, wo Hochtechnologie zum Einsatz kommt, den Charakter einer Leistungsschau technologischer Möglichkeiten.

<sup>414</sup> Adorno notierte nach einem Wochenschaubericht über die Invasion der Marianas: „Der Eindruck ist nicht der von Kämpfen, sondern der mit unermesslich gesteigerter Vehemenz vorgenommener mechanischer Straßen- und Sprengarbeiten, auch von ‚Ausräuchern‘, Insektenvertilgung im tellurischen Maßstab. Operationen werden durchgeführt, bis kein Gras mehr wächst. Der Feind fungiert als Patient und Leiche. Wie die Juden unterm Faschismus gibt er nur noch das Objekt technisch-administrativer Maßnahmen ab, und wenn er sich zur Wehr setzt, hat seine Gegenaktion sogleich denselben Charakter.“ (ebd., S. 66)

Anpassungen in Strategie und Taktik, zu Anpassungen auch im Selbstverständnis des Militärs. Die industrielle Revolution verbesserte die Möglichkeiten, ein Massenheer auszustatten, einzukleiden, zu verproviantieren und zu bewegen. Sie verbesserte die Möglichkeit zur Machtprojektion außerhalb des europäischen Festlandes und festigte die europäische Dominanz in den Kolonialgebieten. Kulturell ungebounden öffnete sich die industrielle Entwicklung aber auch solchen Kulturen, die die neuen Technologien selbst nicht hervorgebracht hatten. Zwischen der gewaltsamen Öffnung Japans zum Westen im Jahr 1853 und der Niederlage der russischen gegen die japanische Flotte bei Tsushima 1905 liegt ein halbes Jahrhundert, in dem Japan erfolgreich (als erstes nicht-westliches Land) westliche Technologien importiert, kopiert und ausgebaut hatte um sie schließlich erstmals gegen den Westen selbst zu wenden.

Die anfängliche Zurückhaltung des Militärs bei der Nutzung neuer Technologien ist auch bei der Entwicklung der Eisenbahn zu beobachten. Für ein Land wie Großbritannien spielten bei der Entwicklung und dem Ausbau des Schienennetzes militärische Aspekte weniger eine Rolle; als Seemacht lag das Schwerkraft militärischer Mobilisierung auf der Entwicklung der Flotte, und das Schienennetz diente neben der Einschiffung von Personal und Proviant in den Seehäfen vorrangig dem Zweck der Erschließung von Märkten und Regionen. Gleichwohl spielte die Eisenbahn in Großbritannien eine nachhaltige Rolle für die Entwicklung der Industrialisierung und der Urbanisierung; sie wurde zum Symbol technischen Fortschritts, ja zum Bestandteil des nationalen Mythos.<sup>415</sup> In Deutschland lag die Initiative für den Bau eines Schienennetzes zunächst nicht beim Staat; in der Regel betrieben private Unternehmer den Eisenbahnbau, weil er dem Staat zu risikoreich erschien.<sup>416</sup> Es überwogen Mischsysteme, in denen private und staatliche Anteile in unterschiedlicher Ausprägung den Eisenbahnbau und –betrieb übernahmen; lediglich Hannover besaß ein reines Staatsbahnsystem. Preußen hatte bis 1848 keine Eisenbahnstrecke in eigener Regie gebaut, sondern dieses privater Initiative überlassen. Das preußische Eisenbahngesetz von 1838 hielt sich allerdings die Option offen, die Eisenbahnunternehmen zu einem späteren Zeitpunkt zu verstaatlichen. Der einzige früh von Preußen betriebene Eisenbahnbau, die Strecke von Berlin nach Königsberg, hatte neben wirtschaftlichen Erwägungen auch militärische; für private Investoren schien diese Strecke überdies nicht lukrativ. Das Eisenbahnwesen blieb in Deutschland zu-

---

<sup>415</sup> Mathias, *The First Industrial Nation*, S. 276f.

<sup>416</sup> Vgl. zum Folgenden: Dieter Ziegler, *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung: die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*. Stuttgart: Steiner 1996; James M. Brophy, *Capitalism, Politics and Railroads in Prussia, 1830-1870*. Columbus: Ohio State University Press 1998; Lothar Gall, Manfred Pohl (Hrsg.), *Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999.



nächst Landessache. Eine Reichsaufsicht wurde 1873/74 installiert, und in Preußen wurde ab 1879 der Eisenbahnbestand verstaatlicht. Die Deutsche Reichsbahn wurde indes erst 1920 durch einen innerdeutschen Staatsvertrag begründet.

Der militärische Nutzen der Eisenbahn war indes Beobachtern schon früh aufgefallen. Der französische General Lamarque verglich die Bedeutung der Eisenbahn für strategische Zwecke 1832 in der französischen Deputiertenkammer mit der Erfindung des Schießpulvers. Sowohl Friedrich List wie auch Friedrich Harkort unterstützen den Ausbau der Eisenbahn auch aus militärisch-strategischen Gründen. List machte gerade für Deutschland die Schnelligkeit der Bahn als wirksamen Schutz bedrohter Grenzen aus. Das Eisenbahnsystem fördere die Defensive und könne, da es Kriege mildere, abkürze und vermindere, letztlich gar den Krieg selbst zerstören.<sup>417</sup> In Großbritannien, wo die Entstehung der Eisenbahnlinien weitgehend ungesteuert privater Initiative überlassen blieb, hatte sich die Regierung im *Regulation Act* von 1842 bzw. 1844 das Recht vorbehalten, die Eisenbahn für eigene Zwecke zu nutzen; gedacht war vor allem an den Transport von Truppen oder Polizisten. Der *Regulation of the Forces Act* von 1871 ging einen Schritt weiter und ermächtigte die Regierung, im Fall des nationalen Notstands die Kontrolle über das Eisenbahnwesen zu übernehmen; dies geschah erstmals im Ersten Weltkrieg.

In Deutschland hatte man den militärischen Nutzen der Eisenbahn in den vierziger Jahren zu realisieren begonnen. Von militärischer Seite wurden erste überregionale Streckenverbindungen gefordert, die dann (bis auf eine Ausnahme) mit privaten Geldgebern finanziert wurde.<sup>418</sup> Die Mobilisierung von Truppen sowie ihre Dislozierung wurden damit erheblich erleichtert und beschleunigt; so wurde die Schlacht bei Königgrätz im Krieg gegen Österreich 1866 wesentlich durch die preußische Nutzung der Eisenbahn entschieden. Ab 1864 unterhielt der preußische Generalstab eine eigene Eisenbahnsektion, und durch das Kriegsleistungsgesetz von 1873 erhielten die Militäreisenbahnbehörden ein Durchgriffsrecht in Eisenbahnangelegenheiten. Dass die Eisenbahner als „militärische Reservearmee“<sup>419</sup> verstanden wurden belegt die enge Verknüpfung von militärischer und ziviler Nutzung. Viele Eisenbahnangestellte waren aus dem Militär gekommen und hatten in Habitus und Selbstverständnis eine militärische Grundhaltung beibehalten – bis hin zu eigenen Uniformen und Rangabzeichen, in der die militärische Welt sich in der der Eisenbahner spiegelte.

---

<sup>417</sup> So List in einer Mitte der dreißiger Jahre verfassten Schrift: „Deutschlands Eisenbahnsystem in militärischer Beziehung“, in: Friedrich List, *Schriften, Reden, Briefe*. Band III/1: *Schriften zum Verkehrswesen*. Aalen: Scientia 1929 (Nachdruck der Ausgabe von 1929), S. 260-269.

<sup>418</sup> So Lothar Gall, „Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg“ in: Gall/Pohl, *Die Eisenbahn in Deutschland*, S. 13-70; 21

<sup>419</sup> Ebd., S. 46.

Aber nicht nur für militärische Zwecke, auch für innenpolitische Zwecke war der Ausbau der Eisenbahn gut zu verwenden. Richard Cobdens Bemerkung aus dem Jahr 1850: „since the introduction of railways, the same number of troops gives a vast increase of power“<sup>420</sup> zeigte, das mit der Vernetzung durch die Eisenbahn auch die Möglichkeiten staatlicher Machtprojektion zunahmen – potenziert noch durch die etwa gleichzeitige Innovation der Telegraphie.<sup>421</sup> In Deutschland zeigte sich dies bei der Niederschlagung der Revolution 1849, wo „Staatsmacht und Eisenbahn (...) ein blutiges Bündnis miteinander eingegangen waren.“<sup>422</sup> Umgekehrt ermöglichte die Eisenbahn und die Verbilligung des Transports eine vorher nie gekannte Mobilität. Das Personenbeförderungsaufkommen stieg rasant an und brach die Isolierung von Regionen und Siedlungswelten auf. Dies hatte vermutlich Goethe im Sinn, als er sich gegenüber Eckermann 1828 positiv über die neue Bahntechnologie äußerte, weil sie das ihrige tun werden, damit Deutschland eins werde.<sup>423</sup> In eine ähnliche Richtung argumentierte Friedrich List, der den Eisenbahnbau mit der Überwindung der Zersplitterung Deutschlands und der nationalen Einigung in Verbindung brachte. Insofern waren für List Zollverein und Eisenbahn „siamesische Zwillinge“, beide auf die nationale Einheit hin gerichtet. Als „Kulturbeförderungsmittel“ wirke die Eisenbahn überdies dem provinziellen Eigendünkel und Vorurteilen entgegen, weil „Talente, Kenntnisse und Geschicklichkeit jeder Art in Wechselwirkung“ bringe.<sup>424</sup> Aber List ging darüber noch hinaus: er bezeichnete die Eisenbahn als Mittel, mit dessen Hilfe Krieg, Unwissenheit, Nationalhass, Hungersnöte und Arbeitslosigkeit überwunden werden könnten.<sup>425</sup>

Tatsächlich trug die Eisenbahn nicht nur zur „Nationalisierung des Raumes“<sup>426</sup> bei, sondern setzte auch erste Akzente für eine internationale Zusammenarbeit. Bis zum Jahr 1861 hatte Preußen den Lückenschluss mit Belgien, Österreich, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und Russland vollzogen. Dies begünstigte das Zusammenwachsen der mitteleuropäischen Metropolen, die bald auch durch regelmäßig verkehrende Fernzüge miteinander verbunden wurden. Zwischen 1830 und 1880 wuchs die Anzahl der Schienenkilometer in Euro-

<sup>420</sup> Zitiert in: Jack Simmons, Gordon Biddle (Hrsg.), *The Oxford Companion to British Railway History. From 1603 to the 1990s*. Oxford, New York: Oxford University Press 1997, S. 186.

<sup>421</sup> Das galt im Übrigen auch für das Maschinengewehr, das sich durchaus zur Unterdrückung innenpolitischer Unruhen eignete (obwohl es, wie oben beschrieben, militärisch nur mit äußerster Zurückhaltung betrachtet wurde); vgl. Ellis, *Social History of the Machine Gun*, S. 42-45.

<sup>422</sup> Gall, „Eisenbahn in Deutschland“, S. 26.

<sup>423</sup> Johann Peter Eckermann, *Gespräche mit Goethe in den letzten Jahren seines Lebens*. Hrsgg. von Christoph Michel, Frankfurt am Main: Deutscher Klassiker Verlag 1999, S. 680.

<sup>424</sup> List, *Schriften, Reden, Briefe*. Band III/1, S. 347f.

<sup>425</sup> Zitiert bei Gall, „Eisenbahn in Deutschland“, S. 16.

<sup>426</sup> Begriff bei Wolfgang Kaschuba, *Die Überwindung der Distanz. Zeit und Raum in der europäischen Moderne*. Frankfurt am Main: Fischer 2004, S. 75ff.

pa von 188 auf 168,983; diese enorme Vernetzung verband die europäischen Metropolen auf eine neue Weise. Schon 1846 war im Verein Deutscher Eisenbahngesellschaften ein Vertrag abgeschlossen worden, der die Vereinheitlichung der mitteleuropäischen Eisenbahnen zum Ziel hatte; diesem zunächst mit Deutschland, Österreich und Ungarn geschlossenen Vertrag traten Belgien, die Niederlande und Luxemburg später bei. Seit 1872 existierten eine europäische Fahrplankonferenz und eine Wagenbestellungskonferenz, die regelmäßig zusammenkamen, 1890 wurde in Bern die Übereinkunft über den Frachtverkehr abgeschlossen. Das europäische Eisenbahnnetz machte eine Kooperation über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg zur Notwendigkeit, wenngleich dies aber nicht notwendigerweise zu einer allgemeinen Pazifizierung der internationalen Beziehungen führte.

Anders als in den Vereinigten Staaten, wo die Eisenbahn dazu diente, das Land zu erschließen und Besiedlung zu ermöglichen, spielten diese Erwägungen in Europa keine Rolle.<sup>427</sup> Die Eisenbahn verknüpfte die Zentren der Industrialisierung miteinander; erst später, gegen Ende des 19. Jahrhunderts, ermöglichte das Netzwerk Eisenbahn eine Dezentralisierung der Industrieansiedlung.<sup>428</sup> Die Eisenbahn durchdrang klassische Kultur- und Wirtschaftsräume, systematisierte sie zu geografischen Räumen; vorindustrielle Standort- und Raum-Zeit-Verhältnisse verloren ihre Gültigkeit.<sup>429</sup> Die besondere, ja epochale Bedeutung der Eisenbahn war schon den Zeitgenossen deutlich. Heinrich Heine etwa sprach 1843, anlässlich der Eröffnung der Eisenbahnlinien von Paris nach Rouen und Orleans davon, Eisenbahnen seien ein „providentielles Ereigniß, das der Menschheit einen neuen Umschwung giebt“, vergleichbar mit der Erfindung des Schießpulvers und des Buchdrucks. Er begründete dies damit, dass die Elementarbegriffe von Raum und Zeit schwankend geworden seien, ja die Eisenbahn sogar den Raum getötet habe; ihm sei, „als kämen die Berge und Wälder aller Länder auf Paris angerückt“.<sup>430</sup> Die Verkürzung von Raum und Zeit ist also kein Phänomen der globalisierten Welt und des späten 20. Jahrhunderts, sondern reicht bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück.<sup>431</sup>

---

<sup>427</sup> Ausnahme waren die europäische Durchdringung des Osmanischen Reiches und die Erschließung Russlands.

<sup>428</sup> Friedrich-Wilhelm Henning, *Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert*. Paderborn: Schöningh 1996, S. 971.

<sup>429</sup> So Wolfgang Schivelbusch, *Geschichte der Eisenbahnreise. Zur Industrialisierung von Raum und Zeit im 19. Jahrhundert*. München, Wien: Hanser 1977, S. 52f; 171.

<sup>430</sup> Heinrich Heine, *Lutezia. Berichte über Politik, Kunst und Volksleben*. Säkularausgabe Band 11, Berlin: Akademie-Verlag 1974, S. 182.

<sup>431</sup> Das ist mein Haupteinwand gegen Peter Sloterdijk, der zwischen einer terrestrischen und einer elektronischen Globalisierung unterscheidet. Ersterer ordnet er den Zeitraum zwischen 1492 und 1945 zu. Entscheidend für die Globalisierung ist aber m.E. die Verdichtung von Raum-Zeit-Beziehungen durch die Beschleunigung von Personenbeziehungen (Reisen) und Kommunikation –

Die Eisenbahn war zweitens „Tempomacher“ der industriellen Führungssektoren, zu denen neben Eisen- und Stahlindustrie und Kohlebergbau auch der Maschinenbau gehörte.<sup>432</sup> Die industriellen Führungssektoren waren eng mit der Eisenbahn verkoppelt. Zum einen benötigte der Eisenbahnbau und –betrieb selbst die Produkte der industriellen Führungssektoren, zum anderen ermöglichte die Eisenbahn den Massentransport der benötigten Rohstoffe und es erschlossen sich über die Eisenbahn neue Absatzmärkte, die durch sinkende Transportkosten zusätzliche Attraktivität erlangten. Die Eisenbahn erschloss den industriellen Leitsektoren neue Märkte und unterstützte wirtschaftliches Wachstum. Sie vereinheitlichte den Wirtschaftsraum; sinkende Transportkosten ließen große regionale Preisspannen nicht mehr zu und erhöhten den Wettbewerbsdruck auf Unternehmen, die lediglich für einen regional definierten Markt produziert hatten. Schließlich wurde die Eisenbahn als Arbeitgeber und als Nachfrager eine ökonomische Macht *sui generis*. In den Jahren vor dem ersten Weltkrieg ist sie in Deutschland „größter Dienstleistungsbetrieb und größter Arbeitgeber des Reiches, ....größter Auftraggeber und (...) stärkster wirtschaftlicher Motor.“<sup>433</sup> Von diesem Selbstbewusstsein zeugen (nicht nur in Deutschland) die Bahnhöfe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als säkulare Kathedralen des Fortschritts, aber eben auch als Prachtbauten, die die besondere Verbindung von Wirtschaft, Technik und Staat dokumentierten.<sup>434</sup> Das gesellschaftliche Großprojekt der Eisenbahn zeugte sowohl vom Selbstbewusstsein einer bürgerlichen Schicht, die sich anschickte, die politische Verantwortung zu übernehmen als auch vom Gestaltungswillen eines Staates, für den gerade die Eisenbahn zu einem symbolträchtigen Träger eines neuen politischen, industriell-kapitalistischen Selbstverständnisses wurde.

Die Erfolgsgeschichte der Eisenbahn ist ein Musterbeispiel dafür, dass sich bestimmte Schlüsseltechnologien durchsetzen, egal, ob sie von privater oder öffentlicher Hand betrieben werden. Für den Stand der Technologie und die Vernetzung der europäischen Gesellschaften war es am Ende des 19. Jahrhunderts unerheblich, wer den Eisenbahnbau betrieb. Da es keine Stimmen in Europa gab, die den Eisenbahnbau grundsätzlich ablehnten, kann die Frage, ob die Entwicklung dieser Technologie interessegeleitet oder eigendynamisch bedingt war, nicht eindeutig beantwortet werden. Die militärischen Neuerungen gingen vielfach auf private Initiative zurück und stießen nicht immer auf freudige Resonanz im Militär. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts begann die engere

---

und dies schon weit vor 1945; Peter Sloterdijk, *Im Weltinnenraum des Kapitals. Für eine politische Theorie der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2005.

<sup>432</sup> Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte II*, S. 614.

<sup>433</sup> Gall, „Eisenbahn in Deutschland“, S. 55.

<sup>434</sup> Kaschuba, *Die Überwindung der Distanz*, S. 140ff.

Verknüpfung von Staat und Industrie in der Entwicklung der Militärtechnologie. Der Staat wurde also Schrittmacher technologischer Entwicklungen und förderte Produktentwicklungen, deren einziger Nachfrager er auch blieb. Aber auch im militärischen Bereich galt, dass sich Technologien gegen gesellschaftliche Widerstände durchsetzten und am Ende die Art und Weise des Umgangs mit Technik sich von den kulturellen und sozialen Kontexten weitgehend lösen konnte: Technik homogenisierte über Grenzen hinweg.

Dieser Prozess erfolgte weitgehend ungesteuert, d.h. ohne einen zugrunde liegenden „Masterplan“. Er entstand aus dem Absichten und Aktionen vieler Einzelner, ohne jedoch im Ergebnis einer Absicht zu entsprechen; Friedrich Engels hat in diesem Zusammenhang einmal von einem Kräfteparallelogramm gesprochen, bestehend aus den sich ergänzenden oder widerstreitenden Plänen und Aktionen Einzelner, die in der Summe jedoch ein Eigenes ergeben.<sup>435</sup> Nicht mehr der Handel oder die Landwirtschaft waren bestimmende Größen, sondern die Durchdringung der Gesellschaft mit den Imperativen der neuen Zeit, vor allem der Technik und dem technischen Denken. Ulrich Teusch hat diesen Prozess als „Technisierung“ der Gesellschaft gekennzeichnet und definiert diese als

- „die auf Dauer gestellte, institutionalisierte und zunehmend unausweichliche Steigerung des Technisierungsgrades (quantitativ) und des Technisierungsniveaus (qualitativ),
- die mit steigendem Technisierungsgrad bzw. -niveau wachsende Zahl (und möglicherweise auch wachsende Größe) der Technikfolgen, die ihrerseits ein beachtlicher Impulsgeber weiterer Technisierung sind,
- die fortschreitende Technisierung (also qualitative Veränderung) der gesellschaftlichen Wirklichkeit, d.h. der individuellen und kollektiven Denk- und Handlungsweise, der gesellschaftlichen Bereiche, ganzer Gesellschaften.“<sup>436</sup>

Dieses Verständnis von Technik beschränkt sich nicht lediglich auf die Entwicklung neuer Maschinen, also der *hardware*, sondern umschließt auch die Arbeitsorganisation, also die *software* der Produktion. Ein wirkmächtiges Bild hatte schon Adam Smith geliefert, der die produktivitätssteigernde Wirkung der Arbeitsteilung am Bild des Nadlers festgemacht hatte.<sup>437</sup> Hier führe die Aufteilung des Produktionsvorgangs in viele unterschiedliche Schritte dazu, die Arbeitseffizienz und damit die Produktivität enorm zu steigern. Technik bedeutet also nicht nur das Eindringen rationalen Denkens in die Entwicklung der Produktivkräfte,

---

<sup>435</sup> MEW 37, 464.

<sup>436</sup> Ulrich Teusch. *Was ist Globalisierung? Ein Überblick*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2004, S. 56f.

<sup>437</sup> Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*. Frankfurt am Main: dtv 1978, S. 9ff.

sondern auch der Produktionsverhältnisse, ja der gesellschaftlichen Verhältnisse insgesamt, sofern sie der Effizienzsteigerung dienen. Kriterium für die Einführung einer neuen Technik in diesem Sinn ist also nicht primär eine gesellschaftliche Akzeptanz, sondern die Effizienzsteigerung; dies war das Neue und eigentliche Zentrum der Industrialisierung. Unzweifelhaft maximierten Maschinengewehre die Effizienz im Krieg, und sie setzten sich deshalb auch gegen herkömmliche Begriffe wie Ehre und soldatische Tugend durch. Bürokratien steigerten die Effizienz des Regierens und änderten dadurch das Verständnis von Staat und Politik (s.u.), neue Techniken in der Landwirtschaft steigerten die Effizienz von Mitteleinsatz und Erträgen und ließen auf lange Sicht den Anteil der im agrarischen Sektor Beschäftigten schrumpfen. Effizienzsteigerung hat dort, wo sie sinnvoll sich umsetzen lässt, gesellschaftliche und soziale Folgewirkungen. Vor allem die sozialen Folgewirkungen werden uns weiter unten noch beschäftigen.

Aus der Definition der Technisierung ergibt sich auch, dass es eine grundsätzliche Alternative nur innerhalb technisch industrialisierter Gesellschaften, nicht aber zu ihnen besteht. Auch die Alternative einer sozialistischen Gesellschaft ist kein grundsätzlicher Abschied aus der Technisierung der Gesellschaft, sondern setzt diese geradezu voraus. Eine grundsätzliche Alternative<sup>438</sup> bestünde nur bei freiwilliger Selbstbeschränkung – eine eher unwahrscheinliche Option, da die Grundlage der modernen Gesellschaften die Freisetzung und Anerkennung von Eigennutz ist.<sup>439</sup>

Christoph Buchheim vertritt die These dass die industrielle Revolution ein Produkt einer besonderen westeuropäischen Kultur gewesen sei.<sup>440</sup> Dies bezieht sich im Besonderen auf die ideologischen Grundlagen, auf die Denkweise, die die Durchsetzung der Industrialisierung ermöglicht haben. Max Weber hat auf die fördernde oder hemmende Wirkung hingewiesen, die eine religiöse Verwurzelung für die Wirtschaftsentwicklung haben kann. Diese ist nicht in dem Sinn zu verstehen, dass eine strenge kausale Wechselwirkung zwischen Wirtschaftsethik und wirtschaftlicher Organisationsform besteht; doch hat, neben anderen Faktoren, religiöse Welt- und Heilssicht die praktischen Antriebe zum Handeln

---

<sup>438</sup> Eine solche Alternative hatte wohl Theodor W. Adorno im Blick als er schrieb: „Vielleicht wird die wahre Gesellschaft der Entfaltung überdrüssig und lässt aus Freiheit Möglichkeiten ungenützt, statt unter irrem Zwang auf fremde Sterne einzustürmen.“ Aber schon der Titel der Passage zeigt, dass Adorno die Umsetzungschancen einer solchen Vision skeptisch beurteilt: „Sur l'eau“, als auf Wasser (geschrieben). *Mimima Moralia*, S. 207.

<sup>439</sup> Friedrich Lütge etwa urteilt über das 19. Jahrhundert: „Vielleicht keine andere Zeit in der gesamten Menschheitsgeschichte hat in so einseitiger Weise an diese Kräfte des Menschen appelliert und sie zur Entfaltung gebracht, – zum Guten wie zum Bösen.“ *Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Berlin u.a.: Springer <sup>3</sup>1966, S. 405f.

<sup>440</sup> Buchheim, *Industrielle Revolutionen*, S. 96.

und damit zum Wirtschaften geprägt.<sup>441</sup> Vor allem der protestantische Geist ist nach Max Weber eng mit der Entwicklung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung verbunden, weil er den Gütererwerb von den Fesseln einer herkömmlichen Ethik befreite und das Gewinnstreben aus dem Ruch des Anstößigen erhob und zu etwas Gottgewolltem veredelte.<sup>442</sup> Es war die okzidentale Form des Rationalismus, die dem Kapitalismus zum Erfolg verhalf. Kennzeichnend für diesen ist, so Weber, die Berechenbarkeit technisch entscheidender Faktoren, die rationale Struktur von Recht und Verwaltung sowie die technische Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse.<sup>443</sup>

Als ebenso wirkmächtig erwiesen sich die Aufklärung und ein neues Menschenbild, das den Einzelnen, seine Freiheit und seine Arbeit in den Mittelpunkt stellte. Schrittweise wurde der Freiheitsbegriff von der politischen auf die wirtschaftliche Sphäre erweitert. Dreh- und Angelpunkt der neu entstehenden Wirtschaftsordnung war die institutionelle Absicherung des Eigentums und die Absage an eine Wirtschaftspolitik, wie sie der Staat im Merkantilismus betrieben hatte. Nicht die institutionelle Förderung einzelner Wirtschaftszweige, sondern die Freisetzung der kreativen Energien der Menschen selbst stand im Vordergrund. Die ideologische Grundlage hatte Adam Smith geliefert. Wenn jeder Einzelne seinen Zwecken nachgehe, werde er, wie von einer unsichtbaren Hand geleitet, auch das gemeine Beste befördern.<sup>444</sup> Überdies wisse jeder Einzelne am Besten, was für ihn förderlich sei. Smith war weit davon entfernt, reinen Kosten-Nutzen-Kalkülen das Wort zu reden. In seiner Theorie der ethischen Gefühle arbeitet er die Rolle der Sympathie und der sozialen Respektabilität für das Funktionieren der Gesellschaft aus. Als solche war sie Regulativ zu dem ökonomischen Egoismus und Voraussetzung für die These, dass die unsichtbare Hand nicht nur Investitionsströme wachstumsgerecht würde lenken können, sondern der Wohlstand allen zugute kommen würde. Smith hatte damit die Brücke von Egoismus zu sozialer Integrationskraft schlagen können. Solcherart verstanden würde die natürliche Freiheit des Einzelnen nicht in der Anarchie, sondern in Ordnung und Sicherheit resultieren: die Gesellschaft hatte ihren Anspruch auf Selbststeuerung gegen dem Leviathan deutlich gemacht.

David Ricardo sekundierte, dass Interventionen des Staates in die Wirtschaft unzulässig seien. Gegen die landbesitzende Klasse unterstrich er den Anspruch der neuen Klasse der Kapitalbesitzer: Nur diese seien in der Lage, durch

---

<sup>441</sup> Max Weber, „Einleitung zur Wirtschaftsethik der Weltreligionen“, in: Ders., *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*. Hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Kröner 1973, S. 398-440.

<sup>442</sup> Max Weber, „Asketischer Protestantismus und kapitalistischer Geist“, in: Ebd., S. 357-381; 370.

<sup>443</sup> Max Weber, „Vorbemerkung zu den gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie“, in: Ebd., S. 340-356; 349f.

<sup>444</sup> Vgl. dazu D.D. Raphael, *Adam Smith*. Frankfurt am Main: Campus 1991, S. 83ff.

die Reinvestition ihrer Profite für wirtschaftliches Wachstum zu sorgen, während die von der Landrente lebende Klasse wirtschaftlich nicht produktiv sei. Der Zusammenhang von Eigennutz und Gemeinwohl verengte sich auf die Interessen der Kapitalbesitzer, die mit der Ricardo'schen Theorie eine Begründung für ihren politischen Führungsanspruch formulieren konnten.<sup>445</sup>

Die bruchlose Übereinstimmung von Eigennutz und Gemeinwohl hat auch die Utilitaristen inspiriert, die die Nützlichkeit und die Glücksmaximierung in das Zentrum ihrer Überlegungen stellten. Dem Zug der Zeit gemäß beanspruchte der Utilitarismus auf der Höhe wissenschaftlicher Erkenntnis zu sein. Er sah sich selbst also weniger als Ideologie denn als wissenschaftliche Anleitung zum Verständnis von Wirtschaft auf der Grundlage selbstevidenter Wahrheiten. Er begünstigte einen radikalen Individualismus und wurde zur Leitideologie des klassischen Liberalismus – wenngleich weniger auf dem Kontinent als in Großbritannien. *Laissez-faire* und Freihandel wurden zentrale Forderungen des klassischen Liberalismus, durchaus mit einer Spitze gegen die tradierte politische Autorität und ihr Verständnis von Staat und Wirtschaft. Gleichzeitig wurde aber das Prinzip des Eigennutzes beschränkt: Grundlage für den Liberalismus waren Sicherheit und Eigentum, also genuine Leistungen des Staates, die auf ein vorgängiges Selbstverständnis gründeten und damit Kosten-Nutzen-Kalküle einhegten. Damit wurden nicht nur Grundregeln des Wirtschaftens formuliert, sondern die Voraussetzung für soziale Kohäsion bereitgestellt.<sup>446</sup> Die damit verbundenen Wertvorstellungen wurden aktiv propagiert als Leitbild der neuen Epoche, die jedem dem ihm eigenen Platz zuwies. Vor allem die unteren Schichten wurden Ziel einer nachhaltigen Ideologioffensive:

„The virtues of hard work (...), saving, thrift, sobriety became the new social imperatives dinned into the heads of the working class by their social betters by every known means of communication. They were enshrined in Nonconformist and evangelical doctrine. In Sunday schools, pulpits, the mechanics institute after 1824 and all forms of literature in the hands of middle-class publicists, were preached the golden rules as they attempted to diffuse the bourgeois virtues down the social scale.“<sup>447</sup>

---

<sup>445</sup> Zu Ricardo vgl. Karl Pribram, *Geschichte des ökonomischen Denkens*, Band 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 280ff.

<sup>446</sup> Zur Bedeutung von Institutionen für ökonomische Effizienz und soziale Kohäsion vgl. Douglass C. North, *Theorie institutionellen Wandels*. Tübingen: Mohr 1988. North argumentiert, dass Institutionen das Marktgeschehen berechenbarer machen; dazu gehören eine Theorie des Eigentums, der Staat als Garant für die Einhaltung der Spielregeln am Markt und eine Ideologie, die das *free rider* Phänomen beschränkt und die Möglichkeit altruistischen (also nicht marktkonformen) Verhaltens eröffnet.

<sup>447</sup> Mathias, *The First Industrial Nation*, S. 208.



Später erfolgte die für den Zusammenhalt der Gesellschaft notwendige Ideologievermittlung über die Schulen und das Militär, ohne aber die religiösen Untertöne einer natürlichen, also gottgewollten Ordnung, in die es sich zu fügen galt, vollends zu verlieren. Sie bildete das Gegenstück zu einer rein rationalistischen Betrachtung, die das dem Markt zugrunde liegende Leitbild des *homo oeconomicus* ja nahe legen würde. Aus dem *homo oeconomicus* ließen sich aber weder Motive der Fügsamkeit generieren noch die soziale Kohäsion begründen. Mehr noch: eine rein auf „naturgesetzliche“ Mechanismen von Angebot und Nachfrage rekurrierende Wirtschaftstheorie fand ihre Grenzen dort, wo die ungewollten Nebenwirkungen daran gingen, die Grundlagen der eigenen Wirksamkeit zu unterminieren.

Die liberalistische Grundideologie der industrialisierenden Gesellschaft bedeutete deshalb nicht, dass der Staat sich, in dem viel beschworenen Bild, lediglich zum Nachtwächterstaat entwickelte und in der Wirtschaft nach dem Bild des *Laissez-faire* verfuhr. Zunächst ist richtig, dass eine Reihe von überkommenen Beschränkungen des Wirtschaftens, Relikte aus absolutistischer Zeit, zum Hemmnis der wirtschaftlichen Entwicklung wurde. In Frankreich beseitigte die Revolution diese Relikte, in England und in Deutschland erfolgte dies schrittweise. Allgemeines Ziel war die Beseitigung restriktiver und dirigistischer staatlicher Wirtschaftshemmnisse, eine Liberalisierung von Gewerbe und Handel, von Produktion und Distribution, aber auch eine schrittweise Abschaffung von Monopolen. Das bedeutete aber keineswegs die Freiheit vom Staat, sondern die Befreiung von der arbiträren, wenig effizienten und kompetenten Gängelung durch den Staat. Nicht der Markt mit den Gesetzen von Angebot und Nachfrage trat an die Stelle des Staates, sondern ein modernisierter Staat, der eine rationale Wirtschaftspolitik betrieb und in den Grundprinzipien der Arbeitsteilung und Rationalisierung mit dem industriellen System konvergierte. So gilt selbst für das bisweilen als Musterbeispiel des *Laissez-faire* vorgeführten England, dass dort der Staat mit zunehmender Industrialisierung wirksamer und nachhaltiger in die Wirtschaft eingriff als je zuvor und keineswegs dem Idealbild des Nachtwächterstaats entsprach.<sup>448</sup>

Auch in Deutschland war das Verhältnis von Staat und Wirtschaft im 19. Jahrhundert nicht frei von Brüchen.<sup>449</sup> In Preußen hatte sich durch die Gesetzgebung der Reformzeit die wirtschaftliche Liberalisierung in einem Akt vollzogen, während die süddeutschen Länder schrittweise folgten. So hatten sich in den

---

<sup>448</sup> Vgl. Phyllis Deane, *The First Industrial Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press 1965, Kap. 13.

<sup>449</sup> Zum Folgenden Wolfram Fischer, „Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung“, in: Rudolf Braun u.a., *Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte*. Köln: Kiepenheuer und Witsch 1972, S. 287-304.

sechziger Jahren die Prinzipien des wirtschaftlichen Liberalismus in Deutschland flächendeckend durchgesetzt, wurden aber nach der Gründerzeitkrise (auch da einem europäischen Trend folgend) durch protektionistische Maßnahmen gegen den Freihandel partiell abgeschirmt. Betrachtet man die vier Funktionen, die der Staat gegenüber der Wirtschaft ausübte, nämlich als

- a. Gesetzgeber (Gewerbe und Handelsgesetze; Patentgesetze, Zoll und Steuergesetze)
- b. Administrator (Finanzpolitik, Gewerbeförderung, Infrastrukturausbau)
- c. Unternehmer (staatliches Eigentum in Land- und Forstwirtschaft, Bergwerke, Industrie, Banken und Versicherungsgesellschaften)
- d. Konsument und Investor (Hof und Verwaltung; Militärbedarf; Bedarf für die Mittel der Infrastruktur),

so wird deutlich, dass sich die These von der Trennung von Staat und Wirtschaft angesichts des tatsächlichen komplexen Beziehungsgeflechts ebenso wenig halten lassen wird wie die These vom Nachtwächterstaat. Entscheidend für die Wirtschaftspolitik in der Industrialisierung wurde die Tatsache, dass durch die Verbesserung der Transportmöglichkeiten ein nationaler Markt entstand und die regionalen, teils unabhängig voneinander existierenden Märkte ablöste. Dies machte eine nationale Wirtschaftspolitik überhaupt erst möglich, eine Ökonomie also, die nicht auf den Hof zentriert war, sondern auf die Nation – die Begriffsbildungen der „Nationalökonomie“ und der „Volkswirtschaft“ legen davon Zeugnis ab. Aber schon mit der Entstehung einer nationalen Wirtschaftspolitik war diese prinzipiell offen, denn der wirtschaftliche Austausch über die Grenzen hinweg ließ keinen geschlossenen Handelsstaat (Fichte) zu. Somit trugen die europäischen Volkswirtschaften schon im Moment ihrer Entstehung einen gegenläufigen, transzendierenden Moment in sich, der die Reichweite der Verbindung von Staat und Wirtschaft potentiell begrenzte.<sup>450</sup>

Aber auch aus einem zweiten Grund ist der Begriff der Volkswirtschaft, insofern damit eine homogene gesamtnationale Wirtschaftsbetrachtung nahegelegt wird, irreführend. Die Industrialisierung brachte keinen homogenen Wirtschaftsraum hervor, sondern begünstigte zunächst die Bildung von regionalen Zentren, die durchaus auch mit anderen Zentren über Grenzen hinweg in regem Austausch stehen konnten. Die Disparitäten zwischen industriellen Zentren und nicht industrialisierten Regionen verschärften sich; in den industriellen Zentren kam es zu überdurchschnittlicher Zuwanderung und regionalem Wohlstandsgefälle, dem

---

<sup>450</sup> Stefan Breuer, *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*. Reinbek: Rowohlt 1998, S. 283f.

man staatlicherseits ab den 1880er Jahren dadurch zu begegnen suchte, dass mit der Eisenbahn die regionale Erschließung vorangetrieben wurde.<sup>451</sup>

Die Industrialisierung erweiterte die Abschöpfungsmöglichkeiten des Staates, der schon aus diesem Grund daran interessiert sein musste, dem Fortgang der Industrialisierung keine Hemmnisse zu bereiten. Gleichzeitig galt aber auch, dass das Versprechen wirtschaftlichen Wachstums und damit der materiellen Besserstellung der Bevölkerung sich zu einer durch den Staat zu garantierenden Erwartung verdichtete. Hans-Ulrich Wehler urteilt:

„In industriegesellschaftlichen Wachstumsgesellschaften gewinnt das wirtschaftliche Wachstum, das mit seinen Früchten die Lebenschancen einer rasch wachsenden Zahl von Menschen auf eine unvorstellbare Weise vermehrt, eine legitimationsstiftende Funktion für das politische System. Sie tritt zunächst neben die Legitimation durch Tradition, durch parlamentarische Verfahren, durch charismatische Handlungserfolge. In dem Maße aber, in dem Tradition und Charisma dem Verschleiß unterliegen, wird offenbar die legitimatorische Wirkung von Wachstumserfolgen ständig aufgewertet, so dass die Regierung geradezu unter Zugzwang gerät, durch ökonomische Leistungen ihre Legitimationsbasis zu sichern.“<sup>452</sup>

In dieser Erwartung liegt die Geburt des Interventionsstaates begründet, der sich nicht auf ein naturwüchsiges, organisches Wachstum der Wirtschaft verlässt, sondern seinerseits zur Beförderung von Wachstum und Wohlstand beizutragen hat. Diese Erwartung wird von zwei Seiten genährt: Auf der einen Seite von Unternehmer und Assoziationen, die dem Staat als einflussreicher Machtfaktor entgegen treten und ihn vor allem in seiner Rolle als Gesetzgeber, Administrator, Konsument und Investor fordern – ein Aspekt der gerade in den Leitsektoren wegen der internationalen Konkurrenz nicht zu unterschätzen ist.<sup>453</sup> Zweitens, und dies erscheint für die Entwicklung des modernen Staates bedeutsamer, die Anforderungen an den Staat von der Seite sozialpolitischer Notwendigkeit her, durch Gesetzgebung, Administration und Umverteilung die negativen Auswirkungen der Industrialisierung abzufedern. Gegen die grundsätzlich marktpositiven Stimmen, die dem Staat anrieten, sich jeglicher Intervention in der Wirtschaft zu enthalten, meldeten sich kritische Stimmen zu Wort, die von den negativen Begleiterscheinungen der Frühindustrialisierung geprägt waren.

---

<sup>451</sup> Ziegler, *Eisenbahnen und Staat*, S. 546ff.

<sup>452</sup> Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band III, München: Beck 1995, S. 671.

<sup>453</sup> Vgl. Ulrich Wengenroth, *Unternehmensstrategien und technischer Fortschritt. Die deutsche und britische Stahlindustrie 1865-1895*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1986, der den Aufstieg der deutschen Stahlindustrie gegenüber der britischen auf die Fähigkeit zurückführt, staatliche Unterstützung für Wirtschaftsinteressen zu mobilisieren.

Thomas Malthus etwa warnte, dass die allgemeine Bevölkerungsentwicklung der Fähigkeit zur Nahrungsversorgung hinter sich lassen könnte; die Bevölkerung vermehre sich in geometrischer, die Subsistenzmittel in arithmetischer Reihe.<sup>454</sup> Diese von Malthus in den Rang einer Gesetzmäßigkeit gehobene These ließ allerdings wenig Raum für staatliche Intervention. Allenfalls durch Erziehung, durch Erschwerung von Heiraten in den unteren Klassen könne dem Problem begegnet werden. In der Konsequenz der biologistischen Prämissen von Malthus lag die Ablehnung von Armenpflege; gesellschaftliche Ursachen des Pauperismus kamen Malthus nicht ins Blickfeld. Tröstlich war aber jedenfalls, dass Malthus der Arbeiterklasse ins Stammbuch schrieb, dass auch eine Revolution an Arbeitspreis und Verfügbarkeit der Subsistenzmittel nichts ändern werde, da diese objektiven Gesetzmäßigkeiten unterlägen.

Andere prononcierte Vertreter eines *Laissez-faire* wie etwa John Stuart Mill haben hingegen durchaus die Notwendigkeit gesehen, dass der Staat sich unerwünschter Begleiterscheinungen der Industrialisierung annehme. Mill argumentierte, dass die krassen Unterschiede in der Eigentumsverteilung dann nicht mehr zu rechtfertigen seien, wenn ein Teil der Gesellschaft in seiner Existenz bedroht sei; das Recht auf Eigentum finde seine Grenzen dort, wo es mit Prinzipien sozialer Gerechtigkeit nach dem Utilitätsprinzip kollidiere.<sup>455</sup> In Deutschland sekundierten Karl von Rotteck und Carl Theodor Welcker, die zwar das Prinzip des Eigentums verteidigten, es aber für unvereinbar mit den krassen sozialen Unterschieden hielten, die das Schreckensbild eines „Krieges der Eigentumslosen wider die Eigentümer“ heraufbeschworen.<sup>456</sup> Leitbild war, wie Welcker klar darstellte, eine „verhältnismäßig gleiche Eigentumsverteilung und Eigentumsgewährung für alle Familienväter, eine Verteilung und Erhaltung mit dem Ausschlusse wucherischer und ungerechter Erwerbungen oder Verletzungen, des erworbenen und der gleichen Erwerbungsmöglichkeit, und zwar aller Verletzungen durch Privatwillkür wie durch ungerechte öffentliche Maßregeln, durch Erb-

---

<sup>454</sup> Allerdings rückte Malthus in späteren Auflagen von dieser „Gesetzmäßigkeit“ ab; vgl. Edward Anthony Wrigley, David Souden, „Introduction“, in: Dies. (Hrsg.), *The Works of Thomas Robert Malthus*. Band 1. London: W. Pickering 1986, S. 7-39; 22.

<sup>455</sup> „Dass in den Augen des Ethikers wie des Gesetzgebers jeder den gleichen Anspruch auf Glück hat, bedeutet, dass er den gleichen Anspruch auf die Mittel zum Glück hat, außer insoweit, als die unausweichlichen Bedingungen des menschlichen Lebens und das Gesamtinteresse, in dem das Interesse jedes einzelnen enthalten ist, dieser Maxime Grenzen setzen; und diese Grenzen sollten so eng wie möglich gezogen werden.“ John Stuart Mill, *Der Utilitarismus*. Stuttgart: Reclam 1985, S. 107.

<sup>456</sup> Karl von Rotteck, „Eigentum“, zitiert in Lothar Gall, Rainer Koch (Hrsg.), *Der europäische Liberalismus im 19. Jahrhundert. Texte zu seiner Entwicklung*. Band 4, Frankfurt am Main: Ullstein 1981, S. 40-50; 47.

und Steuergesetze, durch Privilegien usw.“<sup>457</sup> *Laissez-faire* bedeutete also nicht die Absage an staatliche Tätigkeit in der Wirtschaft insgesamt, sondern lediglich an die merkantilistische Tradition und die hergebrachten, traditionellen zünftischen Regelungen, die mit der Dynamik der Industrialisierung kollidierten. Freiheit und Eigentum hieß nicht die Übertragung des Hobbeschen Anarchieparadigmas auf die Wirtschaft, sondern Leitbild war sehr wohl die allgemeine Hebung der Wohlfahrt und eben nicht die Verschärfung ökonomischer Gegensätze in der Gesellschaft. Zwar war die „fortschreitende Kommerzialisierung der Sozialbeziehungen (...) Vorbedingung des Industrialismus“<sup>458</sup>, doch schon aus ebenso rationalen Motiven heraus konnte eine vollständige Kommerzialisierung der Sozialbeziehungen unterbunden werden: von Motiven politischer Klugheit<sup>459</sup> über Gesundheitserwägungen<sup>460</sup> bis hin zu Zielkonflikten zwischen ökonomischer Rationalität und staatlicher Notwendigkeit<sup>461</sup> konnten die Einschränkungen einer reinen Dominanz des Marktes begründet werden.

Darüber hinaus war in den Grundwerten der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft ein produktives Spannungsverhältnis von wirtschaftlicher und politischer Rationalität angelegt. Freiheit und Gleichheit erlaubten schon in ihrem zugrunde liegenden Menschenbild keine vollständige Verzweckung sozialer Verhältnisse, wie sie die ökonomische Rationalität des *homo oeconomicus* nahe legen mochte. So hatte die französische Nationalversammlung in ihrer Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte erklärt, dass der Endzweck jeder politischen Vereinigung (also staatlicher Gewalt) die Erhaltung der natürlichen Menschenrechte sei und diese Rechte als „Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung“ näher ausgeführt. Aber wie konnte es Freiheit und Sicherheit geben, wenn es an Subsistenzmitteln mangelte? Musste dann nicht die öffentliche Macht einschreiten, der die „Verbürgung der Menschen- und Bürgerrechte“ oblag? Musste Freiheit nicht nur als Freiheit von Unterdrückung, sondern auch als Gestaltungsfreiheit verstanden werden und damit zunächst garantieren, dass alle Menschen frei von der Sorge um das existenzielle Minimum sind? In dieser Logik der Menschenrechte lag es, wenn Robespierre in den Verfassungs-

---

<sup>457</sup> Carl Theodor Welcker, „Eigentum“, zit. in Gall/Koch, *Der europäische Liberalismus*, Band 4, S. 51f.

<sup>458</sup> Metz, *Industrialisierung und Sozialpolitik*, S. 22.

<sup>459</sup> Aristoteles schrieb in seiner Politik: (1320a 33-37): „Der wahrhafte Demokrat muss also vielmehr darauf schauen, dass das Volk nicht gar zu arm werde. Denn dies ist die Ursache, wenn eine Demokratie schlecht wird. Man muss es also so einrichten, dass eine dauernde Wohlhabenheit entstehe: denn dies nützt auch den Wohlhabenden.“

<sup>460</sup> Zum Zusammenhang von Fabrikgesetzgebung und Gesundheitsfragen Metz, *Industrialisierung und Sozialpolitik*, S. 114f.; zu Hygienereform und sanitärer Erneuerung der Städte S. 140-177.

<sup>461</sup> So etwa in der Frage, ob Kinderarbeit die Qualität des militärisch rekrutierbaren Personals einschränkt.

beratungen 1792 postulierte, das erste Sozialgesetz bestehe darin, „dass allen Mitgliedern der Gesellschaft die Mittel für ihren Lebensunterhalt verbürgt werden.“<sup>462</sup> Öffentliche Unterstützung Bedürftiger wurde zu „einer heiligen Verpflichtung“, sei es dass ihnen Arbeit oder die Mittel für ihren Unterhalt gegeben werden.<sup>463</sup>

Dies war in der Tat revolutionär und signalisierte eine neue Qualität gesellschaftlicher Sozialintegration: Nicht mehr über Mildtätigkeit, sondern als Verpflichtung des Staates den in Not geratenen Bürgern gegenüber. In ihr wurde der Begriff der Gleichheit mit Inhalt gefüllt, der Begriff der Solidarität erhielt eine über das deklamatorische hinausgehende rechtliche Fundierung als einem Anspruch gegen die Allgemeinheit. In der Praxis allerdings konnte sich das neue Unterstützungsrecht in Frankreich nicht halten. Schon 1794 wurde es wieder durch die fallweise Unterstützung ohne Rechtsanspruch ersetzt.<sup>464</sup> Armenpolitik blieb den Kommunen oder privater Initiative überlassen; überdies, so wurde argumentiert, nehme eine systematische Armenpolitik den Menschen den Willen, sich selbst zu helfen. Damit drehte sich der normative Impuls der Revolution um: Selbstbestimmung, Emanzipation und Freiheit waren mit staatlicher Unterstützung nicht vereinbar.

Weniger vom Solidaritätsgedanken als von der Ideologie des freien Individuums, das für sich selbst aufzukommen habe, war auch das englische Armengesetz (*Poor Law*) von 1834 geprägt. Öffentliche Unterstützung wurde zwar grundsätzlich gewährt, aber mit abschreckenden Konditionen verbunden, so beispielsweise der Einweisung in ein Arbeitshaus. Ziel des Gesetzes war es, die Sicherheitserwartung der an der Armutsschwelle lebenden Arbeiter zu reduzieren. Wer aus eigener Kraft seine Selbständigkeit nicht bewahren konnte, wurde nur unter erheblicher Einschränkung seiner Lebensumstände vor dem Elend bewahrt. Hintergrund des Gesetzes war eine über die Jahre erheblich angestiegene Steuerbelastung für die Unterstützung der Armen; mit dem *Poor Law*, das für viele Jahrzehnte die Grundlage der Armenpflege bildete, sollten also nicht nur steuerliche Entlastungen einhergehen, sondern es war stark ideologisch geprägt und versuchte, die Grundidee von Individualität und Selbständigkeit gegenüber den älteren paternalistischen Fürsorgeideen und den Wechselseitigkeitsverpflichtungen brachial in die soziale Wirklichkeit umzusetzen.<sup>465</sup> Gegenüber der älteren Wirtschaftsordnung, die den einzelnen einschränkte und seine Bewegungsfrei-

---

<sup>462</sup> Zit. bei Marcel Gauchet, *Die Erklärung der Menschenrechte. Die Debatte um die bürgerlichen Freiheiten 1789*. Reinbek: Rowohlt 1991, S. 209.

<sup>463</sup> Ebd., S. 210.

<sup>464</sup> Karl H. Metz, „Solidarität und Geschichte. Institution und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert“, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 172-194; 175.

<sup>465</sup> Metz, *Industrialisierung und Sozialpolitik*, S. 73-85.

heit beschneit, war der Arbeiter nun tatsächlich frei, seine Arbeitskraft auf dem Markt anzubieten. Er war weder an den Boden gebunden noch einem Grundherrn verpflichtet, ein sozialer Aufstieg über die geburtsständischen Schranken hinweg lag grundsätzlich im Bereich des Möglichen. In Übertragung der politischen Ideen des Gesellschaftsvertrages auf die Wirtschaft wurde er als ein freier Agent gesehen, dem es freistand, seine Arbeitskraft wann und wo immer anzubieten. Diese Freiheit war aber ambivalent; der Arbeitnehmer besaß, wie Walter Weddigen bissig formuliert, tatsächlich „alle erdenklichen Freiheiten, einschließlich derjenigen, zu hungern und zu verhungern, wenn er seine Arbeitskraft am Arbeitsmarkt nicht oder nur zu unzureichenden Preisen absetzen konnte, oder wenn ihm diese seine Arbeitskraft infolge von Alter oder Krankheit verloren ging.“<sup>466</sup> Folgte man dieser ideologischen Grundstimmung, war Armut und Elend nicht gesellschaftlich, sondern individuell verschuldet. Insofern fügte sich das Armen-gesetz bruchlos in die utilitaristische Grundphilosophie. Durch Umerziehung konnte aus dem unselbständigen der selbständige Mensch entstehen, der eigenständig nach Lust/Leid-Kalkülen agierte. Durch negative Anreize (beispielsweise das unangenehme Arbeitshaus oder die in erzieherischer Absicht neu eingerichteten Gefängnisse) würde er dahin gebracht, sich gesellschafts- und marktkonform zu verhalten – ein wahrer *homo benthamiticus*.<sup>467</sup>

In Deutschland war man von den Entwicklungen in Großbritannien weit entfernt; weder hatte sich die Lage der Unterschichten dort so dramatisch wie in England zugespitzt, noch hatte der Manchester-Kapitalismus und der radikale Liberalismus in Deutschland Resonanz gefunden; zudem hatte dort die Industrialisierung mit ihren erheblichen sozialen Folgewirkungen erheblich später eingesetzt. Die älteren, paternalistisch geprägten Vorstellungen einer „guten policey“ wirkten auch in Deutschland nach und wurden, vor allem durch Lorenz von Stein, zur Idee der sozialen Demokratie weiterentwickelt. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beschränkte sich der Staat nicht nur auf die Repression sozialer Proteste, sondern griff auch regulierend zum Schutz der arbeitenden Klassen ein; auch erste Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Notstandsgebieten fallen in diese Zeit.<sup>468</sup> Die soziale Frage, also die „Einhausung der Arbeiter in die Gesellschaft“<sup>469</sup> gewann aber zunehmend an Gewicht. Mit der Zeit wurde klar, dass weder Lösungen auf freiwilliger Basis noch die herkömmliche Armenpflege der Kommunen zureichten. Es sollte aber noch bis in die achtziger Jahre dauern, bis mit der viel beachteten (und nachgeahmten) Sozialversicherungsgesetzgebung in

---

<sup>466</sup> Walter Weddigen, *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*. Stuttgart: G. Fischer 1957, S. 14.

<sup>467</sup> Metz, *Industrialisierung und Sozialpolitik*, S. 39.

<sup>468</sup> Ritter, *Der Sozialstaat*, S. 47.

<sup>469</sup> Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, S. 243.

Deutschland ein innovatives Element neben die Instrumente der Repression eingeführt wurde. Erst dieses „neue Modell einer national organisierten, umfassenden, obligatorischen Solidargemeinschaft von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat eröffnete die Chance, Armut und Elend als Massenschicksal der Arbeiterschaft (...) zu lindern und entscheidend zurückzudrängen.“<sup>470</sup>

Der „Geist der Neuerung“, dessen verderbliche Wirkungen Papst Leo XIII. im Jahr 1891 in der Enzyklika *Rerum Novarum* beklagte, hatte im Laufe des 19. Jahrhunderts die alte ständische Gesellschaft in allen industrialisierten Staaten gründlich umgewandelt. Die eigentliche Trennlinie sozialer Ausgrenzung verlief dabei nicht zwischen den Arbeitern und der Bourgeoisie, wie es Marx und Engels emphatisch betonten, sondern zwischen gelernten und ungelernten Arbeitern.<sup>471</sup> Die Industrialisierung hatte die soziale Ungleichheit zunächst verschärft; im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert wurde diese Verschärfung aber durch eine Reihe von Faktoren wieder abgemildert. Dazu gehörten die Rolle der Arbeiterbewegung, die Ausweitung der Produktion und der Zugang zu Konsumgütern, die Änderung der Arbeitsorganisation, verbesserte hygienische, sanitäre und medizinische Verhältnisse, die Verbesserung des Wohnumfelds durch genossenschaftlichen und öffentlichen Wohnungsbau, die Expansion der Sekundar- und Hochschulausbildung und schließlich das Bewusstsein des Bürgertums, dass eine erfolgreiche gesellschaftliche Integration der Arbeiterschaft mit ihrer dauerhaften ökonomischen Ausgrenzung nicht vereinbar ist. Nicht zuletzt durch die überseeische Migration wurden soziale Spannungslagen entschärft; im Verlauf des 19. Jahrhunderts und bis zum Ersten Weltkrieg verließen über 50 Millionen Menschen Europa.<sup>472</sup>

Ein wichtiger gesamtwirtschaftlicher Faktor war überdies das stetig ansteigende wirtschaftliche Wachstum. Zwischen 1850 und 1914 verfünffachte sich das Nettosozialprodukt in Deutschland; die Anzahl der Beschäftigten verdoppelte sich im gleichen Zeitraum, wobei der primäre, also agrarische Sektor, fast die Hälfte seines Anteils am Nettosozialprodukt verlor, während der industrielle Sektor seinen Anteil mehr als verdoppeln konnte.<sup>473</sup> Wirtschaftliches Wachstum, die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und nicht zuletzt die Steigerung der

---

<sup>470</sup> Ritter, *Der Sozialstaat*, S. 61.

<sup>471</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden Hartmut Kaelble, *Industrialisierung und soziale Ungleichheit*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1983.

<sup>472</sup> Saskia Sassen, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt am Main: Fischer 1996, S. 58. Menschen zu „exportieren“ war eine Lösung, soziale Spannungen zu dämpfen. Die andere war es, Waren zu exportieren und die Wirtschaft zu expandieren. Zu diesem Zusammenhang ist die bei Hildebrandt, *Das vergangene Reich*, S. 168 zitierte Aussage von Caprivi exemplarisch.

<sup>473</sup> Zahlen bei Heinz Lampert, Jörg Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin u.a.: Springer 2001, S. 65.



Nettolohnquote trugen das ihrige dazu bei, die sozialen Verwerfungen der früh-industriellen Zeit zu glätten.<sup>474</sup>

Darüber hinaus brachte die Industrialisierung eine Neubestimmung und Erweiterung von Staatsaufgaben. Griff der Merkantilismus zentral und partiell in das Wirtschaftsgeschehen ein, so entwickelte sich der moderne Staat durch die Industrialisierung zu einem Sozialstaat, der zentral und umfassend in die Wirtschaftsvorgänge eingriff. Komplementär dazu war ein Wandel im Selbstverständnis der Rechte des Staatsbürgers, der nach den Freiheitsrechten und Partizipationsrechte nun auch soziale Rechte einforderte. Die Begründung, Umsetzung und Ausweitung sozialstaatlicher Politiken bestimmte bis zum Ende des 20. Jahrhunderts das Verständnis und Selbstverständnis des modernen Staats, dessen Legitimation zunehmend an die Fähigkeit gekoppelt wurde, die soziale Integration der Gesellschaft zu befördern. Die Ausweitung von Staatsaufgaben setzte ein erheblich höheres Maß an Information über die Gesellschaft voraus, und diese Informationen mussten gesammelt, verwaltet, angewendet, archiviert werden; der Staat durchdrang, vermaß, taxierte die Gesellschaft und baute damit seine Machtposition aus. Darüber hinaus schöpfte er über Steuereinnahmen stetige und mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung wachsende Staatseinnahmen ab, die für die sich ausweitenden Staatsaufgaben und das dafür notwendige Personal Verwendung fanden.<sup>475</sup>

Walter Eucken hat Bismarcks Wirtschaftspolitik als einen „Interventionismus der Staatsräson“ bezeichnet;<sup>476</sup> richtig daran ist, dass der industrialisierte Staat Wirtschaftsstrukturen zu seiner eigenen Machterhaltung und Machtentfaltung nutzen konnte. Dazu gehören die sozialpolitischen Maßnahmen ebenso wie Handelsgesetze, Wirtschafts- und Standortförderung, gezielte Kartell- und Monopolbildung, Subventionen, Investitionen und staatlicher Konsum. Als gesamt-europäisches Phänomen wachsen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts Politik und Wirtschaft zusammen; während einige von der „Politisierung der Wirtschaft“ sprechen, ist dies für andere ein Aufweis dafür, dass der Staat zur Beute partikularer (d.h. wirtschaftlicher) Interessen wird. All dies hatte nicht nur Konsequenzen für das Staatsverständnis nach innen, sondern auch für die Außenpolitik

---

<sup>474</sup> In Deutschland stiegen die Reallöhne zwischen 1850 und 1870 von 295 auf 333 RM, dann bis 1914 auf 728 RM; Lütge, *Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, S. 479; 510.

<sup>475</sup> So waren im Vereinigten Königreich die Ausgaben für die Zivilregierung Anfang des 19. Jahrhunderts zurückgegangen, ab Mitte des Jahrhunderts langsam gestiegen und dann beinahe explosionsartig zwischen 1890 und 1910 – dies spiegelt die Entwicklung von dem erstmaligen Rückzug des Staates über seine Neuformation und sein schließliches Ausgreifen; Zahlen bei Mathias, *The First Industrial Nation*, S. 463.

<sup>476</sup> Walter Eucken, „Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus“, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 36 (1932), S. 297-321; 303.

industrialisierter Staaten und damit für die Transformation des Westfälischen Systems.

Das sich die innere und äußere Politik auf der Nationalökonomie aufbaue<sup>477</sup> ist schon den Zeitgenossen des 19. Jahrhunderts bewusst gewesen; doch welchen Einfluss hat die Wirtschaft denn genau auf die Außenpolitik? Hierzu gab es unterschiedliche Perspektiven. Vor allem der Imperialismus und der zwischen 1886 und 1900 stattfindende *Scramble for Africa* hat eine Vielzahl von Interpretationen angeregt. J.A. Hobson, ein „radikalliberaler Theoretiker des Imperialismus“<sup>478</sup> etwa argumentierte, dass anlagesuchendes Kapital durch eine Unterkonsumtionskrise im Inland sich neu orientiere und Investitionsmöglichkeiten im Ausland suche; um die damit verbundenen Risiken zu minimieren würden Regierungen veranlasst, diese Investitionen politisch und militärisch abzusichern.<sup>479</sup> Auch die marxistische Tradition sah im Imperialismus eine enge Verknüpfung von wirtschaftlichen Interessen und staatlichem Handeln.<sup>480</sup> Rudolf Hilferding führte den Imperialismus auf die Kartell- und Monopolbildung des Finanzkapitals zurück und beschrieb ihn als eine Vereinnahmung eines starken Staates durch Banken und Industrie.<sup>481</sup> Hatte Hobson noch seine Hoffnungen in den Freihandel gesetzt, der lediglich von den Verzerrungen des „Beutekapitalismus“ gereinigt werden müsse,<sup>482</sup> sah Hilferding das Zeitalter des Freihandels als überholt an. Es gehe, so Hilferding, nicht mehr um eine Harmonie der Interessen, sondern um Macht; nicht mehr um die Selbständigkeit des einzelnen Kapitalisten, sondern seine Bindung; nicht um die Anarchie der Konkurrenz, sondern um die Organisation des Kapitalismus; nicht um Humanität, sondern um die Macht des Staates. Kurz: die Ideologie des Imperialismus entsteht „als Überwindung der alten liberalen Ideale.“<sup>483</sup> Das Finanzkapital und seine Verbindung mit nationalistischen, rassistischen und biologistischen Ideologien war für ihn der wesentliche Motor des Imperialismus. Soziale Umwälzungen waren erst dann zu erwarten, wenn der höchstmögliche Konzentrationsprozess des Kapitals erreicht sei.

W. I. Lenin griff die Analysen von Hobson und Hilferding auf;<sup>484</sup> für ihn war der Imperialismus die höchste Stufe des Kapitalismus, ein notwendiger

---

<sup>477</sup> So Eulenburg in einem Brief an Caprivi, zit. in Hildebrandt, *Das vergangene Reich*, S. 166.

<sup>478</sup> Mommsen, *Imperialismustheorien*, S. 17.

<sup>479</sup> John A. Hobson, *Der Imperialismus*. Köln und Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1968; Originalausgabe: *Imperialism. A Study*. New York: J. Pott & Comp. 1902.

<sup>480</sup> Vgl. Paul M. Sweezy, *The Theory of Capitalist Development*. New York, London: Modern Reader 1970 (Erstausgabe 1942).

<sup>481</sup> Rudolf Hilferding, *Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1968.

<sup>482</sup> Mommsen, *Imperialismustheorien*, S. 18.

<sup>483</sup> Hilferding, *Das Finanzkapital*, S. 458.

<sup>484</sup> W. I. Lenin, „Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus“, in: *Ausgewählte Werke*, Band I, Berlin: Dietz 1979.

Schritt auf dem Weg zum Zusammenbruch des gesamten Systems. So interpretierte Lenin denn auch den Ersten Weltkrieg als „einen Krieg um die Aufteilung der Welt, um die Verteilung und Neuverteilung der Kolonien, der ‚Einflußsphären‘ des Finanzkapitals.“<sup>485</sup> Durch Lenin wurde „Imperialismus“ zu einem Zentralbegriff der Analyse des Kapitalismus. Seine These, der Imperialismus sei gewissermaßen der Vorabend der neuen sozialistischen Ordnung, wurde zum festen Glaubensbekenntnis der sozialistischen Ideologie.<sup>486</sup>

Offenbar in bewusster und völliger Frontstellung zu den sozialistischen Theoretikern des Imperialismus argumentierte Joseph A. Schumpeter, dass der Imperialismus mit dem Wesen des Kapitalismus unvereinbar sei und erklärte ihn kurzerhand zu einem bloßen „Atavismus der sozialen Struktur und ein(em) Atavismus individualpsychologischer Gefühlsgewohnheit.“<sup>487</sup> Schumpeter sah den Imperialismus als ein Überbleibsel des absolutistischen Denkens im Fürstenstaat, das sich im Bürgertum konserviert habe. Der Kapitalismus sei seinem Wesen nach antiimperialistisch, und der Imperialismus deshalb nur als Selbstzweck zu verstehen.<sup>488</sup>

Gegenüber diesen frühen Interpretationen hat sich das Bild eines entweder eindeutig ökonomisch motivierten oder durch die völlige Abwesenheit ökonomischer Momente bestimmten Imperialismus deutlich gewandelt. Im Sinn eines strengen Kosten-Nutzen-Kalküls hat sich der Imperialismus gesamtwirtschaftlich sicherlich nicht „gerechnet“.<sup>489</sup> Es müssen also andere Momente hinzugekommen sein, obgleich ökonomische Begründungen immer auch in die Waagschale geworfen werden konnten. Die Erklärung, mit dem Imperialismus seien innenpolitische Spannungen nach außen abgeleitet worden,<sup>490</sup> kann zunächst auch wenig befriedigen; zu sehr war die Idee nationaler Dependancen in der Form von Kolonien zum Allgemeingut geworden, als dass sie sich auf diese Weise innenpoli-

---

<sup>485</sup> Ebd., S. 770.

<sup>486</sup> So heißt es in einem offiziellen Wörterbuch zum Stichwort „Imperialismus“, dieser sei „faulender, parasitärer und absterbender Kapitalismus und bildet somit den Vorabend der proletarischen Revolution.“ Dies bedeute allerdings nicht, dass er keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr habe; im Gegenteil, augenblicklich sei der Kapitalismus „in der dritten Etappe einer allgemeinen Krise, die mit dem Sieg der Großen Sozialistischen Oktoberrevolution einsetzte.“ Manfred Buhr, Alfred Kosing, *Kleines Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Philosophie*, Berlin: Dietz Verlag 1975, S. 139-141; 140f.

<sup>487</sup> Joseph A. Schumpeter, „Zur Soziologie der Imperialismen“, in: *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen: Mohr 1953, S. 72-146; 119.

<sup>488</sup> Ebd., S. 126; sowie die Definition des Imperialismus als „objektlose Disposition eines Staats zu gewaltsamer Expansion ohne angebbare Grenze.“ (74)

<sup>489</sup> Wolfgang J. Mommsen, *Der europäische Imperialismus. Aufsätze und Abhandlungen*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1979, S. 239; Mommsen argumentiert, der formelle Imperialismus sei gesamtwirtschaftlich unrentabel gewesen, der informelle Imperialismus in aller Regel profitabel. Für die einzelnen Wirtschaftsinteressen habe er sich in beiden Fällen fraglos ausgezahlt.

<sup>490</sup> So z.B. Hans-Ulrich Wehler, „Sozialimperialismus“, in: Ders., (Hrsg.), *Imperialismus*. Köln: Kiepenheuer und Witsch 1972, S. 83-96.

tisch hätte instrumentalisieren lassen. Für Frankreich spielte die nationale Ehre, der Verlust an Prestige durch den verlorenen Krieg 1870/71 eine große Rolle<sup>491</sup>, in Großbritannien waren (gerade in der Aufteilung Afrikas) strategische und machtpolitische Überlegungen entscheidend<sup>492</sup>, und für Deutschland gab es, vor allem im Verhältnis zu England, eine Reihe von strategischen Überlegungen, die den Erwerb von Kolonien vorteilhaft erscheinen ließen.<sup>493</sup> So hatte der Imperialismus durchaus seine Wurzeln in der Konkurrenz der europäischen Staaten. In diesem Sinn urteilte auch Otto Hintze, der den Imperialismus als „Auslese der Nationen, die eine führende Stellung in der Welt einnehmen werden“, bezeichnete.<sup>494</sup>

Theodor Schieder weist darauf hin, dass sich der Imperialismus auf imperialistische Bewegungen von größerer oder geringerer Massenwirkung habe stützen können, „die alle an nationale Missions- und Prestigegedanken anknüpften.“<sup>495</sup> Gerade die Phase zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg zeigte den Imperialismus als einen Kolonialismus des Bürgertums: ökonomisch (wenn überhaupt) nur langfristig interessant, aber durchwoben mit Motiven nationaler Größe und erzieherischem Auftrag. Die von Rudyard Kipling beschworene „Last des weißen Mannes“ (*the white man's burden*) beschrieb ja nicht nur das britische Selbstverständnis. Als eigentlich entwicklungsfähig galten nur die westlichen Gesellschaften. In einer eigentümlichen Mischung aus rassistischer Überheblichkeit und paternalistischer Missionsverantwortung konnte man den kolonisierten Völkern zwar christliche Mildtätigkeit und die Einführung zivilisatorischer Mindeststandards angedeihen lassen, als gleichberechtigt sie aber wahrzunehmen wäre sicherlich keinem der Europäer in den Sinn gekommen. Dass auch der wirtschaftliche Austausch nicht auf gleichberechtigter Ebene funktionierte, ist deshalb beinahe eine Selbstverständlichkeit. Eric Hobsbawm bemerkte trocken, es sei schließlich die Aufgabe der Kolonien, die Wirtschaft des Mutterlands zu ergänzen, nicht aber mit dieser zu konkurrieren.<sup>496</sup> Eine Industrialisierung der Kolonien lag nicht im Interesse der Kolonisatoren, wohl aber die Nutzung des

---

<sup>491</sup> Henri Brunschwig, *French Colonialism, 1871-1914. Myth and Realities*. New York: Praeger 1964.

<sup>492</sup> Ronald Robinson/ John Gallagher, *Africa and the Victorians. The Official Mind of Imperialism*. London: St. Martin's Press 1961.

<sup>493</sup> Hildebrandt, *Das vergangene Reich*, S. 90. Bismarck hatte Kolonien zunächst abgelehnt, seine Haltung Mitte der achtziger Jahre revidiert, aber von den kolonialen Ideen wieder Abstand genommen als sich eine Konfrontation mit England abzeichnete. Nach Bismarck hat die deutsche Außenpolitik solche Rücksichten nicht mehr genommen.

<sup>494</sup> Otto Hintze, „Imperialismus und Weltpolitik“, in: *Staat und Verfassung*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht 1962, S. 469.

<sup>495</sup> Theodor Schieder, *Staatensystem als Vormacht der Welt, 1848-1918* (=Propyläen Geschichte Europas Band 5). Berlin: Propyläen 1980, S. 251.

<sup>496</sup> Eric J. Hobsbawm, *Das imperiale Zeitalter, 1875-1914*. Frankfurt am Main, New York: Campus 1989, S. 89.

Wirtschaftsraums zur Extraktion von Rohstoffen und anderen natürlichen Produkten sowie als Nachfragemarkt. Diese ungleiche Struktur ökonomischer Entwicklung blieb auch nach dem Ende der Kolonialreiche noch wirkmächtig.

Karl Marx hatte argumentiert, dass die Entwicklung des Kapitalismus über den ganzen Erdball hinweg nicht nur eine notwendige Entwicklung sei, sondern dass diese auch das Signum des Fortschritts in sich trage.<sup>497</sup> In diesem Sinn kann der Imperialismus – und nicht nur der ausgebildete Hochimperialismus, sondern auch der Imperialismus der Zeit vor 1880<sup>498</sup> – als Beginn eines Weltwirtschaftssystems angesehen werden, mit Europa und den Vereinigten Staaten als wirtschaftlichem Zentrum. Auf diesen Prozess bezog sich auch Rosa Luxemburg in ihrer Theorie des Imperialismus. Für sie hatte der „brutale Siegeszug des Kapitals in der Welt, gebahnt und begleitet durch alle Mittel der Gewalt, des Raubes und der Infamie, (...) eine Lichtseite: er schuf die Bedingungen zu seinem endgültigen Untergang, er stellte die kapitalistische Weltherrschaft her, auf die allein die sozialistische Weltrevolution folgen kann.“<sup>499</sup> So sehr diese zynisch-optimistische Prognose daneben lag, die Analyse war indes durchaus richtig: mit dem formellen und informellen Imperialismus<sup>500</sup> war ein weltweites Wirtschaftssystem nach europäischem Vorbild entstanden, dass auch die politischen Strukturen des internationalen Systems dauerhaft prägte. Insofern hatte Karl Kautsky Recht als er schrieb, dass die nun anstehende Aufgabe „die gesellschaftliche Organisation der Weltwirtschaft“ sei.<sup>501</sup>

Augenfällig ist in dem *Scramble for Africa* und der Strategie, freie Gebiete zu besetzen, die Übertragung eines spezifisch europäisch geprägten Staat- und Eigentumsverständnisses nach Afrika. Die Vorstellung, Gebiete könnten zur Kolonisierung frei sein, hieß ja zweierlei: dass nämlich zunächst sich kein anderes europäisches Land dort festgesetzt hatte, aber, viel entscheidender, dass dort eben nicht nach europäischem Vorbild eine effektive Herrschaft über ein begrenztes und abgegrenztes Territorium ausgeübt wurde. Insofern war das Territorium frei, weil Eigentums- und Souveränitätsrechte nach europäischem Vorbild nicht existent waren. Dies bedeutete darüber hinaus, dass die Organisation der Gesellschaft in Afrika wenig effektiv war, um den Kolonisierungsbemühungen etwas entgegensetzen zu können. Dies galt sicherlich auch für die asiatischen Länder, in denen es Herrschaft im europäischen Sinn durchaus gab, aber die Gesellschaften – mit der Ausnahme Japans – der überlegenen Technologie des

---

<sup>497</sup> Mommsen, *Imperialismustheorien*, S. 28.

<sup>498</sup> Zur Periodisierung Mommsen, *Der europäische Imperialismus*, S. 59.

<sup>499</sup> Rosa Luxemburg, *Politische Schriften*, Band II, hrsgg. von Ossip K. Flechtheim, S. 147.

<sup>500</sup> Diese Unterscheidung geht zurück auf John Gallagher und Ronald Robinson, „The Imperialism of Free Trade“, *The Economic History Review* VI, 1953, S. 1-15.

<sup>501</sup> Karl Kautsky, *Der Weg zur Macht. Politische Betrachtungen über das Hineinwachsen in die Revolution*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1972, S. 112.

Westens und dem skrupellosen Gebrauch derselben nichts entgegen setzen konnten. Für die imperialistischen Staaten war dies nicht mehr als der Nachweis, dass Lord Rosbery mit seinem Ausspruch, Empire sei schlicht „predominance of race“ einen für das Selbstverständnis des westlichen Imperialismus zentralen Punkt beschrieben hatte.<sup>502</sup> Als gleichberechtigt galt, wer in der Lage war, Kriege nach europäischen Regeln und mit europäischen Mitteln zu führen, und dies setzte einen bestimmten Grad an Industrialisierung und zentraler Staatsmacht voraus.

Die Staatswerdung der Kolonien nach europäischem Vorbild verbesserte diese Situation zwar, aber selbst nach der Entkolonialisierung (und der rechtlichen Gleichberechtigung als souveräner Staat) blieben die ökonomischen Abhängigkeiten. Von diesem Befund aus führen zwei Entwicklungslinien bis zum Ende des 20. Jahrhunderts und darüber hinaus: die des ökonomischen Verhältnisses von entwickelten und unterentwickelten Gesellschaften und die des Selbstbilds der (ehemals) kolonisierten Völker gegenüber den ehemaligen Kolonisatoren.<sup>503</sup> Im ersten Fall geht es um strukturelle Ungleichheiten in der Weltwirtschaftsordnung, im zweiten um Formen der Selbstfindung und der Anerkennung. Beide Entwicklungslinien wurden von gewaltsamen Eruptionen begleitet, die immer wieder auf das internationale System zurückwirkten. Mal kollidierten die von den Kolonialmächten noch durchgesetzten Grenzziehungen mit vorstaatlichen Identitätsstrukturen, mal mit ökonomischer Nachhaltigkeit, oder die Wechsel von Identitäten über tribalistische, nationalistische, sozialistische oder religiöse Definitionen induzierten neue Konfliktlinien. Im Zeitalter der Globalisierung konvergieren beide Entwicklungslinien zur Zentralfrage nach einer gerechten internationalen Ordnung. Im heutigen Verständnis schließt allerdings eine „gerechte“ Ordnung nicht nur Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mit ein, sondern auch die Anerkennung spezifischer Identität.

Der Imperialismus des 19. Jahrhunderts war in sich schon eine Vorform der Globalisierung. Er vernetzte die Welt ökonomisch, beförderte den Informationsaustausch und die Erschließung der Kolonialgebiete, initiierte Prozesse der Übernahme kultureller Muster, administrativer und politischer Strukturen, ökonomischer Werthaltungen. Wenn mit Mommsen der Imperialismus als „Folge überschäumender Energien im Schoße der europäischen Gesellschaften, sowohl im wirtschaftlichen als auch im militärischen und politischen Bereich“ gesehen wird<sup>504</sup>, dann haben diese überschäumenden Energien die internationalen Beziehungen entscheidend umgestaltet. Zunächst aber stand für die Beteiligten das unmittelbare internationale Umfeld, die europäischen internationalen Beziehun-

---

<sup>502</sup> Zit. bei Mommsen, *Der europäische Imperialismus*, S. 14.

<sup>503</sup> Zu letzterem Punkt vor allem Edward W. Said, *Orientalism*. New York: Pantheon 1978.

<sup>504</sup> Mommsen, *Imperialismustheorien*, S. 139.

gen im Vordergrund. Die Kolonien waren, im wahrsten Sinn des Wortes, stets nur Nebenkriegsschauplätze.

Die von Mommsen erwähnten überschäumenden Energien wirkten aber auch in eine andere Richtung, nämlich auf die Entfesselung und Enthebung des Krieges. Am Anfang des 19. Jahrhunderts standen die Volksheere, die schon der Idee einer Begrenzung des Krieges in der Tradition des Absolutismus entgegen liefen. Am Ende des 19. Jahrhunderts stand mit dem Ersten Weltkrieg die „totale Mobilmachung“, in der Krieg nicht das Bild einer bewaffneten Handlung, sondern eines „gigantischen Arbeitsprozesses“ widerspiegelte.<sup>505</sup> Schon das Wehrpflichttheer des Bürgertums hatte ein eigentümliches Doppelgesicht. Auf der einen Seite wurde die Armee im Sinne des Bürgertums umgestaltet, auf der anderen Seite warf die Möglichkeit des Massenheers schon im Verlauf des 19. Jahrhunderts die Frage nach seiner Kontrollierbarkeit auf. In der Verbindung mit der industriellen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und den Kontroll- und Supervisionsfunktionen des Staates über Wirtschaft und Gesellschaft entstand die Möglichkeit zu einem totalen Krieg, der im Hinblick auf Kriegsziele, auf Methoden, auf Mobilisierung und Kontrolle Zentralisierungs- und Totalisierungstendenzen aufwies.<sup>506</sup> Erst der industrielle Staat konnte einen totalen Krieg führen; erst der industrielle Staat konnte auch ein totaler Staat werden.

### 3. Nation und Nationalismus

Mit den beschriebenen Phänomenen des Massenheeres und des totalen Krieges ist ein dritter zentraler Bereich benannt, in dem es innerhalb des Westfälischen Systems im Wesentlichen im 19. Jahrhundert zu einer nachhaltigen Transformation kommt: die Entstehung von Nationen und Nationalismus, die ich als bürgerliche Organisations- und Mobilisierungsform der Gesellschaft in der Phase der Industrialisierung bzw. dem industriellen Zeitalter interpretiere. Bürgerliche Organisations- und Mobilisierungsform heißt, dass Nationen bereits ein disziplinierender Grundgedanke eigen ist; ihr Gegenbild ist die „Masse“, die ungezügelt, irrational, und leidenschaftlich vorgestellt wird und als eigentlich nicht zivilisationsfähig gilt.<sup>507</sup> Die Nation als Form der politischen Vergemeinschaftung setzt

---

<sup>505</sup> Ernst Jünger, „Die totale Mobilmachung“, in: *Sämtliche Werke*, Band 7, Stuttgart: Klett-Cotta 1980, S. 119-142; 126.

<sup>506</sup> Vgl. Stig Förster, „Einleitung“ zu *An der Schwelle zum Totalen Krieg. Die militärische Debatte über den Krieg der Zukunft 1919-1939*. Hrsgg. von Stig Förster, Paderborn u.a.: Schöningh 2002, S. 15-36; 18ff.

<sup>507</sup> Helmut König, *Zivilisation und Leidenschaften. Die Masse im bürgerlichen Zeitalter*. Reinbek: Rowohlt 1992, S. 14f; gerade die Revolution von 1848 zeigt, wie stark „Masse“ als Gegenbild zum

den Rationalstaat voraus, ist aber nicht einfach ein Epiphänomen der politischen Rationalisierung, sondern von einer Vielzahl anderer Faktoren abhängig.<sup>508</sup>

Das Aufkommen von Nationen und ihre Bedeutung sind in der wissenschaftlichen Literatur ausgiebig diskutiert worden.<sup>509</sup> Erstaunlicherweise ist aber kein Konsens in Sicht, was denn genau eine Nation konstituiere, wann Nationen entstanden sind, welche Bedeutung sie haben, in welchem Verhältnis sie zu Staat und Volk stehen, kurz: wie Nationen überhaupt definitorisch zu fassen sind.<sup>510</sup> Gegenüber den stärker phänomenologisch ausgerichteten Ansätzen in der Nationsforschung, die eine Bestimmung der Elemente der Nation vornehmen, frage ich nach der Funktion der Nation. Ich verstehe Nation als eine Form politischer Vergemeinschaftung, die einen Staat zu tragen in der Lage ist und andere Formen der Vergemeinschaftung ergänzt, überlagert oder verdrängt. Diese Definition beschränkt den Begriff der Nation zunächst auf die Funktion, eine Legitimation für Herrschaft bereitzustellen; sie ist staatszentriert, weil sie ohne den modernen Staat nicht denkbar wäre. Nationen sind modern, weil sie auf den modernen Staat bezogen sind.

Die Notwendigkeit, einen Staat zu tragen und nach innen zu integrieren, wird schon bei Thomas Hobbes thematisiert. Im 42. Kapitel des *Leviathan* setzt er sich ausführlich mit dem Thema der kirchlichen Gewalt auseinander, insbesondere mit einer Streitschrift des Kardinal Robert Bellarmin, in welcher dieser die kirchliche Gewalt (und die Nachordnung der weltlichen Gewalt unter die kirchliche) abgehandelt hatte. Hobbes führt unter anderem aus, dass die Glieder eines Staates vom Souverän abhängen, der die Seele des Staates sei. Fehle diese, so Hobbes weiter,

---

Bürgertum empfunden wurde. Darin machen sich letztlich auch die Aus- und Abgrenzungen der Nation deutlich, wie sie vor allem gegen das Proletariat gerichtet waren; ebd., S.108ff., 122ff.

<sup>508</sup> Breuer, *Der Staat*, S. 190f.

<sup>509</sup> Um nur die wichtigsten Arbeiten zu nennen: Peter Alter, *Nationalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985; Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London und New York: Verso 1983; Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press 1983; Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1992; Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge und New York: Cambridge University Press 1990; Elie Kedourie, *Nationalism*. London: Hutchinson 1960 (überarbeitete und erweiterte Ausgabe: Oxford, UK: Blackwell 1992); Hans Kohn, *The Idea of Nationalism*. New York: Macmillan 1944; Kenneth R. Minogue, *Nationalism*. New York: Basic Books 1967; Anthony D. Smith, *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press 1995; Übersicht bei John Hutchinson und Anthony D. Smith, *Nationalism*. Oxford, New York: Oxford University Press 1994.

<sup>510</sup> Hugh Seton Watson, *Nations and States. An Enquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*. Boulder: Westview 1977, S. 5; Übersicht bei Teusch, *Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess*, S. 177ff.



„so löst sich der Staat in einem Bürgerkrieg auf, da nicht einmal ein Mensch mit einem anderen zusammenhängt, weil die gemeinsame Abhängigkeit von einem bekannten Souverän fehlt, genauso, wie sich die Glieder eines natürlichen Körpers in Erde auflösen, wenn eine Seele fehlt, die sie zusammenhält.“<sup>511</sup>

Unterstellt, es stimmt, dass Staaten über ihren bloßen institutionellen Aufbau hinaus eine „Seele“ brauchen, etwas also, das dem Staat Dauerhaftigkeit und Legitimität verleiht und die Gesellschaft auf ein Prinzip hin vereint, das in der Lage ist, zwischen den einzelnen Menschen eine Solidarität herzustellen, die über die bloße Anerkennung reziproker Pflichten hinausweist, welche Institutionen oder Prinzipien kämen dafür in Frage? Für Hobbes war es der Souverän, also die besonders legitimierte Herrschaft des Herrschers. Fällt diese, der Tradition des absolutistischen Staates verhaftete Begründung politischer Gemeinschaft allerdings weg, was tritt dann an ihre Stelle?

Ich will im Folgenden argumentieren, dass die Idee der Nation und, eng damit zusammenhängend, die Volkssouveränität einen großen Teil jener Funktionen übernommen hat, die Hobbes der „Seele“ des Staates zuschreibt. Während sich das Prinzip der Volkssouveränität auf die technische Legitimation von Herrschaft durch ihre Rückführbarkeit auf das Volk (richtigerweise: die Bürger, also der wahlberechtigte und damit mitbestimmungsfähige Teil des Volkes) bezieht, verweist „Nation“ auf eine inhaltliche Legitimationsebene von Herrschaft. Der Rationalstaat wurde zum Nationalstaat; dies führte zu einer nachhaltigen Transformation des Westfälischen Systems, weil Staaten als Akteure nunmehr ideologisch aufgeladen werden (konnten). Die Nation erweist sich als „eines der mächtigsten, wenn nicht das mächtigste soziale Glaubenssystem des 19. und 20. Jahrhunderts“<sup>512</sup>, eine säkulare Ideologie, die ein janusköpfiges Potential aufweist. Nation und Nationalismus sind auf der einen Seite Träger liberaldemokratischer Programme, eng verbunden mit dem Schutz von Menschenrechten und der Verheißung politischer Partizipation, bleiben auf der anderen Seite aber auch als Quelle von erhöhter Gewaltbereitschaft im Inneren des Staates wie im internationalen System präsent. In Europa ist dieser Prozess historisch demarkiert. Der liberaldemokratische Kontext bestimmt den nationalen Gedanken ausgehend von der Französischen Revolution vor allem zwischen 1830 und 1870. Die Zeit bis 1914 sieht einen Nationalismus der sich mit imperialistischen Zielsetzungen auflädt, mal rassistisch, mal xenophobisch untermauert und sich nach dem Zusammenbruch der alten europäischen Ordnung noch bis 1945 wirkmächtig ist.

---

<sup>511</sup> Hobbes, *Leviathan*, S. 440.

<sup>512</sup> Norbert Elias, *Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert*, hrsgg. von Michael Schröter, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990, S. 194.

Die ursprüngliche Allianz von Nation und Demokratie scheint seither zerbrochen.

In der Bestimmung der Nation durch ihre Funktion unterscheiden sich Nationen von Ethnien. Letztere bezeichnen Abstammungsgemeinschaften die sich auf bestimmbare Merkmale beziehen könne, so etwa auf Sprache, Kultur, Religion, oder Gebräuche, die aber als solche politisch nicht handlungsleitend sind. Eine Ethnie ist also eine notwendige, keinesfalls aber eine hinreichende Bedingung zur Nationsbildung; es gibt durchaus Nationen, die sich der Fundierung durch eine ethnische Identität verdanken wenn und insoweit sie eine Verbindung mit dem Staat eingehen.<sup>513</sup> Zentral für die Nation ist es demnach, Territorium und Staat aufzuweisen; für die Ethnie gilt dieser enge Zusammenhang nicht, sodass diese als eine vopolitische Form der Vergemeinschaftung interpretiert werden kann.<sup>514</sup>

Somit wären zunächst alle Staaten auch als Nationen zu betrachten, wenn und insoweit mit Nation ein Prinzip benannt ist, das in der Lage ist, die gesellschaftliche Integration in einem Staat zu leisten oder, weitergehender, eine gerechte Gesellschaftsordnung zu etablieren.<sup>515</sup> Das muss nicht bedeuten, dass Staaten homogen sind, sie also lediglich aus einer ethnischen oder nationalen Gruppe bestehen. Solch homogene Staaten sind selten und eher randständig (z.B. Japan, Island, Portugal); selbst in den klassischen Nationalstaaten finden sich unterschiedliche ethnische oder nationale Gruppen, die über die umfassendere Idee einer einheitlichen Nation integriert werden. So hat Frankreich ein ungebrochenes und starkes Nationalbewusstsein, obwohl es durchaus unterschiedliche eigenständige Gruppen gibt (Bretonen, Normannen). In Kanada entstand ein Nationalstaat auf der Basis der Gleichberechtigung zweier Gründungsnationen (denen sich durch die Einbeziehung der „First Nations“ weitere hinzugesellten), und in Großbritannien gehört die spannungsreiche Beziehung von Engländern, Walisern und Schotten selbst schon zum Kernbestand nationaler Identität.

Umgekehrt ist aber auch richtig, dass nicht alle als „Nationen“ bezeichnete Gruppen einen eigenen Staat besitzen. So spricht man beispielsweise von der „kurdischen Nation“, obwohl diese über mehrere Staaten verteilt ist und in allen Staaten verfolgt und unterdrückt wird. Ähnlich gelagert war der Fall Deutschlands vor der Reichsgründung 1871. Bis 1806 sprach man von dem „Heiligen

---

<sup>513</sup> Peter Worsley, *The Three Worlds: Culture and World Development*. Chicago: Chicago University Press 1984, S. 247.

<sup>514</sup> Vgl. die Abgrenzungen bei T. K. Oommen, *Citizenship, Nationality and Ethnicity. Reconciling Competing Identities*. Cambridge, UK: Polity Press 1997; Oommen definiert Nation als eine Verschmelzung von Sprache und Territorium, verweist also auf den kommunikativen Aspekt; Ethnien sieht er dort, wo der Zusammenhang von Kultur und Territorium aufgehoben ist.

<sup>515</sup> Tilman Mayer, *Prinzip Nation. Dimensionen der nationalen Frage am Beispiel Deutschlands*. Opladen: Leske + Budrich 1986, S. 17.

Römischen Reich Deutscher Nation“, das gleichwohl aus mehreren Staaten bestand. Fichtes „Reden an die deutsche Nation“ von 1806/1807 bezeichneten etwas, was als staatlich verfasste Nation nicht existierte, von den Zeitgenossen aber durchaus als eine Einheit wahrgenommen worden ist. Deshalb ist es sinnvoll, eine definitorische Unterscheidung zu treffen. Demnach werden Nationen ohne einen eigenen Staat, die aber eine soziale Bewegung aufweisen, sich als Staat zu konstituieren, als Protonationen bezeichnen. Entscheidend ist der Wille, sich als politisches Subjekt zu konstituieren, sei es durch Integration oder Sezession. Nationale Gruppen sollen solche Gruppen bezeichnen, die sich als Nationen verstehen, aber keinen eigenen Staat anstreben. Sie mögen weitreichende Vorstellungen von Autonomie haben, bescheiden sich aber damit, innerhalb eines oder mehrerer bereits bestehender Staaten zu leben. Demnach sind die Kurden eine Protonation, weil sie die staatliche Vereinigung und Unabhängigkeit anstreben; die Schotten sind eine nationale Gruppe, weil sie, trotz ihrer weitreichenden Autonomievorstellungen, nicht aus Großbritannien ausscheiden wollen.

Nationalismus schließlich ist eine Ideologie, die eine Nation oder eine Protonation inhaltlich definiert, und zwar unabhängig vom Inhalt dieser Ideologie. So kann sich der Nationalismus auf die Schaffung eines Nationalstaates beziehen, kann eine enge Verbindung mit liberalen und demokratischen Ideen eingehen, sich religiös definieren, aber auch imperiale, rassistische oder aggressive außenpolitische Ziele haben. Nationalismus in diesem Verständnis ist eine Doktrin, die im 19. Jahrhundert erfunden wurde.<sup>516</sup> Nation und Nationalismus im hier verwendeten Verständnis sind Produkte der Moderne, vor allem des 19. und 20. Jahrhunderts. Auch wenn sich Elemente dessen, was als Nation bezeichnet werden kann, schon weit vor dem 19. Jahrhundert finden, als politisches Prinzipien sind „Nation“ und „Nationalismus“ spezifisch neuzeitlich.<sup>517</sup>

Die Verknüpfung des Begriffs der Nation mit staatlicher Organisation ist im deutschen Sprachgebrauch ungewöhnlich, aber im Französischen und Englischen durchaus präsent. Nationen sind dort auf den Staat bezogen und das was diesen Staat zusammenhält, und zwar unabhängig vom Inhalt. In diesem Sinn wird von „United Nations“ oder „Nations Unies“ gesprochen, die der Sache nach eine

---

<sup>516</sup> So vor allem Elie Kedourie, *Nationalism*. Oxford, UK und Cambridge, MA: Blackwell 1993.

<sup>517</sup> Vgl. dagegen die Kritik von Anthony Smith, *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press 1995. Smith bezeichnet diese Interpretation als „modernist fallacy“ (S. 29-50), stellt aber die Intentionen dieses Ansatzes verkürzt dar. Nach Smith sind Nationen und Nationalismus Produkte des 19. Jahrhunderts. Wiewohl dies richtig ist für den Nationalismus als eine Ideologie und eine soziale Bewegung, trifft dies so auf den Begriff der Nation, wie Smith ihn verwendet, nicht zu. Dass es Vorformen der „modernen“ Nation gegeben hat, die bis in das 15. Jahrhundert zurückreichen, ist unbestritten. Lediglich die moderne Form der Nation, und hier interpretiert Smith richtig, ist eng verknüpft mit den Prozessen der Industrialisierung, der Bürokratisierung, ist also ein Produkt der spezifisch neuzeitlichen Form des Kapitalismus.

Versammlung von Staaten ist. Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen<sup>518</sup> ist an die effektive Staatlichkeit geknüpft. Sie erfordert in Anlehnung an die Drei-Elementen-Lehre von Georg Jellinek Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk; Protonationen sind nicht zur Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zugelassen. Nach Artikel 4 der UN-Charta sind Staaten Mitglieder der UN; sie müssen in der Lage sein, die in der Charta genannten Verpflichtungen zu erfüllen.

Karl Deutschs berühmte Definition, eine Nation sei ein Volk im Besitz eines Staates,<sup>519</sup> bringt diesen Zusammenhang auf eine kurze und einprägsame Formel. Die Idee der Nation stellt einen legitimatorischen Rahmen für staatliches Handeln bereit, sagt aber zunächst nichts darüber aus, aus welchen Elementen die Nation besteht. Für die Generierung gesellschaftlicher Solidarität, die aus der Bevölkerung eines Staates ein handlungsfähiges politisches Subjekt macht, stehen eine Reihe von zentralen Elementen bereit: gemeinsame Kultur, gemeinsame Sprache, Religion, Abstammung, aber auch ein Gründungsmythos oder eine besondere Loyalität zu den Werten, die in der politischen Ordnung verkörpert sind. Vielfach fließen alle Elemente in einem je unterschiedlichen Mischungsverhältnis in die spezifische Idee einer Nation, lassen sich also nicht auf nur einen Aspekt verkürzen.

Unwesentlich für die Funktion von Nationen ist auch die Frage, ob sie eine primordiale Qualität haben oder sozial konstruiert sind. Diese Diskussion wird häufig unter den Schlagwort „Konstruktivismen“ gegen „Essentialisten“ geführt. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob Nationen lediglich sozial konstruiert sind oder etwas inhaltliches bezeichnen, das zur Identität von Menschen über die Zeiten und Kulturen gehört. Eine solche Dichotomie führt allerdings dann in die Irre, wenn beide Positionen als einander ausschließend interpretiert werden. Der Grundsatz, dass sich nichts aus dem Nichts schaffen oder konstruieren lässt, bezeichnet die Grenze des Konstruktivismus. Gegen den reinen Essentialismus lässt sich einwenden, dass Merkmale einer Identität immer in einer sozialen Beziehung entstehen; niemand ist in der Lage, aus sich selbst heraus eine Identität zu entwickeln. Diese Frontstellungen, so intellektuell ergiebig sie auch sein mögen, sind für die Beschreibung des häufig komplizierten Wechselverhältnisses in der Entstehung der modernen Nationen allenfalls als heuristische Wegmarken nützlich. Richtig ist aber die Feststellung von Benedict Anderson, dass schon wegen der Größe der Nation, die das persönliche Kennenlernen ihrer einzelnen Mitglieder ausschließt, Nation als „imagined community“ vorgestellt

---

<sup>518</sup> Die Übernahme des Begriffs in der deutschen Sprache hat etwas seltsam Unscharfes an sich, denn es handelt sich ja tatsächlich nicht um Nationen im deutschen Sprachgebrauch.

<sup>519</sup> Karl Deutsch, „Nation und Welt“, in: Heinrich August Winkler (Hg.), *Nationalismus*. Königstein: Athenäum 1978, S. 49-66; 50.

werden muss: als ein System von Symbolen, mit denen Gemeinschaft hergestellt wird.<sup>520</sup>

Die Verwendung des Begriffes Nation lässt sich bis auf die vormoderne Zeit zurückführen, doch als politisches Prinzip betritt es erst im 18. Jahrhundert die Bühne. Der Prozess der Nationsbildung im politischen Sinn nimmt zumeist vorgefundene Elemente auf (z.B. einheitliche Sprache, Religion), manchmal werden diese Elemente aber auch künstlich erzeugt bzw. verstärkt (Nationalliteratur, Mythen). Wichtig ist dabei ein „Alleinstellungsmerkmal“, dass eine spezifische Nation vor allen anderen auszeichnet und Identität generiert: So entstehen spezifische Gedenktage, die als zentral für die Identität der Nation angesehen werden wie z.B. der Sturm auf die Bastille in Frankreich oder der 4. Juli in den USA, Epen, die die Besonderheit der Nation in der mythischen Vergangenheit verankern (z.B. die Kalevala in Finnland), Erzählungen nationaler Größe und Besonderheit, und, verbunden mit dem Alleinstellungsmerkmal, durchaus vormoderne Vorstellungen nationaler Ehre.<sup>521</sup> Gleichwohl reicht aber weder eine gemeinsame Kultur im weitesten Sinn noch ein gemeinsamer Wille allein aus, eine Nation zu bilden.<sup>522</sup> Beide müssen zusammen wirken um die spezifische Leistung der modernen Nation zu generieren: nämlich Gemeinschaft zu bilden, Legitimität bereit zu stellen und einen Rahmen für die Mobilisierung von Menschen zu schaffen.

Ein weiterer Einwand gegen den hier vertretenen Begriff der Nation ist der Hinweis darauf, dass auch Staaten existieren, die aus verschiedenen Nationen bestehen. Dieser Argumentation scheinen zwei problematische Annahmen zugrunde zu liegen, nämlich das erstens in solchen Staaten keine über den verschiedenen nationalen Gruppen bestehende, identitätsstiftende Gemeinsamkeit existiert und das alle nationalen Gruppen danach streben, einen eigenen Staat zu begründen. Auch in Staaten, in denen eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Gruppen existiert – Beispiele wären etwa Indien, Kanada und die Schweiz – existieren Vergemeinschaftungsformen, die diese nationalen Gruppen überwölben. Erst wenn diese problematisch werden oder sich einzelne nationale Gruppen nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen, kann sich die Frage der Sezession stellen. So ist die Auflösung der Tschechoslowakei das Verblässen des gemeinsamen nationalen Horizontes zurückzuführen, die Probleme Kanadas mit Quebec darauf, dass sich Quebec in Kanada nicht ausreichend repräsentiert fühlt. Das zweite Argument, dass alle nationalen Gruppen danach streben, ihren eigenen Staat zu begründen, erscheint ebenfalls wenig plausibel. Angesichts der Anzahl

---

<sup>520</sup> Anderson, *Imagined Communities*, S. 6.

<sup>521</sup> Vgl. Christian Koller, „Die Ehre der Nation. Überlegungen zu einem Kernelement der politischen Kultur im 19. Jahrhundert“, in: *Saeculum* 54 (2003), S. 87-121.

<sup>522</sup> Gellner, *Nations and Nationalism*, S. 53.

von unterschiedlichen Sprachen und Kulturen ist die Menge von unter 200 Staaten erstaunlich gering. Offensichtlich entscheiden sich viele nationale Gruppen gegen einen eigenen Staat und für den Verbleib in einer umfassender definierten Nation. Dafür können nicht nur Gründe der Effizienz sprechen, sondern auch die ausreichende Berücksichtigung der Anliegen nationaler Gruppen in einem Staat oder schlicht die Stärke der gemeinsamen nationalen Identität bzw. die aus historischer Erfahrung gewonnene Einsicht in die Vergeblichkeit irredentistischer Bewegungen.

Ein zweiter wichtiger Aspekt der Definition war, dass die Nation andere Formen der Vergemeinschaftung ergänzt, überlagert oder verdrängt. Häufig stehen nationale und regionale Identität in einem nicht immer konfliktfreien, aber sich ergänzenden Verhältnis: man ist dann Waliser und Brite, Normanne und Franzose, Quebequois und Kanadier. Diese Koexistenz von Identitäten ist eher die Regel als die Ausnahme, denn homogene Nationalstaaten sind ausgesprochen selten; die Mehrzahl ist durch eine Vielzahl von Loyalitäten charakterisiert, die entweder als multiethnische oder multinationale Staaten bezeichnet werden.<sup>523</sup> In vielen Fällen, in denen es keine durch eigene Sprache abgesicherte Identität gibt, drängt die Nation die alten, herkömmlichen Identitäten in Nischen oder kulturelle Reservate ab. Dort, wo eine nationale Gruppe überdies kein festes Territorium hatte, ist die Aufrechterhaltung einer eigenen Identität ohnehin nur unter erheblich größeren Schwierigkeiten möglich.

Nationen initiieren Prozesse der Homogenisierung. Sie tun dies, wie Ernest Gellner herausgearbeitet hat, dadurch, dass sie eine Hochkultur auf die regionalen Kulturen auflegen, meist mit einem standardisierten Bildungssystem, das als Voraussetzung der Vermittlung nationaler Identität fungiert.<sup>524</sup> Diese Hochkultur ist eine Kultur der industriellen Gesellschaft. Sie ist auf der einen Seite in ihren Arbeitsabläufen hoch spezialisiert, in ihrem Erziehungssystem allerdings hoch standardisiert.

Eine zentrale Rolle spielt in diesem Prozess die Sprache. Der Abschied von übernationalen Sprachsystemen (etwa des Lateinischen) zugunsten von kultivierten Nationalsprachen, die ihren Ursprung zumeist in regionalen Dialekten oder unterschichtigen Sprachen haben, ist die Voraussetzung, die eigene Sprache zu standardisieren und zum Medium von Bildung wie auch der Massenkommunikation zu machen.<sup>525</sup> Die Verbreitung der nationalen Idee nimmt ihren Ausgang von Intellektuellen, von den Universitäten, von Dichtern; sie verbreitet sich im Medium der Sprache mit der Alphabetisierung breiter Bevölkerungsschichten

---

<sup>523</sup> Siehe vor allem Walker Connor, *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press 1994, bes. S. 77ff.

<sup>524</sup> Gellner, *Nations and Nationalism*, S. 19ff.

<sup>525</sup> Anderson, *Imagined Communities*, S. 67ff.

und der symbolischen Vermittlung von Identität. Dieser Prozess der „performative(n) Selbsterschaffung von Nationen“<sup>526</sup> vollzieht sich auf einer Vielzahl von Ebenen: in der Literatur, in den nationalen Schulen der Musik, der bildenden Kunst, den Geschichtsbildern, der Pflege einer Hochsprache.<sup>527</sup> Dies zieht nicht notwendigerweise das Verschwinden der Regionalkulturen nach sich, aber es stellt einen weiteren Rahmen zur Verfügung, der der Mobilität und den Anforderungen einer Industriegesellschaft eher entspricht als die stärker fragmentierte regionale Identität. Hieraus entwickelt sich eine besondere Dynamik: Nation und Industrialisierung sind im Europa des 19. Jahrhunderts aufeinander verwiesen.

Die Ideen der Nation und der Volkssouveränität ersetzten die auf monarchischer Legitimität beruhende Ordnung des absolutistischen Staates. Die französische Revolution 1789 beleuchtet diesen Zusammenhang schlaglichtartig: indem sich der dritte Stand zur Nation erklärte und den Ursprung der Souveränität in die Nation verlegte, wurde nicht nur eine neue Begründung politischer Legitimität eingeführt, sondern gleichzeitig an die Achtung der Menschenrechte gebunden. Menschenrechte werden in einem spezifischen Gemeinwesen verwirklicht; die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte ist, wie es die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ausdrückte, „der Endzweck jeder politischen Vereinigung.“ (Artikel 2). Mirabeaus bissige Bemerkung, kein Mitglied des Ausschusses habe daran gedacht, „die Rechte der Kaffern oder der Eskimos, noch nicht einmal jene der Dänen und der Russen zu erklären“<sup>528</sup>, macht vor allem deutlich, dass der Schutz von Menschen- und Bürgerrechten an staatliche Gewalt gebunden ist und damit eine im Namen der gesamten Menschheit formulierte Erklärung in einem durch souveräne Staaten strukturierten internationalen System bloßes Wunschdenken ist.

Der Schutz der Menschenrechte ging eine enge Liaison mit der Nation und dem Selbstbestimmungsrecht ein. Hannah Arendt urteilt:

---

<sup>526</sup> Seyla Benhabib, *Kulturelle Vielfalt und demokratische Gleichheit. Politische Partizipation im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Fischer 1999, S. 23.

<sup>527</sup> Pflege der Hochsprache heißt dann aber auch, dass diese von anderen Einflüssen (zumindest den offenkundigen) frei gehalten wird. Sowohl in Frankreich als auch in England gibt es Ideale des richtigen Sprachgebrauchs, nach denen sich auch die Sprachvermittlung richtet. Auch wenn diese Ideale in der Alltagssprache deutlich unterschritten werden, sind sie jedoch präsent und wirkmächtig. Dies ist in Deutschland abgeschwächt der Fall; die Versuche während des Dritten Reiches, die deutsche Sprache von anderen Spracheinflüssen zu reinigen, blieb Episode. Hier ist aber zu vermerken dass zumindest die Normierung der Rechtschreibung nicht auf Deutschland allein begrenzt ist, sondern eine gemeinsame Anstrengung mit Österreich und der Schweiz darstellt. In den USA hingegen, wo die gemeinsame Sprache wenig zur nationalen Identität beiträgt, verläuft auch die Sprachentwicklung urwüchsiger, zumindest aber ohne Leitbild.

<sup>528</sup> Zit. bei Marcel Gauchet, *Die Erklärung der Menschenrechte. Die Debatte um die bürgerlichen Freiheiten 1789*. Reinbek: Rowohlt 1991, S. 110.

„Die Paradoxie, die von Anfang an in dem Begriff der unveräußerlichen Menschenrechte lag, war, dass dies Recht mit einem ‚Menschen überhaupt‘ rechnete, den es nirgends gab. (...) So vermengte sich die ganze Frage der Menschenrechte von vorneherein unentwirrbar mit der Frage der nationalen Emanzipation und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Nur die emanzipierte Souveränität des Volkswillens, und zwar des Willens des eigenen Volkes, schien imstande, die Menschenrechte zu verwirklichen.“<sup>529</sup>

Die Souveränität der Nation ist nicht absolut, sondern rechtlich beschränkt. Der Rechtsstaat ist der Nation vorgelagert. Gleichzeitig wird politische Herrschaft auf die Zustimmung der Beherrschten hin angelegt; die nationale Idee der Vergemeinschaftung und die liberale Idee einer Legitimation von Herrschaft durch Zustimmung bleiben zunächst miteinander verschränkt.

Ebenfalls eng verknüpft mit dem Prinzip der Nation ist eine Neubestimmung gesellschaftlicher Solidarität, die nun nicht mehr vertikal und paternalistisch, sondern horizontal begründet werden musste.<sup>530</sup> Der Begriff der Brüderlichkeit hatte diese Konnotation, und bereits im Umfeld der Erklärung der Menschenrechte sind die Verpflichtungen der Gemeinschaft diskutiert worden, Notleidenden Bürgern Unterstützung zukommen zu lassen.<sup>531</sup> Die Nation erscheint mit anderen Worten als eine Solidargemeinschaft, die ihren Mitgliedern nicht nur politische und bürgerliche Freiheiten, sondern auch die materiellen Mindestvoraussetzungen zur Ausübung dieser Freiheiten garantiert. In diesem Sinn spricht Ernest Renan von der Nation als „große Solidargemeinschaft“ (*grande solidarité*), die von dem Wissen der Opfer getragen werde, die man gebracht habe und noch willens sei zu bringen.<sup>532</sup> Damit ist allerdings keineswegs impliziert, dass sich dieser Zusammenhang von Nation und Solidarität gleichmäßig und gleichförmig überall dort ausgeprägt hat, wo die Souveränität des Volkes sich gegen die des absolutistischen Staates durchgesetzt hat. Selbst in Frankreich war dies, angesichts notorisch leerer Kassen, nicht möglich, und der Rechtsanspruch auf Unterstützung war bereits 1794 zur Makulatur geworden; die staatlichen Sozialgesetze erfolgten erst zwischen 1892 und 1910.<sup>533</sup> In Deutschland spielten die etatistischen Traditionen öffentlicher Fürsorge auch nach der Gründung des Deutschen Reiches noch eine Rolle; die Bismarcksche Sozialgesetzgebung er-

---

<sup>529</sup> Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*. München: Piper 1986, S. 454f.

<sup>530</sup> Karl H. Metz, „Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert“, in Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 172-194; 173.

<sup>531</sup> Gauchet, *Die Erklärung der Menschenrechte*, S. 109-116.

<sup>532</sup> Ernest Renan, „Was ist eine Nation?“ in: Ders., *Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften*. Wien, Bozen: Folio 1995, S. 41-58; 57.

<sup>533</sup> Metz, *Solidarität und Geschichte*, S. 172-180.



folgte sicherlich weniger vor dem Hintergrund einer nationalen Solidarität als einer gesellschaftlichen Befriedung zur Stützung des monarchischen Staates.<sup>534</sup> In den Vereinigten Staaten schließlich lagen die sozialen Rahmenbedingungen völlig anders, und auch die stärker individualistische Grundhaltung stand einer Entwicklung von gesellschaftlicher Solidarität lange Zeit eher im Wege.<sup>535</sup> Entscheidend ist aber, dass sich Formen einer auf der Nation beruhenden Solidarität bis auf den Urknall des nationalen Prinzips in der französischen Revolution zurückverfolgen lassen, auch wenn sich der Zusammenhang von Nation und sozialen Rechten erst im späten 19. bzw. in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts konkretisiert. Anders formuliert sind Nationen der Horizont von Sozialordnungen, innerhalb derer sich einer der jeweiligen Kultur und Tradition der Nation entsprechender Entwurf von Gerechtigkeit vollzieht.<sup>536</sup>

Ein weiterer Aspekt der horizontalen begründeten Solidarität liegt in der Fähigkeit der Nation, im Namen ihrer Erhaltung und Sicherheit Opfer einfordern zu können, also Identifikation zu bieten und Loyalität zu erwarten, mit allen Konsequenzen, die dies auch für die internationalen Beziehungen hat.<sup>537</sup> Die Verteidigung der Nation ist ja in der Regel nicht Sache angeheuerter Söldner, sondern der Nation selbst; die *levée en masse* und die allgemeine Wehrpflicht sind nicht nur Ausdruck dieses Selbstverständnisses, sondern wirken umgekehrt wieder auf die Bildung nationaler Identität zurück. Vielfach konstituiert sich nationales Bewusstsein in der Abwehr einer Bedrohung des Heimatlandes und wird zum Gründungsmythos. Die Schlacht bei Valmy 1792 war eine Verteidigungsschlacht mit einer Wehrpflichtarmee, die für das Bewusstsein nationaler Einheit einen hohen Stellenwert bekam; ähnlich konstitutiv wurde die französische Okkupation für die Entwicklung des deutschen Nationalbewusstseins, inklusive der preußischen Heeresreform. Ähnliche Prozesse finden sich in den

<sup>534</sup> Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Arbeitswelt und Bürgergeist*. München: Beck 1990, S. 337f.

<sup>535</sup> Hinzu kommt das amerikanische Selbstverständnis, das ein sozialer Aufstieg für jeden möglich ist; Alexis de Toqueville beschrieb diese Haltung wie folgt: „I have never met in America any citizen so poor as not to cast a glance of hope and envy on the enjoyments of the rich or whose imagination did not possess itself by anticipation of those good things that fate still obstinately withheld from him.“ *Democracy in America*, hrsgg. von Phillips Bradley, New York: Knopf 1963, Bd. 2, S. 129. Ausführlicher zu den sozialen Bedingungen um die Jahrhundertwende Werner Sombart, *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?* Tübingen: Mohr 1906, der eine Reihe von Besonderheiten der amerikanischen Volkswirtschaft aufzeigt, die „die Flucht des Arbeiters in die Freiheit“ ermöglichen (S. 134ff.)

<sup>536</sup> Wenn bestimmte Formen der sozialstaatlichen Solidarität zur nationalen Identität gehören (oder auch nicht), dann greift die Globalisierung eben nicht nur in den kulturellen, sondern auch den sozialen Grundbestand nationaler Identität ein; dazu unten.

<sup>537</sup> Vgl. William Bloom, *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press 1990.

griechischen Unabhängigkeitskämpfen, dem italienischen Risorgimento oder den ungarischen Freiheitskämpfen: Die nationale Idee legitimiert die Abwehr äußerer Bedrohung oder gar Beherrschung und wird zum Gründungsmythos der Nation. Der Abwehreffekt kann sich ideologisch oder militärisch manifestieren; einmal konstituiert, bleibt er Bestandteil nationaler Identität.<sup>538</sup>

Die eigentümliche Mischung aus Universalismus und Partikularismus, die die Geschichte des Nationalismus begleitet, erscheint auf den ersten Blick als Widerspruch zwischen den universalen Prinzipien der Aufklärung und einem bisweilen romantisch verklärtem, jedenfalls aber absondernden Prinzip des Nationalismus, der die Menschheit in Nationen unterteilt. Vor allem in der Philosophie Johann Gottlieb Herders ist die Idee von Nationen als unverwechselbaren Individualitäten – in einer allerdings weniger politischen als kulturellen Bestimmung – eine deutliche Absage an den einseitigen Kosmopolitanismus der Aufklärung. Herders Kritik an der bloßen Rationalität der (französischen) Aufklärung, seine Betonung historisch gewachsener Sinngemeinschaften und seine Ablehnung einer Fortschrittsidee, die den Wert einer Kultur aus der erreichten Stufe eines als universal behaupteten Zivilisationsprozesses beurteilen zu können vorgibt, hat sich als eine der einflussreichsten Ideen des 19. Jahrhunderts herauskristallisiert.<sup>539</sup> Bei Herder blieben der Respekt vor dem individuellen Charakter jeder Nation und das zugrunde liegende Humanitätsideal eine Absage auch an eine einseitige Überhöhung der nationalen Idee. Indem er jedoch Nationen als organische Entwicklungen des Volksgeistes interpretiert, öffnet sich seine Idee der Nation als einem naturgegebenen Phänomen auch den späteren aggressiven nationalistischen Ideen, die sowohl das Humanitätsideal als auch die Toleranz verabschieden.

Die nationale Idee steht auf den Schultern der Aufklärung, denn die Freisetzung des Individuums aus der „selbstverschuldeten Unmündigkeit“ (Immanuel Kant) erforderte andere Formen der Vergemeinschaftung, die durch Religion oder den absolutistischen Staat nicht mehr bereitgestellt werden konnten.<sup>540</sup> In diesem Sinne urteilt Friedrich Meinecke:

---

<sup>538</sup> Dies zeigt sich etwa in Deutschland, wo die antifranzösische Frontstellung der Befreiungskriege noch bis in den Ersten Weltkrieg hinein wirkmächtig ist. Vor der französischen Okkupation hingegen war Frankreich bewundertes Vorbild der Deutschen, auch mit Blick auf die Revolution. Ähnliche Affekte spielen bei der polnischen Haltung gegenüber Russland oder dem griechischen Verhältnis zur Türkei (als Nachfolger des Osmanischen Reiches) eine Rolle.

<sup>539</sup> Eine vorzügliche Interpretation der Ideen Herders liefert Isaiah Berlin, „Herder and the Enlightenment“, in: Ders., *The Proper Study of Mankind*, hrsgg. von Henry Hardy und Roger Hausheer, London: Chatto und Windus 1997, S. 359-435.

<sup>540</sup> Aufklärung und Nationalismus sind dabei keineswegs ohne einen inneren Zusammenhang. Vor allem Johann Gottlieb Fichte griff in seiner Begründung der Nation auf die Moralphilosophie Immanuel Kants zurück. Das sich Kant gegen die Fichtesche Interpretation verwahrt hätte erscheint ebenso plausibel wie Fichtes Selbstverständnis, Kant in einem entscheidenden Aspekt lediglich weiterentwi-

„Der Mensch bedarf der Gemeinschaft, sowohl um sich von ihr tragen zu lassen, als auch um in sie selbst hineinzutragen, was in ihm lebt; und je autonomer, je individueller er selbst wird, um so weiter und kühner zieht er die Kreise dessen, was auf ihn wirken soll und worin er sich auswirken will, um so reicheren Inhalt, im so kräftigere Umriss werden diese Lebenskreise erhalten. Und von allen den größeren Lebenskreisen, in die er sich hineinstellen kann, gibt es wohl keinen, der so unmittelbar zum ganzen Menschen spricht, so stark ihn trägt, so getreu seine ganze natürlich-geistige Wesenheit wiedergibt, so sehr Makroanthropos und potenziertes Individuum selbst ist oder werden kann als die Nation. Es ist also kein Zufall, dass der Ära des modernen Nationalgedankens eine Ära individualistischer Freiheitsregungen unmittelbar vorangeht. Die Nation trank gleichsam das Blut der freien Persönlichkeiten, um sich selbst zur Persönlichkeit zu erheben.“<sup>541</sup>

Dieses recht prosaische Zitat zeigt einen wichtigen Zusammenhang auf: Nationen entstehen in dem Vakuum, das die Aufklärung nach der Erledigung religiös oder dynastisch begründeter Legitimität hinterließ. Soziologisch formuliert ist die Nation ein Korrektiv der Entbettungsmechanismen moderner Gesellschaften, die das Individuum aus seinen traditionellen Bezügen herausgelöst haben.<sup>542</sup> Die Nation stellt die Gegenwart in den Erlebnishorizont der gemeinsamen Vergangenheit und die Erwartungen und Hoffnungen für die Zukunft. Sie verbindet die Generationen zu einem organischen Ganzen: die Vergangenheit, oft überhöht in Form nationaler Gedenktage und Feiertage, der Verehrung einzelner Persönlichkeiten als Vorbilder für ein exemplarisches Leben im Geiste dessen, was die Nation als ihre Substanz definiert bis hin zu den Gedenkstätten für diejenigen, die im Kampf ihr Leben für die Nation geopfert haben;<sup>543</sup> eine dem Nationalen verpflichtete Historiographie gibt dieser Vergangenheit Stimme und Bedeutung und trägt dazu bei, den Sinnhorizont der Nation zu vermitteln, der sich nicht nur

---

ckelt zu haben. Siehe Isaiah Berlin, „Kant as an Unfamiliar Source of Nationalism“, in: Ders., *The Sense of Reality. Studies in Ideas and Their History*, hrsgg. von Henry Hardy. London: Pimlico 1997, S. 232-248 sowie Kedourie, *Nationalism*, S. 12ff.

<sup>541</sup> Friedrich Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, hrsgg. von Hans Herzfeld. München: Oldenbourg 1969, S. 15f.

<sup>542</sup> Der Zusammenhang von Entbettungssystemen und Vertrauen wird vor allem von Anthony Giddens thematisiert; siehe sein Buch *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997. Giddens bezieht allerdings die Rückbettung auf Expertensysteme abstrakter Art; die Nation bleibt außerhalb seines Blickfeldes.

<sup>543</sup> Kriegerdenkmäler sind ein besonderer Ausdruck dieser Haltung, denn es geht zumeist weniger um die Darstellung des Sieges als um die Verehrung der Toten. Besonders zugespitzt ist diese Sichtweise bei den Denkmälern für unbekannte Soldaten, die häufig auch zeremonielle Bedeutung haben: hier ist der Einzelne entindividualisiert und nur noch als Angehöriger der Nation identifizierbar. Siehe Reinhart Kosselleck und Michael Jeismann (Hrsg.), *Der politische Totenkult. Kriegerdenkmäler in der Moderne*. München: Fink 1994

auf die Gegenwart und die Solidarität mit den Lebenden, sondern auch auf Vergangenheit und Zukunft bezieht.<sup>544</sup> Mit anderen Worten: Nationen sind Vergemeinschaftungen über Raum und Zeit.

Das Element kollektiver Erinnerung ist ein konstitutiver Bestandteil der Nation. Es verweist häufig auf die Kämpfe zurück, die die Nation zu bestehen hatte. Der Kampf um Selbstbestimmung gegen Kolonisation oder Fremdherrschaft und die Selbstbehauptung einer Nation im Krieg werden symbolisch eingefasst und überhöht: Flaggen und Nationalhymnen spiegeln eine solche kollektive Erinnerung häufig ebenso wie Denkmäler, nationale Feiertage und Geschichtsbilder. Es ist sicherlich richtig, dass Kriege und Feindbilder eine zentrale Rolle bei der Ausbildung nationaler Identität spielen und die Ideologie der Nation eine Abkehr von der Praxis begrenzter Kriege nach sich gezogen hat: dort, wo Kriege ideologisch aufgeladen sind, bekommt der Krieg eine andere Bedeutung. Der Erste Weltkrieg, der anfangs von einem überschäumenden nationalen Enthusiasmus begleitet worden ist, bedeutete ja auch, dass der Nationalismus die Praxis des begrenzten Krieges von innen heraus zersprengt hatte; in den Krieg zu ziehen wurde eine Frage der individuellen wie kollektiven Ehre.<sup>545</sup> Am Ende solcher Kriege steht dann nicht, wie es in früheren Friedensverträgen durchaus üblich war, eine allgemeine Amnestie und ein vertraglich festgelegtes Vergeben und Vergessen, sondern Sieg oder Niederlage und eine Perpetuierung des Geschehenen in der kollektiven Erinnerung.<sup>546</sup> Hierin zeigt sich der enge Zusammenhang zum totalen Krieg, der nun auch technisch möglich ist: die Opfer rechtfertigen nur einen Krieg bis zur Unterwerfung oder Vernichtung des Gegners, bis zu seiner bedingungslosen Kapitulation. Der Gegner ist der Feind, gegen den mit allen Mitteln – auch denen der Propaganda – mobil gemacht wird.

Ein solches Profil des Nationalismus ist freilich einseitig, denn die janusköpfige Erscheinung des Nationalismus lässt ihn auch zum Träger liberaldemokratischer Ideen werden. Häufig erscheinen beide Profile in einer Nation, aber mit unterschiedlichen Gewichtungen. Theodor Schieder hat eine historische

---

<sup>544</sup> Besonders deutlich wird dies bei dem französischen Historiker Jules Michelet, der mit seiner Geschichtsschreibung den Toten eine Stimme geben wollte – nicht allen Toten, sondern denjenigen, die im Sinne seiner nationalen Geschichtsschreibung für die Lebenden Bedeutung haben; vgl. Hayden White, *Metahistory. The Historical Imagination in Nineteenth Century Europe*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1975, S. 158f.

<sup>545</sup> Vgl. Avner Offer, „Going to War in 1914: A Matter of Honor?“, in: *Politics & Society* 23 (1995), S. 213–241; dies lässt sich in den USA noch bis in die Gegenwart verfolgen wenn bspw. verdienten Soldaten die Ehrenmedaille (Medal of Honor) verliehen wird. Welche Ehre hier allerdings anerkannt wird, bleibt offen.

<sup>546</sup> In Frankreich blieben beispielsweise nach dem Verlust des Elsass und Lothringens an Deutschland die Statuen von Straßburg und Metz auf dem Place de la Concorde in Paris bis 1918 schwarz behängt; mitgeteilt bei Holger Herwig, *Hammer or Anvil? Modern Germany 1648 – Present*. Lexington, Mass., Toronto: D.C. Heath 1994, S. 127.

Entwicklungstypologie der Nationalstaaten erstellt, die spezifische Ausprägungen von Nation und Nationalismus an den Kontext ihrer Entstehung zurückbindet.<sup>547</sup> England und Frankreich bilden den ersten Typus, der auf einer Umwandlung der Legitimitätsgrundlagen des Staates durch einen politischen Willensakt der Nation erfolgte; die Nation definiert sich weniger durch Sprache und Kultur als dem einigenden Band als durch den politischen Willensakt, der die Nation hervorbringt. Nationale Einheitsbewegungen wie etwa in Deutschland und Italien bilden den zweiten Typus. Sie stellen stärker Kultur als einen einigenden Faktor vor; im Prozess der Nationsbildung geht es darum, territoriale Zersplitterung aufzuheben und kulturelle und staatliche Einheit zusammenzubringen. Schließlich, als dritter Typus, der secessionistische Nationalismus, der in den imperialen Großreichen entsteht, also dem osmanischen Reich, dem zaristischen Reich und der Monarchie der Habsburger. Man könnte als vierten Typus noch den der nachkolonialen Nation hinzufügen, der mit der Dekolonisierung entstanden ist. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist es, vor allem in Europa, erneut zu einer Welle ethnisch inspirierter secessionistischer Nationalismen gekommen, die zum Teil gewalttätig ausgetragen worden sind.<sup>548</sup>

Gegenüber den die Eigenheit, das Abgeschlossene der Nation betonenden Elementen darf nicht vergessen werden, dass die Abgrenzung nie vollständig war, sondern immer auch öffnende Elemente eine wichtige Rolle spielten. Der Handel war nie nur nationaler Handel, sondern griff über die Grenzen hinweg. Gleiches galt (und gilt) für das Selbstverständnis von Wissenschaft, die sich einem die Grenzen überschreitenden Selbstverständnis verpflichtet sehen. Schließlich sind sowohl der Katholizismus als auch der sunnitische Islam nicht in Staatskirchen organisiert, sondern haben ihren übernationalen Charakter beibehalten. Als ein Phänomen des 20. Jahrhunderts ist der Massentourismus zu nennen, der einer zeitlich begrenzten, aber nicht unerheblichen Migration entspricht.

Die Idee der Nation war zunächst eine europäische, ist aber nach ihrer Etablierung in Europa zu einem „eminent exportfähigen“ Gut geworden.<sup>549</sup> Die nationale Idee ist im 20. Jahrhundert längst zu einer globalen Realität geworden. Die

---

<sup>547</sup> Theodor Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, hrsgg. von Otto Dann und Hans-Ulrich Wehler, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1991, S. 65-86.

<sup>548</sup> Vgl. zum Hintergrund Charles Kupchan (Hrsg.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press 1995.

<sup>549</sup> Hans-Ulrich Wehler, *Nationalismus. Geschichte, Formen, Folgen*. München: Beck 2001, S. 15. Gleichwohl ist dies ein wenig irreführend, denn die Idee der Nation kam zunächst als Beilage zu der Organisation des Staates nach westlichem Muster. Die Idee der Nation lieferte dann die Legitimitätsformel.

„letzte Welle“ des Nationalismus<sup>550</sup> etablierte den Nationalstaat als internationale Norm auch in Asien und Afrika. Auch hier war die Durchsetzung des Prinzips Nation von heftigen Geburtswehen begleitet. Häufig durchschnitten Staatsgrenzen traditionelle Bindungen, und ethnische bzw. nationale Gruppen ohne ausreichende Gemeinsamkeit wurden in einem Staat zusammengefügt.<sup>551</sup> Dort, wo sich der nationale Horizont als zu schwach erwies oder gar nicht erst entstand zerbrachen die nachkolonialen Staaten entweder durch Sezession oder durch lang anhaltende Bürgerkriege, in denen ethnische oder religiöse Gruppen um die Vorherrschaft im Staat kämpften. Gleichwohl haben eine Reihe nachkolonialer Staaten einen nationalen Horizont entwickelt, der eine wenn auch mitunter fragile Form der Vergemeinschaftung darstellt.

Im internationalen System wirkten Nation und Nationalismus stabilisierend und destabilisierend. Unzweifelhaft stellt die Idee der Nation den rationalen Staat auf eine neue Legitimitätsgrundlage, integrierte nach innen und begründete den Vertretungsanspruch des Staates für die Nation nach außen. Die Souveränität des Staates, der zentrale Pfeiler des Westfälischen Systems, wurde damit bestätigt und befestigt. Gleichzeitig wirkte Nationalismus in zweierlei Hinsicht als ein destabilisierender Faktor im internationalen System. Zum einen konnten Auseinandersetzungen zwischen national getragenen Staaten aufgrund einer ideologischen Aufladung des Konflikts in jene Formen der Kriegsführung zurück gleiten, die man nach dem Westfälischen Frieden durch die Toleranzformel gebannt zu haben glaubte. Zum anderen entstanden (und entstehen) durch Selbstbestimmungsansprüche von nationalen Gruppen immer wieder Konflikte, sei es durch Sezession, die Ausweitung des nationalen Anspruchs auf Gebiete oder Angehörige eines anderen Staates, die gleichwohl zur eigenen nationalen Gruppe gerechnet werden, oder schlicht durch einen integralen Nationalismus,<sup>552</sup> die im Namen der Nation aggressive und expansive Ziele verfolgt. So urteilt auch Elie Kedourie, dass der Nationalismus eine Diskontinuität in die europäische Diplomatie hereinbringe; er bedeute „a radical subversion of the European state system, an endless attempt to upset the balance of power on which the system must rest.“<sup>553</sup>

Bürokratisierung und Industrialisierung ergaben sich aus den Prämissen des modernen Staates bzw. der technologischen Dynamik modernen naturwissenschaftlichen Denkens und des Kapitalismus. Nation und Nationalismus aber kennzeichnen eine entscheidende Transformation des Westfälischen Systems.

---

<sup>550</sup> Anderson, *Imagined Communities*, S. 113ff.

<sup>551</sup> Vgl. Basil Davidson, *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation State*. New York: Times Books 1992.

<sup>552</sup> Begriff bei Peter Alter, *Nationalismus*, S. 43ff.

<sup>553</sup> Kedourie, *Nationalism*, S. 73.

Die normative Aufladung des Staates konnte sowohl (in der frühen Phase des 19. Jahrhunderts) Vehikel für die Durchsetzung liberaldemokratischer Ideen sein, aber auch (in der späteren Phase) sich mit Ideologien verbünden, die mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unvereinbar sind. Diese Doppelgesichtigkeit wirkt bis heute fort. Dies wurde vor allem nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Machtbereichs deutlich, wo sich beide Formen des Nationalismus fanden. Hobbes Analyse, dass dort, wo die Seele eines Staates fehle, dieser sich in einem Bürgerkrieg auflöse, hat sich sowohl im ehemaligen sowjetischen Machtbereich als auch in ehemals der Sowjetunion zugehörigen Staaten bestätigt.

Ich habe argumentiert, dass Nationen sich zum einen aus den Prämissen der Aufklärung formten, dass sie instrumentell verstanden werden können als Regulativ der Entbettungsmechanismen, die mit der industriellen Revolution einhergingen, und dass sie, um Hobbes wieder aufzugreifen, die Seele des Staates darstellen. Dabei habe ich den Nationsbegriff auf den Staat verengt, um die spezifische Integrationsleistung der Nation in den Blick zu bekommen. Nationen verdanken ihr Entstehen einer historisch bestimmbar Situation und sind auf Formen der Öffentlichkeit angewiesen, die spezifisch neuzeitlich sind. Im Bild der Nation verlängert sich die aufklärerische Forderung nach dem autonomen und authentischen Individuum. Der Mensch braucht nach dieser Sicht zur Verwirklichung seiner wahren Freiheit die Nation. Diese wiederum bedarf der Autonomie, um die ungestörte Entfaltung menschlicher Freiheit verwirklichen zu können. Heute, wo über „postnationale“ Identität vor allem in den (postindustriellen) westlichen Gesellschaften verhandelt wird, steht diese enge Verknüpfung von Menschenbild, Wirtschaftsform und Nation vor allem durch Prozesse der Globalisierung auf dem Prüfstand. In der weiteren Argumentation wird deshalb zu prüfen sein, ob nationale Identitäten obsolet geworden sind, durch andere Formen von Vergemeinschaftung verdrängt werden oder ob nach wie vor das Wort von Benedict Anderson gilt, nach dem „nationness (...) the most universally legitimate value in the political life of our time“ ist.<sup>554</sup>

---

<sup>554</sup> Anderson, *Imagined Communities*, S. 3; ähnlich auch Anthony Smith, *Nations and Nationalism*, S. 154.

## V. Globalisierung, Moderne und Staat

Kaum ein Begriff hat sich in der Politikwissenschaft wie in den öffentlichen Diskursen in den letzten Jahren einer solchen Aufmerksamkeit erfreut wie der der Globalisierung. Es scheint, als habe der Befund der Globalisierung den Platz eingenommen, den der Ost-West-Konflikt viele Jahre als zentrales Erklärungsmuster für die internationalen Beziehungen hatte. Bis zu Anfang der neunziger Jahre als Begriff weitgehend in der politikwissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion abwesend, machte er in wenigen Jahren eine eindrucksvolle Karriere.<sup>555</sup> Schon ab Mitte der neunziger Jahre sprachen Beobachter davon, dass Häufigkeit des öffentlichen Gebrauches der „Globalisierung“ in beinahe umgekehrtem Verhältnis zur Klarheit des Begriffes stehe. David Harvey sprach 1996 in diesem Zusammenhang bereits etwas abwertend von „globaloney“<sup>556</sup>, der Tendenz also, überall Globalisierung am Werke zu sehen ohne begrifflich präzisieren zu können, was darunter zu verstehen sei. Claus Leggewie bezeichnet Globalisierung als ein „Plastikwort“<sup>557</sup>; es hat politische ebenso wie heuristische Funktionen, die im öffentlichen Gebrauch ineinander übergehen. Deshalb soll am Anfang eine Begriffsklärung stehen, eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Zugängen zum Begriff der Globalisierung. In einem weiteren Schritt soll das Verhältnis von Globalisierung, Geschichte und Moderne geklärt werden. Dabei geht es um die Frage, ob Globalisierung ein neuartiges Phänomen ist oder historisch angelegt; und zweitens, ob Globalisierung ein konstitutives Element der Moderne ist oder gerade ein Krisensymptom der Moderne, der Beginn ihres Endes oder etwas, was der Moderne insgesamt gegenübersteht. Ein dritter Teil des Kapitels setzt sich mit den Veränderungen auseinander, die Globalisierung für das internationale System bedeutet. Auch hier ist die zentrale Frage: bedeutet Globalisierung eine Revolution von Selbstverständnis, Struktur und Handlungs-rationalitäten des bzw. im internationalen System, oder haben wir es lediglich mit einer Fortsetzung des Zusammenhangs von Moderne und internationaler

---

<sup>555</sup> Vgl. Thomas Bernauer, *Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*, Leske und Budrich: Opladen 2000, S. 13; vgl. auch die Auswertung der Nennungen des Begriffs Globalisierung in der FAZ, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages: *Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*. Drucksache 14/9200, S. 49.

<sup>556</sup> David Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell 1996, S. 1

<sup>557</sup> Claus Leggewie, *Die Globalisierung und ihre Gegner*. München: Beck 2003, S. 17.



Politik mit anderen Mitteln zu tun? Mit anderen Worten: hat die Globalisierung die bisherigen Grundtatbestände der internationalen Politik suspendiert? Spielen Macht und Interesse, Frieden und Krieg, Konflikt und Kooperation im internationalen System *realiter* und als analytische Instrumente noch eine Rolle, oder gehören sie in das Museum präglobaler Ideen und Praktiken?

Beginnen wir mit einem Beispiel aus der Politik. Der Begriff der Globalisierung gehört seit einigen Jahren zum festen Vokabular. Der Bezug auf die Globalisierung darf in keiner grundsätzlichen Rede, die sich sowohl mit den Herausforderungen der Innen- wie der Außenpolitik beschäftigt, mehr fehlen. Er ist insofern auch ein „catch-all“ Begriff, weil er die traditionelle Unterscheidung von Innen- und Außenpolitik, von unterschiedlichen Analyseebenen auch in der Politikwissenschaft aufhebt. Globalisierung ist überall und schränkt zunehmend staatliche Handlungsspielräume ein. So heißt es im Kommuniké des Weltwirtschaftsgipfels von 1999 in Köln:

„Die Globalisierung, ein komplexer Prozess, der einen weltumspannenden, raschen und zunehmenden Austausch von Ideen, Kapital, Technologie, Gütern und Dienstleistungen mit sich bringt, hat bereits zu tiefgreifenden Veränderungen in unseren Gesellschaften geführt. Sie hat uns enger zusammenrücken lassen denn je zuvor. Größere Offenheit und Dynamik haben zu einer Verbesserung des Lebensstandards auf breiter Ebene und einer spürbaren Verminderung der Armut geführt. Die Integration hilft, Arbeitsplätze zu schaffen, indem Effizienz, Chancen und Wachstum neuen Antrieb erhalten. Die Informationsrevolution und die Tatsache, dass unsere Kulturen und Werte stärker als früher miteinander in Berührung kommen, haben demokratische Impulse und den Kampf um Menschenrechte und Grundfreiheiten gestärkt sowie zu Kreativität und Innovation angespornt. Gleichzeitig bringt die Globalisierung jedoch weltweit für einige Arbeitnehmer, Familien und Gemeinschaften ein größeres Risiko der Entwurzelung und finanziellen Unsicherheit mit sich. Die Herausforderung besteht darin, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und gleichzeitig ihre Risiken anzugehen, um so auf die Sorge über eine mangelnde Kontrolle ihrer Auswirkungen zu reagieren. Wir müssen daran arbeiten, die Vorteile der Globalisierung zu erhalten und zu verstärken, und sicherstellen, dass ihre positiven Auswirkungen möglichst vielen Menschen auf der ganzen Welt zugute kommen. Wir fordern daher Regierungen und internationale Institutionen, die Wirtschaft und die Arbeitnehmer, die Zivilgesellschaft und den einzelnen auf, diese Herausforderung gemeinsam anzunehmen und das volle Potential der Globalisierung zur Förderung des Wohlstands und des sozialen Fortschritts zu nutzen, dabei aber auch für die Erhaltung der Umwelt zu sorgen.“<sup>558</sup>

Neben den unbestreitbaren deskriptiven Elementen des vorgestellten Globalisierungsbegriffes (die wiederum so neu auch nicht sind) erfüllt der Begriff der Glo-

---

<sup>558</sup> *Bulletin der Bundesregierung*, 14. Juli 1999.

balisierung auch ideologische Funktionen. Globalisierung wird zur Möglichkeit aus der Armutsfalle zu entkommen, den Lebensstandard zu verbessern, Arbeitsplätze zu schaffen, Menschenrechte global durchzusetzen und die Demokratie zu stärken. Mit Blick auf die negative Bilanz der Globalisierung verbleiben die Industriestaaten in ihrer Erklärung merkwürdig zurückhaltend. Fast scheint es, als sei die Globalisierung ein naturwüchsiger Prozess, etwas ungelenktes, dem der Staat und die Staatengemeinschaft nichts oder nur wenig entgegenzusetzen hätte. Diese merkwürdige Ambivalenz, die positiven Seiten des Prozesses zustimmend, die negativen beinahe achselzuckend zur Kenntnis zu nehmen, erklärt sich im Wesentlichen aus der auch in der wissenschaftlichen Literatur vertretenen Behauptung, mit der Globalisierung gehe ein Bedeutungsverlust des Staates einher. Ulrich Beck etwa sieht in der Globalisierung den „*Ausbruch des Politischen* aus dem kategorialen Rahmen des Nationalstaates.“<sup>559</sup> In eine ähnliche Richtung argumentiert Claus Leggewie, der unter Globalisierung „Entgrenzung der Staatenwelt, kulturelle Hybridität und Glokalisierung“ versteht.<sup>560</sup> Gerade der Topos der „Entgrenzung“ ist für die Definition von „Globalisierung“ zentral. Zwei Phänomene werden damit beschrieben. Zum einen kommt es zu einer „Entterritorialisierung von politischer Souveränität“<sup>561</sup> durch eine Ablösung politischer Entscheidungsebenen von ihren territorialen Verwurzelungen. Zum anderen verlieren staatliche Grenzen ihren trennenden und exklusiven Charakter durch solche Prozesse, die Grenzen durchdringen, überwinden, transzendieren. Klaus Müller beispielsweise definiert Globalisierung als „raum-zeitliche Ausdehnung sozialer Praktiken über staatliche Grenzen, die Entstehung transnationaler Institutionen und Diffusion kultureller Muster – ein Prozess, der sich durch seinen Tiefgang, seine Geschwindigkeit und seine Reichweite von konventionellen Formen der Modernisierung unterscheidet.“<sup>562</sup> Jan Aart Scholte legt ebenfalls den Schwerpunkt auf eine neue Form sozialer Beziehungen wenn er Globalisierung beschreibt als „process whereby social relations acquire relatively distanceless and borderless qualities, so that human lives are increasingly played out in the world as a single place.“<sup>563</sup> Ähnlich formuliert ein einflussreiches Einführungswerk aus Großbritannien:

---

<sup>559</sup> Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 13 (Herv. i.O.)

<sup>560</sup> Leggewie, *Die Globalisierung und ihre Gegner*, S. 11.

<sup>561</sup> Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot 2002, S. 480ff.

<sup>562</sup> Klaus Müller, *Globalisierung*. Frankfurt am Main: Campus 2002, S. 8.

<sup>563</sup> Jan Aart Scholte, „The Globalization of World Politics“, in: John Baylis, Steve Smith (Hrsg.), *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press 1997, S. 13-30; 14.

„Globalization, simply put, denotes the expanding scale, growing magnitude, speeding up and deepening impact of transcontinental flows and patterns of social interaction.“<sup>564</sup>

Diese Definitionen identifizieren zentrale Merkmale des Globalisierungsprozesses, bleiben aber seltsam unbestimmt hinsichtlich des Staates. Beinahe erscheint es, als ob Globalisierung keine Akteure habe und schon gar nicht gesteuert werden könne; gegenüber den netzwerkartig sich ausbreitenden und auf staatliche Grenzen kaum noch Rücksicht nehmenden sozialen Beziehungen erscheint der Staat in der Defensive. Folgerichtig gehen viele Globalisierungsdiskurse einher mit Diskussionen über die Weltgesellschaft und sprechen von einem Bedeutungsverlust des Staates. Dieser habe zwei Aspekte. Zum einen werden staatliche Grenzen selbst transzendiert, sie verlieren ihre Funktion als „gatekeeper“ von Innen und Außen. Zum anderen sei die Natur der Herausforderungen selbst global geworden: von der ökologischen Dimension über die weltweiten Migrationsbewegungen bis hin zum Terrorismus sehen sich die Staaten mit Problemlagen konfrontiert, deren Ursprünge außerhalb ihrer Grenzen liegt, deren Wirkungen aber innerhalb ihrer Grenzen zu spüren ist. Mit anderen Worten: Die Staaten werden teilweise entmachtet, der Handlungsbedarf aber wird global: gefragt ist deshalb ein Regieren jenseits des Nationalstaates, vielleicht sogar in der Form einer – wie auch immer organisierten – Weltrepublik.<sup>565</sup>

Zweifellos liegt eine solche Perspektive durchaus in der Tradition der Aufklärung; der Staat war demnach ein notwendiger Übergang auf dem Weg zu einer globalen Rechtsgemeinschaft, einer Weltgesellschaft, solange die von der Aufklärung postulierten universalen Menschenrechte sich nicht global durchsetzen ließen. Eine Weltgesellschaft, so die heutige Argumentation, ist durch die Verdichtung von Interaktions- und Kommunikationszusammenhängen bereits im Ansatz erkennbar. Nun komme es darauf an, diese zu „vergrundrechtlichen“ und das „constitutional project“ von 1789 durch eine „Selbstkonstitutionalisierung demokratischer Solidarität“ global so zu verankern, dass es bis zum Nachvollzug staatsorganisationsrechtlicher Strukturen Bestand hat.<sup>566</sup>

Gegenüber solchen, die Eigenständigkeit von Macht und Interessen in der internationalen Politik doch sehr indifferenten Ansätzen, die wesentlich durch

---

<sup>564</sup> David Held, Anthony McGrew, *Globalization/ Antiglobalization*. Cambridge: Polity Press 2002, S. 1.

<sup>565</sup> Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998; Matthias Lutz-Bachmann, James Bohmann (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und Wider die Idee der Weltrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002; vgl. zur Diskussion der Ansätze von David Held und Otfried Höffe unten, Kap. VI.1.

<sup>566</sup> So Hauke Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 216f.

ein Vertrauen in die Selbstentfaltung des Begriffes in der empirischen Welt geprägt zu sein scheinen, ist im Wesentlichen ein Argument vorgebracht worden, das die Rückkehr zu einem nüchternen Realismus anrät. Die Thesen über das Ende des Staates beruhen auf einer Verwechslung von Souveränität und Gewaltmonopol des Staates, und gerade deswegen führe das Globalstaatsprojekt eben nicht aus dem Naturzustand heraus, sondern in neue Konflikte hinein.<sup>567</sup> Völlig ungeklärt in einer solchen Konzeption sei darüber hinaus die Zukunft der Demokratie, weil die Globalstaatsmodelle hinsichtlich demokratischer Partizipation hinter den nationalstaatlichen Modellen ein deutliches Minus aufweisen.

Im Grunde wird hier eine Diskussion wiederholt, die im 19. Jahrhundert schon geführt wurde. Dem Universalismus der Kantschen Philosophie stand eine durch Herder begründete historistische Sichtweise entgegen, die auf die Selbstbeharrungskräfte und die eigene Legitimation gewachsener Strukturen verwies. Das Verständnis von Globalisierung als einer Flucht in die Weltrepublik scheint von der Grundüberzeugung genährt, dass bestimmte Ideen, einmal in die Realität eingesetzt, eine gerichtete Eigendynamik entfalten, weil dies der Vernunft entspreche. Zu dieser gibt es keine grundsätzliche Alternative, die vernünftig wäre. Die Entfaltung des normativen Potentials der Moderne ist beinahe naturwüchsig und wird dort, wo sie nicht gehemmt oder gestört wird, die gewünschten Erfolge zeitigen. Die Welt der Begriffe nimmt die reale Welt vorweg; Philosophie in diesem Sinn verstanden ist der denkerische Vorgriff auf die vernünftige Welt der Zukunft. Diesem Leben in der Antizipation entspricht beispielsweise der geschichtsphilosophische Ansatz von Francis Fukuyama und seiner These vom Ende der Geschichte. Für Fukuyama hatte sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts das westliche Gesellschaftsmodell in Form des liberalen, rationalen und demokratischen Staates durchgesetzt. Nun sei eine neue Stufe in der Geschichte erreicht, weil dieses Modell, historisch entfaltet, nun keinen grundsätzlichen Opponenten mehr habe. Zukünftige Konflikte seien allenfalls Anpassungskonflikte, Nachhutgefechte aus der Sicht der neuen Stufe der Geschichte, eine „Angleichung der Provinzen“. Sicherlich, Fukuyama argumentierte in der Tradition von Hegel und Kojève dialektisch, aber auch hier stand am Ende – als Zielpunkt der Geschichte – eine Gesellschaftsformation, in der sich die Vernunft entfaltet und in den Institutionen manifestiert hatte.

Wir werden uns weiter unten noch ausführlicher mit einem Vertreter dieser Theorie auseinandersetzen. Entsprechend unserem in der Einleitung skizzierten Grundverständnis gehen wir von der historischen Gewachsenheit der Strukturen aus, allerdings unter der Prämisse der Offenheit von Geschichte. Diese Grundausrichtung verbietet es auch, die Globalisierung von ihrem Endpunkt, der Glo-

---

<sup>567</sup> Vor allem Ingeborg Maus, „Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie“, in: Lutz-Bachmann, Bohmann (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt?*, S. 226-259.

balität her, zu betrachten. Sicherlich, man kann Globalität in einer Allgemeinheit definieren, die kaum Einspruch zuzulassen scheint. Ulrich Beck etwa sieht in Globalität das Leben „in einer Weltgesellschaft, und zwar in dem Sinne, dass Vorstellungen geschlossener Räume fiktiv werden“.<sup>568</sup> Roland Robertson spricht von Globalität als „the circumstance of extensive awareness of the world as a whole, including the species aspect of the latter.“<sup>569</sup> Beide Definitionen sind ebenso vage wie die Vorstellung von Marx, der Sozialismus beinhalte die Aufhebung der menschlichen Entfremdung. Über die Art der Organisation von staatlicher Gewalt (wenn es überhaupt noch eine geben sollte), die Art der ökonomischen Beziehungen, der sozialen Strukturen usf. ist aus gutem Grund in den Definitionen über Globalität nichts ausgesagt. Eben weil Geschichte offen ist kann selbst dann, wenn die Vorstellung geschlossener Räume fiktiv wird, der Vorstellungskraft ein weites Feld eingeräumt werden. Globalisierung mag zwar ein gerichteter Prozess sein, aber es ist auch ein hochkomplexer und in mehreren Teilsystemen stattfindender Prozess der Umgestaltung sozialer Beziehungen, dessen Endzustand in keiner Weise erfassbar scheint.

Diese Perspektive informiert auch die Antwort auf die Frage, ob mit der Globalisierung die Moderne an ein Ende gekommen sei. Vor allem Martin Albrow hat dies vertreten und argumentiert, an Stelle des „Modern Age“ sei nun ein „Global Age“ getreten; Globalität löse die Modernität ab.<sup>570</sup> Globalität bezeichnet nach Albrow „etwas über die Nation Herausgreifendes und sie gleichzeitig Durchdringendes; es ersetzt den zeitlichen Bezug des Modernen durch einen räumlichen, der jedoch unbestimmt ist.“<sup>571</sup> Globalisierung wird von Albrow wie folgt definiert:

„1. Die aktive und passive Entwicklung hin zur Globalität;

1.1 in einzelnen Bereichen:

1.1.1. als Ausbreitung von Praktiken, Werten, Technologien und anderen menschlichen Erzeugnissen über die ganze Welt;

1.1.2. als wachsender Einfluss globaler Praktiken etc. auf das Leben von Menschen;

1.1.3. als zunehmende Bedeutung des Globus als zentraler Bezugspunkt oder Voraussetzung menschlichen Handelns;

1.1.4. als zunehmender Wandel, der durch die Interaktionen einzelner dieser Bereiche hervorgerufen wird;

1.2. als die Gesamtheit dieser Bereiche;

1.3. als der abstrakte Oberbegriff dieser Bereiche;

<sup>568</sup> Beck, *Was ist Globalisierung?*, S. 27f.

<sup>569</sup> Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage 1992, S. 78.

<sup>570</sup> Martin Albrow, *Abschied vom Nationalstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998.

<sup>571</sup> Ebd., S. 132.

2. Ein aktiver oder passiver Globalisierungsprozess in einem oder allen der unter 1. aufgezählten Bereiche;

3. die historische Umwälzung, die aus der Summe der einzelnen Formen und Beispiele unter 1. resultiert.“<sup>572</sup>

Auch hier ist schon der schwache Bezugspunkt der Globalität auch die Schwachstelle der Definition der Globalisierung. Erste ist zu unbestimmt um letzterer Substanz geben zu können. Albrows Definition von Globalisierung ist zwar komplex, aber sie trägt kaum den realen Ambivalenzen der Globalisierung Rechnung. Sie erscheint als ein Prozess ohne Akteur, zwar historisch offen und teleologisch nicht bestimmt, aber im Gegensatz zur Moderne ohne innere Entwicklungslogik, zu gebrauchen eher wie die Begriffe der Renaissance oder des Imperialismus: als Beschreibung einer bestimmten Epoche im Übergang.<sup>573</sup> Aber gleichzeitig wird ja eine Entwicklungstotalität unterstellt, in der Globalisierung nicht lediglich als partielles Phänomen wahrgenommen wird: Globalisierung ist ein umfassendes Phänomen insofern es nicht lediglich die Kultur betrifft (wie im Fall der Renaissance) oder das politisch-ökonomische Ausgreifen Europas in andere Erdteile (wie im Fall des Imperialismus). Schließlich: gerade wenn die Globalisierung, wie es Albrow unterstellt, der Kontrapunkt der Moderne ist, ihr Abschluss und nicht ihr Höhepunkt, dann fällt gegenüber dem „Projekt der Moderne“ das Unbestimmte von Globalität und Globalisierung umso stärker ins Gewicht. Globalisierung ist, im Gegensatz zur Moderne, für Albrow kein Projekt;<sup>574</sup> und deshalb grenzt er sie auch energisch gegen die Moderne ab, deren grundlegende Prämissen – Rationalität, Herrschaft über die Natur, nationalstaatliche soziale Organisation, Idee des (materiellen) Fortschritts – gebrochen seien und nun durch eine neue Figuration menschlicher Aktivitäten und Lebensbedingungen ersetzt werden.<sup>575</sup>

Sicherlich ist richtig, dass bestimmte Grundannahmen der technisch-instrumentellen Moderne schon seit einigen Jahrzehnten kritisch hinterfragt werden. Ressourcen sind nicht unbegrenzt verfügbar; es gilt, die Grenzen des Wachstums mit Blick auf die natürlichen Lebensgrundlagen, also der Prinzipien sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit hin, zu bestimmen. Dies heißt aber nicht, dass erst die Globalität „die Natur von ihrer Funktionalität als Umwelt befreit und die Verbindung von Mensch und Natur wieder entdeckt“ hat, wie Albrow behauptet.<sup>576</sup> Diese Entgegensetzung impliziert, dass es von Beginn an ein Grundprinzip der Moderne gewesen sei, die Verbindung von Mensch und

---

<sup>572</sup> Ebd., S. 141f.

<sup>573</sup> Ebd., S. 152f.

<sup>574</sup> Ebd., S. 152.

<sup>575</sup> Ebd., S. 169.

<sup>576</sup> Ebd., S. 212.

Natur zu negieren und zu letzterer lediglich ein instrumentelles Verhältnis entwickelt zu haben: Natur wäre dann etwas, was nur für menschliche Zwecke zur Verfügung stünde. Diese Argumentation scheint mir zu sehr von der heutigen Sicht her zu argumentieren. Sicherlich war die Moderne auch, aber nicht nur von einem instrumentellen Verhältnis zur Natur gekennzeichnet. Dies betrifft vor allem das ökonomische Denken. Ein instrumentelles Verhältnis zur Natur ist sicherlich dem Kapitalismus eher eigen als der Moderne, die sich ja durch beides, Rationalität und normativen Horizont auszeichnet. Aus der Perspektive der Akteure argumentiert: Die Handlungsrationalität des Marktteilnehmers ist eine andere als die des Bürgers; auf diese unterschiedlichen Horizonte habe ich bereits oben die Struktur der Moderne zurückgeführt. Der *homo oeconomicus* ist auf den Profit hin orientiert, der Bürger auf das Gemeinwohl. Beide können sich in einer Person manifestieren, wenngleich die Durchsetzung allgemeiner Interessen gegenüber den partikularen oft schwierig ist.<sup>577</sup> Aber selbst unter Bedingungen reiner Marktrationalität scheint es heute Grenzen eines rein instrumentellen Verhältnisses zur Natur zu geben, weil letzteres eben die Bedingungen seiner Möglichkeit in drei zentralen Bereichen verändert hat: Die Erkenntnis in die Unumkehrbarkeit und Kumulation technischer Folgewirkungen, die damit verbundene Erkenntnis einer räumlich und zeitlich nicht mehr eingrenzbaaren Folgewirkung und die durch die technischen Entwicklungen möglich gewordene Ausbeutung von Natur über ihre natürliche Regenerationsfähigkeit hinaus. Diese drei Entwicklungen bzw. Erkenntnisse standen nicht an der Wiege der Moderne. Technik stand zunächst im Dienst wohlüberlegter und naher Zwecke, die Eingriffe in die Natur blieben oberflächlich und zu machtlos, natürliche Gleichgewichte aus der Balance zu bringen.<sup>578</sup> Erst der Fortschritt der Technik und die Kumulation ihrer Wirkungen und Auswirkungen veränderten das Verhältnis von Mensch und Natur und damit auch die Bedingungen kapitalistischen Wirtschaftens. Gerade die Erkenntnis, dass der Fortschritt seine eigenen Grundlagen untergräbt, führt zu einer neuen Bewertung der Kosten und Nutzen des Fortschritts. Natur ist nicht mehr ein dem Menschen gegenüberstehendes, sondern „geschichtliches Produkt (...), in den natürlichen Bedingungen ihrer Reproduktion zerstörte oder gefährdete Innenausstattung der zivilisatorischen Welt.“<sup>579</sup>

---

<sup>577</sup> Dies ist das Thema von George Soros, *Die offene Gesellschaft. Für eine Reform des globalen Kapitalismus*. Berlin: Alexander-Fest-Verlag 2001. Soros sieht – als einer der wichtigsten „player“ der Globalisierung – gleichwohl im Marktfundamentalismus ein Hindernis auf dem Weg zur offenen Weltgesellschaft und plädiert für eine verstärkte Kontrolle der Märkte durch den Staat.

<sup>578</sup> Vgl. Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main: Insel Verlag 1982, S. 18ff.

<sup>579</sup> Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986, S. 107. Hervorhebung im Original

Ulrich Beck hat diesen Prozess als eine „reflexive Modernisierung“ beschrieben: Die Änderung der Rahmenbedingungen und Grundlagen industrieller Produktion durch die industrielle Produktion selbst.<sup>580</sup> Beck hat seine Theorie der reflexiven Modernisierung mit der These einer zweiten Moderne verknüpft, der Idee also, dass Prozesse wie die Globalisierung eine Fortsetzung und Intensivierung der Moderne mit anderen Mitteln sind. Dabei definiert Beck reflexive Modernisierung als „eine Veränderung der Industriegesellschaft, die sich im Zuge *normaler*, verselbständigter Modernisierungen *ungeplant* und *schleichend* vollzieht und die bei konstanter, intakter politischer und wirtschaftlicher Ordnung auf dreierlei zielt: eine *Radikalisierung* der Moderne, die die Prämissen und Konturen der *Industriegesellschaft* auflöst und Wege in *andere Modernen* – oder *Gegenmodernen* – eröffnet.“<sup>581</sup> Eine solche Interpretation der Globalisierung als einer Fortsetzung der Moderne unter geänderten Bedingungen – nämlich von der Moderne selbst hervorgebrachten – erscheint mir analytisch weiter zu tragen als die These von einer Gegenüberstellung moderner und globaler Welt. Zum einen sind die Handlungsrationitäten, mit denen auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert wird, selbst wieder technische. Die Antwort auf die Erkenntnis der zunehmenden Luftverschmutzung durch Autoabgase liegt in der Entwicklung schadstoffarmer Autos; die Antwort auf die Begrenztheit der Ressource Öl in der Entwicklung Kraftstoff sparender Motoren. Die Einsicht in die grundsätzlich mögliche (und durch Tschernobyl 1986 auch nachgewiesene) Unfallträchtigkeit der Stromerzeugung durch Kernkraftwerke führt nicht dazu, diese Technologie vollständig aufzugeben, sondern sie durch technische Verbesserungen sicherer zu machen. Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Die Einsicht in die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen, in die kumulativen nachteiligen Wirkungen technischer Entwicklungen oder die von ihnen ausgehenden Risiken führt nicht zu einer generellen Abkehr von Techniken, die risikoreich sind oder Ressourcen verbrauchen, sondern zu ihrer technischen Optimierung. Für technisch induzierte Probleme werden technische Lösungen gesucht.

Das Beispiel der natürlichen Ressourcen verweist aber auch auf ein anderes Problem, mit dem wir uns weiter unten ausführlicher auseinandersetzen: das Problem des Marktversagens. Der Markt kann bestimmt kollektive Güter nicht aus sich heraus bereitstellen, sondern bedarf eines Ordnungsrahmens, der durch staatliche Tätigkeit bereitgestellt wird. Der ungehinderte Raubbau an natürlichen Ressourcen und die zunehmende Verschmutzung der Umwelt durch die Folgen industrieller Produktion kann von Marktkräften nicht aufgehalten werden. Der Staat muss regulierend eingreifen und Grenzen setzen. Er tut dies allerdings

---

<sup>580</sup> Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Suhrkamp: Frankfurt am Main 1993, S. 12f.

<sup>581</sup> Ebd., S. 67. Hervorhebungen im Original.



nicht im Sinne einer vollständigen Abkehr von der bisherigen Wirtschafts- und Produktionsordnung, sondern durch Umlenken, Verbote, Gebote, Anreize. Nicht der Systemwechsel, sondern der Richtungswechsel im System entspricht der Handlungsrationalität bei zentralen Herausforderungen der Wirtschaftsordnung. Voraussetzung ist allerdings eine responsive politische Handlungsebene, die eine forcierte industrielle Entwicklung nicht über die Notwendigkeiten des Schutzes natürlicher Ressourcen stellt.<sup>582</sup> Halten wir also aber fest: Die Moderne ist mit der Globalisierung nicht an ihr Ende gekommen, sondern sie läuft unter veränderten, d.h. der Moderne selbst erzeugten Bedingungen, weiter.

Dieser Befund wird weiter gestützt, wenn wir die Frage stellen, ob Globalisierung denn ein wesentlich neues Phänomen ist oder Endpunkt einer vielfältig gebrochenen und unterbrochenen historischen Entwicklung. Eng damit zusammen hängt eine weitere Frage: Ob der Prozess der Globalisierung reversibel sei oder der einmal erreichte Stand nicht wieder rückholbar ist.<sup>583</sup> Auch hier gibt es eine Reihe von Antworten, die nach dem jeweiligen theoretischen Vorverständnis sehr unterschiedlich ausfallen.

Unzweifelhaft gibt es technologische Entwicklungen, die der Globalisierung ein Profil verleihen dass sie historisch einzigartig macht. Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien führt zu einer historisch nie da gewesenen Verdichtung von Raum und Zeit, in der das Ereignis und seine globale mediale Verbreitung unmittelbar ineinander fallen. Die Zerstörung des World Trade Center am 11. September 2001 war eine solche Gleichzeitigkeit, ebenso (allerdings in doch selektiver Form) die Berichterstattung von „*embedded journalists*“ vom Kriegsschauplatz im Irak. Aber bei der Globalisierung geht es ja um mehr als um die bloße Gleichzeitigkeit von Ereignis und Bericht, um mehr als die Gewährleistung globaler Erreichbarkeit und Verfügbarkeit. Auch in die-

---

<sup>582</sup> Diese Einschränkung ist deshalb zentral weil auch der real existierende Sozialismus als ein Produkt der Moderne (aber nicht des Kapitalismus) erscheint. Im Sozialismus Marxscher Provenienz ist allerdings die Entfaltung der Produktivkräfte ein entscheidendes Kriterium für den Fortschritt und damit den Aufbau des Sozialismus. Schon allein deshalb stellte sich mit der ökologischen Frage auch eine Systemfrage; die Diskussion des Themas erfolgte deshalb auch eher außerhalb der klassischen Orthodoxie; vgl. Radovan Richta und Kollektiv, *Richta-Report. Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Die Auswirkungen der technisch-wissenschaftlichen Revolution auf die Produktionsverhältnisse*. Frankfurt am Main: Makol-Verlag 1971; Wolfgang Harich, *Kommunismus ohne Wachstum: Babeuf und der Club of Rome*. Reinbek: Rowohlt 1975; Rudolf Bahro, *Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1977. Wieder ein anderer Fall ist Japan; dort ist der Umweltschutz als Anliegen wohl auch deshalb schwach, weil es durch das auf Gruppen bezogene System von Zugehörigkeiten keine Diskurse gibt, die die allgemeine Öffentlichkeit ansprechen oder sich auf sie beziehen; vgl. John David Morley, *Pictures from the Water Trade: An Englishman in Japan*. London: Fontana 1985, S. 121.

<sup>583</sup> Vgl. Jürgen Osterhammel und Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München: Beck 2003

sem Sinne wäre Globalisierung lediglich eine Steigerung, eine Weiterentwicklung von Technologien, die mit der Telegrafie und der Telephonie ihren Anfang genommen haben und heute durch die technologische Entwicklung auf einem einzigartigen Niveau sind. Entscheidend ist es aber, das Spezifische der Globalisierung herauszuarbeiten. Was aber ist das Neuartige an der Globalisierung, dass bisweilen der Eindruck entsteht, dass mit ihr ein neues Zeitalter angebrochen sei, dass sie eine historische Zäsur bedeute?

Schauen wir zunächst einmal auf einige wirtschaftliche Grunddaten. Hier zeigt sich, dass auch unter Bedingungen der Globalisierung eine Reihe von Entwicklungen lediglich fortgeschrieben wird. So lässt sich für die Wachstumsraten in den westlichen Industriestaaten (d.h. Europa, Australien, USA und Kanada) in der Zeit von 1870 bis 1996 gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung ein Anwachsen feststellen, das je nach Ausgangsbasis um das fünf bis fünfzehnfache faktoriert wird. Ähnliches gilt für den *Human Development Index*, der den Lebensstandard u.a. an der Lebenserwartung, dem Einkommen und der Bildung festmacht.<sup>584</sup> Aus der langfristigen Analyse wird auch deutlich, dass die Wachstumsraten in den OECD-Ländern zwischen 1950 und 1973 erheblich höher waren als zwischen 1973 und 1996; zur gleichen Zeit hatten aber einige ostasiatische Volkswirtschaften Wachstumsraten, die an diejenigen von 1950 bis 1973 herankamen bzw. sie überflügelten.<sup>585</sup> Die Wachstumssteigerungen dieser ostasiatischen Volkswirtschaften scheinen eine Angleichung an das OECD-Niveau zu signalisieren, während Afrika in der gleichen Zeitperiode insgesamt durch ein negatives Wachstum gekennzeichnet war. Akzeptiert man die Ansicht, dass die Globalisierung in den achtziger Jahren begonnen habe, so wird man aus ihr *prima facie* sicherlich nicht eine Zäsur mit Blick auf die normalen ökonomischen Wachstumsraten herauslesen können.

Ähnliches gilt für die Kapitalmobilität. Untersuchungen haben gezeigt, dass diese schon vor dem Ersten Weltkrieg hoch war, in der Zwischenkriegszeit und vor allem in der Weltwirtschaftskrise nach 1929 stark abnahm und erst Mitte der neunziger Jahre wieder den Stand erreichte, der vor dem Ersten Weltkrieg schon erreicht worden war.<sup>586</sup> Damit soll aber keineswegs gesagt sein, dass wir uns in einem „Zurück-in-die-Zukunft“-Szenario befinden. Der Kapitalmarkt ist heute breiter angelegt, sowohl was die Anzahl der Akteure als auch die der Instrumente angeht. Die ausländischen Direktinvestitionen sind stark angewachsen. Schließlich habe sich die für die Vorkriegszeit zum Ersten Weltkrieg typischen Anlage-

---

<sup>584</sup> Vgl. Nicholas Crafts, *Globalization and Growth in the Twentieth Century*. IMF Working Paper 00/44, S. 7.

<sup>585</sup> Ebd., S. 14. Es handelt sich um China, Hong Kong, Indonesien, Korea, Singapur und Indien.

<sup>586</sup> Alan M. Taylor, *International Capital Mobility in History: The Saving-Investment Relationship*. Washington, D.C.: NBER Working Paper 5743, 1996.

formen in Staatsanleihen oder Eisenbahnaktien erheblich erweitert; sowohl Industrie, Finanzwesen als auch Dienstleistungen sind heute normale Bestandteile von grenzüberschreitenden Anlageformen. Schließlich, und hier ist ein harter Kern der Globalisierungsdiskussion, sind die Volumina der Finanzmärkte beinahe exponentiell angestiegen und haben ihren Umsatz innerhalb weniger Jahre um den Faktor zehn bis zwanzig gesteigert.<sup>587</sup> Dies betrifft vor allem den Devisenmarkt, der durch fallende Transaktionskosten einer der Hauptquellen der Globalisierung (aber auch des Unbehagens an ihr) sein dürfte.

Ein wiederum anderes Bild ergibt sich, wenn man den Welthandel genauer untersucht. Zwischen 1870 und 1913 stieg der Welthandel stark an, wesentlich bedingt durch das Aufkommen des Goldstandards, den Rückgang von Transportkosten und dem Absenken von handelshemmenden Zöllen. Nach dem Ersten Weltkrieg erholte sich der Welthandel nicht mehr; bestimmend waren gestiegene Transportkosten, der Verfall des Goldstandards in den 1930ern und die Wiedereinführung von handelshemmenden Zöllen.<sup>588</sup> Letztere wurden nach dem Zweiten Weltkrieg durch das internationale Handelsabkommen GATT weitgehend eliminiert; der Goldstandard wurde 1973 aufgehoben, die Transportkosten sanken dramatisch, ebenso die Kommunikationskosten. Gerade in den neunziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts hat es weitreichende Bemühungen gegeben, den Welthandel weiter zu liberalisieren. Die Einrichtung der Welthandelsorganisation (WTO) und die nachfolgenden Bemühungen um weiteren Abbau von Handelshemmnissen nichttarifärer Art, der Liberalisierung des Dienstleistungssektors (GATS) bis hin zu den (wohl nur vorübergehend) ausgesetzten Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) zeigen eine Dynamik in der gegenseitigen Durchdringung von Volkswirtschaften wie sie vor dem Ersten Weltkrieg sicherlich nicht denkbar waren. Gleichwohl ist auch hier eine Einschränkung angebracht. Immer noch ist der Welthandel stark von den Interessen der OECD-Länder geprägt, die sich auch sektoral unterschiedlich bemerkbar machen. Hohe Agrarsubventionen und Einfuhrbeschränkungen für agrarische Produkte in der EU und den Vereinigten Staaten sind nach wie vor ein Handelshemmnis für Produkte aus Entwicklungsländern. Es ist nicht überraschend, dass das Handelsvolumen des Agrarsektors seit Inkrafttreten des GATT deswegen erheblich schwächer ausfiel als das des Handels mit industriellen Erzeugnis-

---

<sup>587</sup> Andreas Busch, „Die Globalisierungsdebatte: Ein einführender Überblick über Ansätze und Daten“, in: Andreas Busch, Thomas Plümper (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos 1999, S. 13-40; 33f.

<sup>588</sup> Antoni Esteveordai, Brian Frantz, Alan M. Taylor, *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*. NBER Working Paper 9318, 2002. Zu den Ursachen des Handelsrückgangs durch den Ersten Weltkrieg vgl. den instruktiven Aufsatz von Shale Horowitz, „Reversing Globalization: Trade Policy Consequences of World War I“, in: *European Journal of International Relations* 10.1 (2004), S. 33-59.

sen.<sup>589</sup> Häufig ist auch zu beobachten, dass vor allem die Vereinigten Staaten wenig geneigt sind, die für ihre eigenen Interessen nachteiligen Schiedssprüche der WTO zu akzeptieren. Auch hier scheint die Richtung der Globalisierung keineswegs eindeutig zu sein. Neoprotektionistische Maßnahmen, asymmetrische Strukturen in der Weltwirtschaft, sektorale Unterschiede in Art und Ausmaß der Kooperation und regionale ökonomische Schwerpunkte sind reale Gegenkräfte zu der Fiktion einer ökonomischen Globalisierung, in der staatliche Interessen, ökonomische Kräfteverhältnisse und Klientelpolitik scheinbar obsolet werden. Das Maß der bisher erreichten Verflechtung und Integration der Weltwirtschaft ist dabei keineswegs irreversibel.<sup>590</sup>

Eine weitere Überlegung stützt diesen Befund. Die Globalisierung ist (wie schon zuvor argumentiert) kein determinierter Prozess; sie läuft unter den Bedingungen der Offenheit von Geschichte ab. Sie ist kein Schicksal, sondern immer eingebettet in menschliches Verhalten. Deshalb ist sie, wenn auch nicht steuerbar, doch zumindest zu beeinflussen. Dabei geht es allerdings nicht um Wege aus der Globalisierung, sondern in der Globalisierung. Gegenüber den meist positiven bis euphorischen Stimmen zur Globalisierung unmittelbar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich der Ton seit Ende der neunziger Jahre gewandelt. Die Kritiker der Globalisierung, von den neuen sozialen Bewegungen bis hin zu den Kritikern innerhalb des Systems, haben erreicht, dass die Beweislast sich umgekehrt hat.<sup>591</sup> Stimmt es denn, dass Liberalisierung und Deregulierung automatisch zu Wohlstandseffekten führen? Stimmt die eingängige Gleichung, dass die Transformation von Entwicklungsländern in blühende Ökonomien automatisch gelinge, wenn nur Märkte geöffnet und entsprechende ordnungspolitische Garantien verankert werden? Das wir also mehr Globalisierung brauchen, und nicht weniger?<sup>592</sup> Die Kritiker der Globalisierung entwerfen ein anderes Szenario: darin liegt die Betonung auf den sozialen Folgekosten, auf den ungleichen und asymmetrischen Wirtschaftsbeziehungen, auf der kulturellen Verarmung, auf der Analyse, wer denn wirklich von der Globalisierung profitiert.<sup>593</sup> Unterstützung haben die Kritiker der Globalisierung von einer Reihe prominenter Persönlichkeiten gewonnen, die selbst als zentrale Akteure der Glo-

---

<sup>589</sup> WTO, *Global Trade Statistics*, Genf 2001, S. 27.

<sup>590</sup> So auch Osterhammel und Petersson, *Geschichte der Globalisierung*, S. 24: „Immer wieder ist das Zerreißen, Schrumpfen und Ausdünnen von Beziehungsnetzen und die Schwächung der sie stabilisierenden Institutionen zu registrieren. De-Globalisierung ist keine Zukunftsvision, sondern ein historisch beobachtbares Phänomen.“

<sup>591</sup> Ulrich Teusch, *Was ist Globalisierung? Ein Überblick*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2004, S. 7.

<sup>592</sup> So die eingängige These von Martin Wolf, *Why Globalization Works*. New Haven und London: Yale University Press 2004.

<sup>593</sup> Zusammenfassend Leggewie, *Die Globalisierung und ihre Gegner*

balisierung angesehen werden können und die einseitige Ausrichtung von Globalisierung auf die Entfesselung der Marktkräfte als zu kurzfristig kritisieren.<sup>594</sup> Vor allem ins Visier der Kritik ist der so genannte „Washington Consensus“ geraten, ein programmatisches Konzept für die Reform von Volkswirtschaften das auf der Grundlage einer neoliberalen Ideologie beruht. Danach ist Voraussetzung für Wachstum die Liberalisierung von Märkten, die Zurückdrängung des Staates und die Schaffung makroökonomischer Stabilität.<sup>595</sup> Diese Grundideen wurden zum oft wiederholten Mantra vor allem des Internationalen Währungsfonds.<sup>596</sup>

Spätestens seit der ökonomischen Krise in Ostasien von 1997 wurde deutlich, dass zentrale Annahmen der bisherigen Globalisierungspolitik hinterfragt werden mussten.<sup>597</sup> Die Diskussionen um eine neue internationale Finanzarchitektur verdichteten sich im so genannten „Post-Washington-Konsens“, der die bisherigen Annahmen des „Washingtoner Konsenses“ in zentralen Punkten revidierte. Die Annahme, dass marktfreundliche Reformen auf Dauer der ganzen Gesellschaft zugute kommen (der „trickle-down-Effekt“) erwies sich als problematisch; das Beispiel Argentinien zeigte, dass nachhaltige Ungleichheit auf Dauer auch die Mittelklasse schädigt und damit die Bemühungen um einen Aufbau einer *civil society* konterkariert. Zweitens wurde die Zielvorstellung hinterfragt,

---

<sup>594</sup> Unter anderem: George Soros, *Die Krise des globalen Kapitalismus: Offene Gesellschaft in Gefahr*. Frankfurt am Main: Fischer 2000; Ders., *Der Globalisierungsreport. Weltwirtschaft auf dem Prüfstand*. Reinbek: Rowohlt 2003; Joseph E. Stiglitz, *Die Schatten der Globalisierung*. Berlin: Siedler 2002; Ders., *Die Roaring Nineties. Der entzauberte Boom*. Berlin: Siedler 2004.

<sup>595</sup> In dem Terminus des „Washington Consensus“ verdichten sich sowohl ernstzunehmende policy-Vorschläge wie auch die überzeichnende Ablehnung einer auf bestimmten ideologischen Grundlagen beruhenden policy. Der ursprüngliche Namensgeber des *Washington Consensus*, John Williamson, hatte damit zunächst praktische Vorschläge für die Wirtschaftsreform in Lateinamerika gemacht. Diese beinhalteten: fiskalische Disziplin, öffentliche Ausgaben vorrangig in Bereiche, die einen hohen Ertrag versprachen und die Einkommensverteilung verbessern, Steuerreform, Liberalisierung von Zinsen, wettbewerbsfähige Wechselkurse, Handelsliberalisierung, Liberalisierung von Direktinvestitionen, Privatisierung, Deregulierung und sichere Eigentumsrechte. Der Terminus wurde aber bald als Charakterisierung solcher Strategien gebraucht, die einseitig auf Deregulierung, Wettbewerb und fiskalische Zurückhaltung des Staates setzen, nach dem Motto: „Liberalize as much as you can, privatize as fast as you can, and be tough in monetary and fiscal matters.“ (Gregorz Kolodko). Vgl. das zusammenfassende Papier von John Williamson, „What Should the Bank Think about the Washington Consensus.“ Paper prepared as a background for the World Bank's World Development Report 2000. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm> Dort auch die Zitate. Kritisch zum Washington Consensus: David Held, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge, UK: Polity 2004.

<sup>596</sup> Wie sehr diese Grundideen die Politik des IWF geprägt haben, hat Joseph Stiglitz mit den Worten karikiert: „Wenn man einem Papagei den Spruch „fiskalische Austerität, Privatisierung und Marktöffnung“ beigebracht hätte, dann hätte man in den achtziger und neunziger Jahren auf den Rat des IWF verzichten können.“ Stiglitz, *Der Schatten der Globalisierung*, S. 70.

<sup>597</sup> Ebd., S. 109ff.

dass sich Ökonomien an das angelsächsische Modell anpassen würden. Dies unterschätzte die institutionelle Diversität und Variationsbreite von Gesellschaften. Diese kulturell bedingten Faktoren sind aber entscheidend, wenn es um die Anpassung an Weltmarktverhältnisse geht; nationale Institutionen dienen als Filter der Globalisierung. Selbst in den fortgeschrittenen OECD-Staaten sind zentrale Handlungsfelder durch die Märkte in ihren Strukturen nicht konvergiert, sondern haben ihre eigenständigen Traditionen und Strukturen weitgehend bewahren können.<sup>598</sup> Drittens wurde Demokratie nun als Voraussetzung, nicht Folge wirtschaftlichen Wachstums interpretiert. Diese Sicht hat auch empirische Bestätigung gefunden; demnach erhöht eine demokratische Regierungsform durchweg die ausländischen Direktinvestitionen (und schafft damit auch die Grundlage für Wachstum).<sup>599</sup> Last not least wendet sich der Post-Washington-Konsens gegen die Annahme, dass die Privatisierung das Allheilmittel für ökonomische Probleme sei. Vielmehr wurde nun argumentiert, dass ein Rückzug des Staates häufig nicht die Lösung des Problems ist, sondern ein Teil des Problems selbst. Tatsächlich hat es gerade in der Bewertung des Verhältnisses von Staat und Markt gegenüber den frühen neunziger Jahren einen deutlichen Stimmungsumschwung gegeben.<sup>600</sup> Gegenüber dem Staatsversagen wird nun das Marktversagen thematisiert; weniger die Effektivität und Effizienz von staatlichen Strukturen ist das zentrale Thema, sondern die Rolle dieser und anderer Institutionen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und der Institutionalisierung einer gerechten Ordnung.<sup>601</sup>

So erscheint die Globalisierung selbst als ein geschichtliches Phänomen, keinesfalls determiniert und gleichzeitig bereits Gegenkräfte in sich selbst ber-

---

<sup>598</sup> Vgl. Andreas Busch, *Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Banken im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003. Kritisch auch Daniel W. Drezner, „Globalization and Policy Convergence“, in: *International Studies Review* 3:1 (2001), S. 53-78.

<sup>599</sup> Nathan M. Jensen, „Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment“, in: *International Organization* 57 (summer 2003), S. 587-616.

<sup>600</sup> Vgl. Richard Higgott, „Contested Globalisation: The Changing Context and Normative Challenges“, in: *Review of International Studies* 26:5 (2000), S. 131-153.

<sup>601</sup> In diesem Sinn ist die Globalisierungsdiskussion nach 1997 auch eine Antwort auf die zunehmende Legitimationskrise der neoliberal geprägten Globalisierungsdiskurse durch die Gegenöffentlichkeit der Globalisierungskritiker. Auch dies ist ein neues Element in der Globalisierungsdiskussion: eine globale Gegenbewegung zur Globalisierung selbst. Initialzündung der Gegenbewegung war die Diskussion um die Einführung der Tobin-Steuer, eine Umsatzsteuer auf Währungsgeschäfte; aus dieser entstand dann die Organisation „attac“, als Abkürzung für „Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens et citoyennes“. Tatsächlich geht es bei attac aber heute um wesentlich mehr als die Tobin-Steuer; es ist ein Sammelbecken für globalisierungskritische Initiativen, deren zentrales Credo ist, dass die Welt keine Ware sei. Einführend Christian Grefe, Matthias Greffrath, Harald Schumann, *Attac: Was wollen die Globalisierungskritiker?* Reinbek: Rowohlt 2003.

gend. Dies wird auch daran deutlich, dass die neunziger Jahre, das Jahrzehnt der Globalisierung, eben auch durch Fragmentationsprozesse gekennzeichnet war, die bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt wurden. Der neue Nationalismus vor allem in den ehemaligen Staaten der Sowjetunion sowie im ehemaligen Jugoslawien und der Tribalismus lokaler Warlords vor allem in Afrika und Asien sind dabei Phänomene, die letztlich von der Globalisierung profitieren: durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten, die die Mobilisierungschancen erheblich verbessern, vor allem aber durch die offenen Kriegswirtschaften, die von den „Kanälen der Schattenglobalisierung“ versorgt werden und eine Einhegung von Konflikten erschwert.<sup>602</sup> Aber selbst in den weniger dramatischen und öffentlichkeitswirksamen Fragmentationen sind bewusst deutliche Abgrenzungsbemühungen gegen einen allmächtig erscheinenden Globalisierungsprozess zu sehen. Im Internet entstehen neue, virtuelle *communities*, die sich um beinahe beliebige Anliegen und Zwecke gründen. Die Entwicklung von neuen Kommunikationsformen macht nicht nur das „broadcasting“, sondern auch das „narrow casting“ möglich, also die zielgenaue Klientelversorgung, die wiederum besonders zur Identitätsbildung bzw. der Identitätsbewahrung beiträgt.<sup>603</sup> Schließlich wird, gegen die als Zumutung empfundene globale Dominanz bestimmter Produkte und/oder kultureller Leitvorstellungen, das Organische, das Gewachsene, Authentische, in der Region verwurzelte betont; es mag zu oberflächlich sein dies als einen Konflikt zwischen „Jihad“ und „McWorld“ zu beschreiben, doch gerade die lokalen Lebenswelten gewinnen durch die Globalisierung einen eigenen Stellenwert. Sie erhalten ihn umso mehr, als das durch die Möglichkeiten der Kommunikation auch die Unterschiedlichkeit einer Vielzahl von Kulturen, Lebensstilen und Wertorientierungen bewusst gemacht werden kann. Dies mag zu einem größeren Verständnis von Differenz führen oder aber einer Betonung des Einzigartigen, Unverwechselbaren der je eigenen Kultur und damit weiterer Fragmentierung Vorschub leisten bis hin zu einer Stärkung der lokalen Demokratie als „Ort der gemeinsamen *Gestaltung* des guten Lebens in einem republikanischen Sinn.“<sup>604</sup> Globalisierung heißt also nicht notwendigerweise Homogenisierung oder die Entwicklung zu einer normierten, einheitli-

---

<sup>602</sup> Begriff bei Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*. Reinbek: Rowohlt 2002, S. 21.

<sup>603</sup> David Elkins, „Globalization, Telecommunication, and Virtual Ethnic Communities“, in: *International Political Science Review* 18.2 (1997), S. 139-152; Elkins argumentiert, „that the technologies which make feasible these new virtual communities will allow existing dispersed communities to find new means of support, persistence and governance.“ (141).

<sup>604</sup> Richard Münch, *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 425. (Hervorhebung im Original). Zum Problem der Städte in der Globalisierung und der Rekonfiguration des Sozialen vgl. Boris Michel, *Stadt und Gouvernementalität*. Münster: Westfälisches Dampfboot 2005 sowie Frank Eckardt, *Soziologie der Stadt*. Bielefeld: transcript 2004, S. 83ff.

chen Lebenswelt, sondern geht vielmehr mit vielfältigen Fragmentierungstendenzen Hand in Hand.<sup>605</sup>

An dieser Stelle will ich eine von Ulrich Teusch entwickelte Interpretation der Globalisierung einführen, die weite Teile der hier entwickelten Überlegungen abdeckt. Teusch versteht Globalisierung als einen multidimensionalen, multikausalen, weitgehend eigendynamischen, dialektischen und im Hinblick auf seine Folgen ambivalenten Prozess, der über eine längere Zeit zurückliegende historische Genese verfügt, jedoch erst in jüngster Zeit eine „neue Qualität“ angenommen habe.<sup>606</sup> Dieses Verständnis erscheint offen auch für eine Einbeziehung von Moderne. Globalisierung ist dann eine Fortsetzung der Moderne mit neuer Qualität, während die anderen, von Teusch benannten Komponenten eben auch für die Moderne charakteristisch sind. Dies betrifft

- die Multidimensionalität von Moderne und Globalisierung insofern sie sich in den Bereichen Ökonomie, Politik, sozialer Entwicklung und Sozialstruktur, Ökologie und Kultur manifestieren;
- die Multikausalität, insofern nicht nur ein Erklärungsansatz (etwa: „Geist des Kapitalismus“; Aufklärung; Entwicklung der Produktivkräfte; technische Entwicklung; neue Instrumentarien der Finanzmärkte) für die Entwicklung von Moderne und Globalisierung in Anschlag gebracht werden, sondern das Zusammenwirken mehrerer Faktoren entscheidend ist;
- die Eigendynamik von Moderne und Globalisierung, die sich zwar nicht naturwüchsig entwickeln, aber von bestimmten Leitsektoren geprägt werden, die sich einer politischen Steuerung (nicht aber einer politischen Gestaltung) weitgehend entziehen;
- die Dialektik von Moderne und Globalisierung, insofern beide eben nicht, wie es die optimistischen Philosophen der Aufklärung noch postulierten, einer fortschreitenden Zivilisierung des Men-

---

<sup>605</sup> Dies ist auch die Grundthese von Ian Clark, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*. Oxford, New York: Oxford University Press 1997. Clark sieht den Prozess der Globalisierung als ein Phänomen des 20. Jahrhunderts insgesamt. Globalisierung und Fragmentierung haben sich in den verschiedenen Perioden des 20. Jahrhunderts unterschiedlich stark durchgesetzt. In beiden Begriffen sieht er ein brauchbares Schema, um die Dynamik der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert erklären zu können (S. 31). Dies wird auch durch eine Studie untermauert, die den Zusammenhang von Nationsbildung und Globalisierung im deutschen Kaiserreich thematisiert. Die Zunahme transnationaler und internationaler Verflechtungen habe, so die These, die nationale Identität eher gestärkt. Vgl. Sebastian Conrad, *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich*. München: Beck 2006.

<sup>606</sup> Teusch, *Was ist Globalisierung?* S. 86; ausführlich entwickelt ist der Gedankengang bei Teusch, *Die Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess*, S. 28ff.



schengeschlechts den Boden bereiten, sondern in sich selbst oder ihren Teilsystemen gegenläufige Prozesse hervorbringen;

- die Ambivalenz von Moderne und Globalisierung hinsichtlich der Bewertung ihrer Folgen.

Die neue Qualität der Globalisierung, von der Teusch spricht, liegt meines Erachtens vor allem im Ende des Ost-West-Konflikts. Der Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems hat die Globalisierung zum zentralen Paradigma der „neuen Weltordnung“ (George Bush) werden lassen. Man mag darüber streiten, ob die technologische Entwicklung und die Dynamik des Westens vor allem in den achtziger Jahren nicht nachhaltig zum Ende der kommunistischen Welt beigetragen haben. Schon in den siebziger Jahren sind einige Beobachter davon ausgegangen, dass das Tempo der technologischen Entwicklung im Westen systembedingt höher sei als in den kommunistischen Staaten und eben dadurch mittelfristig die Illusion von der Gleichwertigkeit beider Gesellschaftssysteme mit Blick auf die Leistungsfähigkeit und Innovationskraft von Technik und Wirtschaft durch die Realität widerlegt werde.<sup>607</sup> Tatsächlich hat auch die beginnende Globalisierung nicht unwesentlich dazu beigetragen, dass sich der Abstand zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten seit Ende der siebziger Jahre aufgeweitet hat. Die Sowjetunion blieb von einer dynamisierten (westlichen) Weltwirtschaft abgekoppelt und geriet ökonomisch, technologisch und militärisch in einen Rückstand, der schließlich das System selbst unterminierte.<sup>608</sup>

Die Interpretation der Globalisierung als Fortsetzung und Vertiefung, vielleicht auch Radikalisierung der Moderne nach dem Ost-West-Konflikt hat den Vorteil, dass sie die Diskussionen, welche Charakterisierung der gegenwärtigen Zeit zu geben sei, zumindest für den hier diskutierten Zusammenhang beendet. Nicht hinter jedem Neologismus steckt eine völlig neue Entwicklung oder eine historische Zäsur. Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat eine rasante Ausbrei-

---

<sup>607</sup> Vor allem Daniel Bell, *The Coming of the Post-Industrial Society* (1973); die dahinter liegende grundsätzliche Frage war, ob die nächste Stufe der Industrialisierung (der Einstieg in das Informationszeitalter) sich für autoritäre Systeme wie die Sowjetunion ähnlich bewerkstelligen lasse wie die erzwungene Industrialisierung zuvor; rückblickend dazu Eugene B. Skolnikoff, *The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics*. Princeton: Princeton University Press 1993, S. 128ff.; Teusch, *Freiheit und Sachzwang*, S. 503ff. m.w.N. Allerdings ist einschränkend zu sagen dass diese Sichtweise durchaus nicht Konsens war. So haben Zbigniew Brzezinski und Samuel Huntington in einer 1964 erstmals erschienenen Studie argumentiert, dass der Fortschritt der Technik die Möglichkeiten der Planwirtschaft verbessere, aber auch den Techniker zunehmend an die Stelle des Ideologen rücken lasse; *Political Power: USA/USSR*. New York: Viking Press 1964.

<sup>608</sup> Vgl. Stephen G. Brooks und William C. Wohlforth, „Power, Globalization and the End of the Cold War. Reevaluating a Landmark Case for Ideas“, in: *International Security* 25.3 (winter 2000/2001), S. 5-53.

tung derjenigen Prozesse ermöglicht, die schon zuvor die westlichen Gesellschaften geprägt haben. Damit einher gingen eine Verstärkung der seit den siebziger Jahren zu beobachtenden Demokratisierungswelle und eine Transformation von planwirtschaftlich geprägten Ökonomien zu marktwirtschaftlich strukturierten.

Globalisierung ist auf der Systemebene der Analyse internationaler Politik sicherlich derjenige Analyserahmen, der die Theorie des Ost-West-Konflikts abgelöst hat. Gleichzeitig darf dies aber nicht dazu verführen, eine damit Auflösung von traditionellen Macht- und Herrschaftsstrukturen zu unterstellen. Gerade im ökonomischen Bereich ist die Struktur der Weltwirtschaft durch die Globalisierung wesentlich unverändert geblieben. Stellt man die ausländischen Direktinvestitionen von 1980 denen des Jahres 2000 gegenüber wird deutlich, das nach wie vor die entscheidenden ökonomischen Zentren in den entwickelten Ländern liegen und die Entwicklungsländer insgesamt nur unwesentlich aufgeholt haben. Hatten die Entwicklungsländer mit Blick auf die *inflows* ausländischer Direktinvestitionen am globalen Gesamtvolumen 1980 einen Anteil von 16%, hat sich dieser Anteil in 2000 auf gerade 20% erhöht. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die *outflows* analysiert: hier stehen 7% in 1980 gerade einmal 9% in 2000 gegenüber. Die Hauptakteure waren und blieben die USA, die EU und Japan.<sup>609</sup>

Die hoch entwickelten Industrieländer haben zwar ein wenig ihrer Dominanz verloren, doch zeigt eine genauere Analyse, dass zwischen ihnen ein hoher Grad an wechselseitiger Direktinvestitionsverflechtung besteht; diese Struktur ist also wesentlich regional, und weniger global geprägt. Dieser Befund hat Werner

---

<sup>609</sup> Dies wird aus folgender tabellarischer Gegenüberstellung ausländischer Direktinvestitionen deutlich (Foreign Direct Investment, FDI):

<b>FDI outflows</b>	<b>1980</b>	<b>2000</b>
(in Millionen Dollar)		
Welt	53,674	1,200,783
USA	19,230	142,626
Europa	23,812	819,169
Japan	2,385	31,557
Industrieländer	50,343	1,097,796
Entwicklungsländer	3,310	99,052
<b>FDI inflows</b>	<b>1980</b>	<b>2000</b>
Welt	54,957	1,392,957
USA	16,918	314,007
Europa	21,317	683,893
Japan	278	8,323
Industrieländer	46,530	1,120,528
Entwicklungsländer	8,392	246,057

Zahlen vom statistischen Dienst der UNCTAD (<http://stat/unctad/org>) bzw. eigene Berechnungen.

Link zu dem Urteil gelangen lassen dass die Konzentration auf die Triade-Regionen (USA, Japan und die EU) anhalte und die bestehende Machtverteilung im internationalen System stärke.<sup>610</sup> Dieser Befund wird auch durch die Tatsache untermauert, dass es im Wesentlichen die hoch entwickelten Industrieländer sind, die durch Subventionen oder Handelsbeschränkungen eigene ökonomische Interessen schützen, während den Entwicklungsländern häufig eine Öffnung ihrer Märkte auferlegt wird. Hier wird eine Asymmetrie deutlich, die die These einer nach wie vor bestehenden Dominanz der hoch industrialisierten Länder in der Weltwirtschaft stützt. Globalisierung hat also an den weltwirtschaftlichen Strukturen, wie sie sich seit der Industrialisierung entwickelt haben, nichts Einschneidendes geändert. Dies schließt allerdings nicht die Möglichkeit aus, dass bestimmte Staaten den Abstand zu den Ländern der Triade verringern und mittelfristig die Triade ergänzen.<sup>611</sup>

Dies wird auch durch einen Blick auf die Struktur des Welthandels deutlich. Von 1990 bis 2000 haben sich die Weltmarktanteile im Handel bei den entwickelten Ökonomien (Westeuropa, die Vereinigten Staaten und Japan) von 71,5% auf 64% reduziert. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel von 23,9% auf 32% gestiegen; die stärksten Zuwachsraten waren in Asien zu verzeichnen, während der Anteil Afrikas und der Transformationsländer am Welthandel im betrachteten Zeitraum rückläufig war.<sup>612</sup> Trotz dieses kurzfristigen Trends ist aber zu konstatieren, dass in der langfristigen Betrachtung Fluktuationen im Handelsaufkommen keine Seltenheit sind und mit der augenblicklich zu beobachtenden Umverteilung von Handelsstrukturen nicht notwendigerweise eine nicht umkehrbare Entwicklung einhergeht. So zeigen die Entwicklungen des Exports einen abnehmenden Anteil Nordamerikas von 1948 bis 2004, einen zunehmenden (wenn auch fluktuierenden) Anteil Westeuropas, sowie eine stetige Zunahme in Asien, vor allem aber in Japan (mit abnehmender Tendenz in den letzten Jahren) und in China. Gerade China scheint in den letzten Jahren zu der Wirtschaftskraft der Triade aufgeschlossen zu sein, wenngleich aber stark sektoral geprägt. In der langfristigen Betrachtung der Exportanteile wird die Ausbildung der triadischen Struktur der gegenwärtigen Weltwirtschaft deutlich.<sup>613</sup>

---

<sup>610</sup> Werner Link, *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. München: Beck 2001, S. 161.

<sup>611</sup> Das gilt für die sog. BRIC-Staaten: Brasilien, Russland, Indien, China, die über jeweils unterschiedliche Standortvorteile verfügen: wichtige Rohstoffe (Brasilien), riesige Energievorkommen (Russland), Drehscheibe für informationstechnische Leistungen (Indien) bzw. industrielle Fertigung zu Niedriglöhnen (China). Überdies stellen die vier Staaten zusammen 40% der Weltbevölkerung.

<sup>612</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2003*. New York und Genf 2003, S. 48.

<sup>613</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2005*, S. 32.

Wie aber steht es mit den Entwicklungsländern und der These, dass Globalisierung auch zu einem Ansteigen des Lebensstandards führt und einen Weg aus der Armut weist? Hierüber hat es, gerade nach der Veröffentlichung des Weltentwicklungsberichts der Vereinten Nationen von 1999 einige Diskussionen gegeben. Der Bericht hatte ausgeführt dass sich zwischen dem Jahr 1960 und dem Ende der 90er Jahre das Verhältnis zwischen dem reichsten Fünftel der Weltbevölkerung und dem ärmsten Fünftel vom 30fachen auf das 74fache mehr als verdoppelt habe.<sup>614</sup> Damit habe sich eine Tendenz fortgesetzt, die schon seit 200 Jahren zu beobachten sei. War im Jahre 1820 das Verhältnis zwischen den reichsten und ärmsten Staaten noch 3 zu 1, sei es in der Zwischenzeit stetig gestiegen: auf 11 zu 1 im Jahr 1913, 35 zu 1 (1950), 44 zu 1 (1973), 72 zu 1 (1992).<sup>615</sup> Gegen diese Interpretation der Zahlen durch die UNDP ist eingewandt worden, dass sie die unterschiedlichen Kaufkrafteffekte der Einkommen nicht berücksichtigt; tue man dies, sei die Armutsschere keineswegs explodiert, sondern habe sich von 11,3 in 1960 auf 15,09 im Jahre 1998 erhöht, bei einem leichten Rückgang in den neunziger Jahren. Insgesamt sei die Armut von den siebziger Jahren bis 1998 sogar deutlich gesunken, die globale Einkommensungleichheit leicht gefallen.<sup>616</sup> Der Weltentwicklungsbericht von 2003 greift diese Kritik auf und spricht von „ambiguous trends“ in der Entwicklung der Einkommensunterschiede, die je nach der Definition von Ungleichheit und der Definition von Armut auch unterschiedlich ausfallen.<sup>617</sup> So haben Indien und China mit ihrer Politik dazu beigetragen, dass die Anzahl der Menschen, die täglich über weniger als einen US \$ verfügen, weltweit um ein Drittel zurückgegangen ist.<sup>618</sup> Gleichzeitig ist gerade in diesen Ländern zu beobachten, dass sich eine Einkommensschere zwischen Stadt und Land bzw. zwischen einzelnen Regionen öffnet.<sup>619</sup>

Deutlich wird in den Untersuchungen aber ein weiterer Faktor. Betrachtet man den *Human Development Index* fällt auf, dass in den 90er Jahren 21 Staaten einen Rückgang zu verzeichnen hatten, während es in den achtziger Jahren nur 4 waren. Während dies in den Staaten der Subsahara weitgehend auf eine zurückgehende Lebenserwartung durch HIV zurückzuführen ist, spielen in Russland und den vom Rückgang betroffenen Staaten der ehemaligen Sowjetunion der Zusammenbruch der bisherigen Infrastruktur, Bürgerkriege, mangelndes Wachs-

---

<sup>614</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 1999*. New York, Oxford: Oxford University Press 1999, S. 36

<sup>615</sup> Ebd., S. 38.

<sup>616</sup> Xavier Sala-i-Martin, *The Disturbing „Rise“ of Global Income Inequality*, NBER Working Paper 8904, April 2002.

<sup>617</sup> UNDP, *Human Development Report 2003*, S. 39; 42.

<sup>618</sup> Sala-i-Martin, *The Disturbing Rise*, S. 29.

<sup>619</sup> *Human Development Report 2003*, S. 62ff.

tum eine entscheidende Rolle. Mit Blick nicht nur auf die ärmsten Länder der Erde spricht der Entwicklungsreport von „strukturellen Hindernissen“, die es zu überwinden gilt, allen voran „sound economic governance, basic health care and education, core infrastructure and access to foreign markets.“<sup>620</sup> Mit anderen Worten: staatliches Gestaltungshandeln ist nach wie vor entscheidend für wirtschaftliches Wachstum und Wege aus der Armut. Dort, wo keine effektiven staatlichen Strukturen bestehen, brechen auch die wirtschaftlichen Strukturen zusammen. Staat ist nach wie vor eine, aber nicht die alleinige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum.<sup>621</sup>

Die Globalisierung hat also den Staat nicht überflüssig gemacht, und sie hat auch an den über viele Jahrzehnte entwickelten weltwirtschaftlichen Strukturen und Machtverteilungen nichts Wesentliches geändert. Es gibt keine Globalisierung im Welthandel, sondern eine Konzentration auf Kernregionen und dem nach wie vor stabilen Austausch zwischen Welthandelsregionen.<sup>622</sup> Gleichzeitig hat die Globalisierung eine Tendenz zur Regionalisierung befördert und regionale Arrangements hervorgebracht, die durchaus in den Kategorien von Macht- und Gegenmachtbildung interpretierbar sind.<sup>623</sup> Mit anderen Worten: Über oder neben dem Prozess der Globalisierung, der als multidimensional, multikausal, dialektisch ambivalent und eigendynamisch beschrieben werden kann, bleiben die herkömmlichen Strukturen der Weltwirtschaft stabil, auf ökonomische Macht und asymmetrische Machtverteilung gestützt und sich den neuen Herausforderungen durch Regionalisierungsstrategien anpassend, die wiederum als Ausfluss einer interessegeleiteten staatlichen Politik interpretiert werden können. Gleichzeitig gewinnen die regionalen Arrangements (je nach institutioneller Verdichtung) neben den Wirtschaftspolitiken der einzelnen Länder durchaus ein Eigengewicht und bekommen neben den anderen Entscheidungszentren – die weltwirtschaftlich führenden G3, die regulatorischen Institutionen, aber auch den subnationalen regionalen Arrangements – eine die staatliche Wirtschaftspolitik ergänzende Funktion.<sup>624</sup> Gleichzeitig bleiben aber, wie Hirst und Thompson hervorheben, im Rahmen einer „new sovereignty“ die Staaten selbst deshalb zentral, weil sie eine Scharnierfunktion zwischen den einzelnen Ebenen haben und die exklu-

---

<sup>620</sup> Ebd., S. 67.

<sup>621</sup> Das Argument hat zwei Facetten. Zum einen kann eine Gesellschaft nur mit einem funktionierenden Staat von der Globalisierung profitieren; und zweitens bedarf es wiederum des Staates, um die Vorteile, die mit der Globalisierung einhergehen, gerecht zu verteilen. Zu diesem Aspekt vgl. Jay R. Mandle, *Globalization and the Poor*. Cambridge: Cambridge University Press 2003.

<sup>622</sup> Mit empirischen Daten belegt bei Holger Flörkemeier, *Globalisierung ohne Grenzen. Die regionale Struktur des Welthandels*. Berlin: Duncker & Humblot 2001.

<sup>623</sup> Link, *Die Neuordnung der Weltpolitik*, S. 99ff.

<sup>624</sup> Vgl. Paul Hirst und Graham Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press 2002, S. 191ff.

sive Legitimität besitzen, für die territorial bestimmte Bevölkerung zu sprechen.<sup>625</sup> Allerdings ist eine neue Form von „governance“ gefragt, in der Staaten nicht mehr durch eigene Autorität Ergebnisse in verschiedenen policy-Bereichen bestimmen können, „but as loci from which forms of governance can be proposed, legitimated and monitored.“<sup>626</sup> Dieses Modell einer nicht mehr hierarchisch strukturierten, sondern netzwerkartig ausgreifenden, mehr steuernden und koordinierenden als autoritativ durchgreifenden staatlichen Instanz erscheint als Möglichkeit, ein territorial bestimmtes Gemeinwohl gegenüber den Dynamiken von Entstaatlichung und Privatisierung mit Blick auf die Wirtschaft einerseits und zunehmender Durchinstitutionalisierung von internationaler und nationaler Ebene durch gouvernementale und nichtgouvernementale Akteure zu behaupten.<sup>627</sup> Dies sollte aber nicht zu der Annahme verführen, der Staat habe lediglich koordinierende Funktionen. Als Quelle der Rechtssetzung legt er Normen autoritativ fest. Koordination, Steuerung und Netzwerkaktivität sind Mittel staatlicher Gestaltung. Übereinkünfte auf zwischenstaatlicher Ebene oder im Rahmen internationaler Verhandlungsinstitutionen bedürfen der Umsetzung in nationales Recht, um innerhalb eines Territoriums wirksam werden zu können. Aber selbst dort, wo der Staat sich vertraglich gebunden oder Kompetenzen delegiert hat, verbleiben genügend Gestaltungsspielräume, die Konsequenzen von außerhalb staatlicher Autorität getroffener Entscheidungen zu beeinflussen. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank beispielsweise kann destabilisierende Wirkungen auf nationale Konjunkturzyklen haben, die aber durch ein stabilitätspolitisches Zusammenspiel von Finanz- und Lohnpolitik abgefedert werden kann.<sup>628</sup> Ein weiteres Beispiel sind die so genannten Maastricht-Kriterien. Die Kriterien waren vor allem auf Drängen Deutschlands verabschiedet worden, um bei der in Aussicht genommenen Währungsumstellung geldpolitische Stabilität zu gewährleisten. Unter anderem sehen sie eine Begrenzung der Neuverschuldung öffentlicher Haushalte der EU-Staaten bei drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes vor. Nachdem Deutschland und Frankreich mehrmals diese Grenze überschritten hatten, verlagerte sich die Diskussion von den Kriterien der Stabilität zu denen der Konjunkturbelebung; zu den im Vertrag vorgesehenen möglichen Sanktionen ist es nicht gekommen. Schließlich können Staaten auch selbst aus den Funktionssystemen aussteigen; da es keine übergeordnete Zwangsgewalt gibt, sind die Folgen überschaubar. Die Vereinigten Staaten haben 1971 bewusst das Bretton-Woods-System aus den Angeln gehoben, weil es nicht mehr ihren vorrangigen

---

<sup>625</sup> Ebd., S. 276.

<sup>626</sup> Ebd., S. 275.

<sup>627</sup> Vgl. vor allem Helmut Willke, *Supervision des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997.

<sup>628</sup> Vgl. Hendrik Enderlein, *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt am Main und New York: Campus 2004.

nationalen Interessen entsprach. Somit bleiben dem Staat auch nach einer Selbstbindung eine Reihe von politischen Optionen um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren: Substitution von Instrumenten (Geldpolitik versus Finanz- und Lohnpolitik), Subversion von Zwecken (Auflösung der starren Stabilitätskriterien) oder schlicht die Totalrevision einer eingegangenen Bindung (Bretton Woods).

Aber auch dort, wo staatliche Funktionssysteme über den Nationalstaat hinauswachsen und sich transnational verflechten, spricht dieser Befund weniger für eine Schwächung des Staates als eine Neupositionierung zur effektiven Erfüllung von Aufgaben.<sup>629</sup> Zum einen ergeben sich aus der Internationalisierung und Globalisierung selbst neue Regelungsbereiche für den Staat, die der Natur der Sache nach nur durch grenzüberschreitende Formen der Kooperation wahrgenommen werden können. Dies betrifft der Sache nach vor allem ökologische Aufgaben (bspw. den Schutz der Ozonsphäre), handelspolitische (wie die Formulierung von Regeln für einen fairen Welthandel, verbunden mit Streitschlichtungsmechanismen), aber auch internationalen Rechtsschutz im Bereich von Eigentumsrechten im Rahmen der World Intellectual Property Organization (WIPO) oder die Vereinheitlichung von Standards im internationalen Luftverkehr im Rahmen der International Civil Aviation Organization (ICAO). Ältere Funktionssysteme bestehen im Bereich der äußeren Sicherheit (NATO, WEU), der inneren Sicherheit (INTERPOL), der Post- und Telekommunikation (bspw. die International Telecommunication Union/ITU und die Universal Postal Union/UPU), der Gesundheit (WHO), der Wissenschaft (bspw. die European Space Agency/ESA, oder die International Atomic Energy Agency, IAEA). Diese Aufzählung ist nicht vollständig, spiegelt aber sowohl die Bandbreite der Regelungsinhalte wider als auch die Tatsache, dass das Hinauswachsen der staatlichen Funktionssysteme über den Nationalstaat hinaus keine jüngere Entwicklung ist, sondern zum Teil schon bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Es ist eine Folge der Internationalisierung als auch der Existenz „internationaler Fachbruderschaften“<sup>630</sup> die ein Interesse an der netzwerkartigen Verknüpfung ihrer Expertise haben und dafür auch in ihren eigenen Organisationen genügend Unterstützung mobilisieren können. Dazu kommen subnationale Einheiten, die grenzüberschreitend tätig werden, etwa durch grenzüberschreitende Zweckverbände beispielsweise in der Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Errichtung gemeinsamer Verkehrs- und Tarifverbünde, gemeinsamer Wirtschaftsförderung, dem

---

<sup>629</sup> So auch Benz, *Der moderne Staat*, S. 260ff.

<sup>630</sup> Ebd., S. 246.

Hochwasserschutz und der Kooperation von Rettungsdiensten oder der Einrichtung grenzüberschreitender Naturparks.<sup>631</sup>

Der Staat selbst ist es, der zur Erledigung seiner Aufgaben Funktionen delegiert, sei es, weil die damit betrauten Institutionen die Funktionen überhaupt oder auch nur effektiver wahrnehmen können. Die internationalen Organisationen sind dabei allerdings zum einen von der Finanzierung durch Staaten abhängig; zum anderen wird die Umsetzung der dort getroffenen Entscheidung von den Staaten bzw. ihren Bürokratien besorgt. Internationale Organisationen haben keine eigene Exekutive, um im nationalen Kontext ihre Maßnahmen implementieren zu können. Eine solche Internationalisierung von Aufgaben geht also nur bedingt mit einem Verlust an staatlicher Autonomie einher. Zum einen verbleibt die legitime Zwangsgewalt bei den Staaten selbst, zum anderen erhöht gleichzeitig die Internationalisierung von Staatstätigkeit die Möglichkeit, Entscheidungen als externe Sachzwänge darzustellen und letztlich gegenüber Interessengruppen im internen Politikgeflecht oder zivilgesellschaftlichen Mitwirkungsansprüchen ein Stück Autonomie zu behaupten oder zu gewinnen.<sup>632</sup>

Diese Aufgabendelegierung muss nicht notwendigerweise nur vertikal zwischen Akteuren verlaufen, die im weitesten Sinn dem öffentlichen Sektor angehören; sie kann auch horizontal verlaufen zu nichtgouvernementalen Akteuren, zu Stiftungen, Wirtschaftsakteuren, Gewerkschaften oder ähnlichem.<sup>633</sup> Eine solche horizontale Subsidiarität ist eine durchaus geübte Praxis. So sind in Deutschland beispielsweise politische Stiftungen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Begabtenförderung mit öffentlichen Geldern tätig, im Ausbildungswesen sind Befugnisse an Kammern und Verbände übertragen worden. Häufig schließt eine horizontale Subsidiarität auch private wirtschaftliche Akteure mit ein, etwa in der Form von *Public Private Partnerships* (PPP). Schließlich tritt der Staat selbst als wirtschaftlicher Akteur auf; dies ist vor allem im kommunalen Bereich der Fall, wo zentrale Felder der Daseinsvorsorge privatisiert worden sind, ohne dass die öffentliche Hand die Kontrolle darüber aufgegeben hätte. Selbst in Kernbereichen staatlicher Tätigkeit werden Funktionen an private

---

<sup>631</sup> Vgl. Joachim Blatter, *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*. Baden-Baden: Nomos 2000. Blatter unterscheidet vier Idealtypen grenzüberschreitender Kooperation: *commissions*, *connections*, *consociations* und *coalitions* (S. 49). Für den hier diskutierten Zusammenhang sind lediglich die „commissions“ interessant, da sie formell und fest gekoppelt sind und instrumentell der Steuerung eines Handlungsbereiches dienen.

<sup>632</sup> Klaus Dieter Wolf, *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos 2000, S. 61ff., der dafür den Terminus „Selbstbehauptung durch Selbstbindung“ vorschlägt.

<sup>633</sup> Vgl. Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing Without Government?* Washington, D.C.: The Brookings Institution 1998, S. 89ff.



Dritte delegiert: etwa in Form privater Sicherheitsdienste, die Ordnungsaufgaben übernehmen, oder der Privatisierung von Gefängnissen.<sup>634</sup>

Die horizontale Delegation von Kompetenzen ist also kein neuartiges Phänomen, und sie wirft im innenpolitischen Bereich auch kaum die Frage nach einem Souveränitätsverlust der Politik oder einer Erosion von staatlicher Autorität auf; die Struktur von Beteiligungen bzw. die rechtlichen und vertraglichen Ausgestaltungen in Bereichen der Auftragserfüllung der öffentlichen Hand oder von *Public Private Partnerships* machen die Rückbindung an staatliche Autorität und Legitimität deutlich. Ähnliche Prozesse sind auch im internationalen System zu beobachten. Bestimmte Regulierungsbereiche sind an nichtgouvernementale Akteure delegiert und werden dann in staatliches Recht umgesetzt, so beispielsweise die Vergabe der ISO-Normen durch die International Organization for Standardization (IOS). In anderen Bereichen, vor allem im Umweltbereich, kommt es zum Zusammenwirken von Staaten, NGO's und privatwirtschaftlichen Akteuren.<sup>635</sup> Eine Sonderstellung nehmen private Akteure dort ein, wo sie Kernaufgaben wie Sicherheit gewährleisten sollen oder gar militärische Aufgaben wahrnehmen. Diese Tätigkeiten haben in den letzten Jahren stark zugenommen; so sind nach Schätzungen des Economist im Jahr 2003 im Irak zwischen fünfzehn und zwanzigtausend private Sicherheitsfirmen tätig, teilweise auch im Auftrag von Drittstaaten.<sup>636</sup> Die private Militärindustrie ist dabei in den Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einem boomenden Wirtschaftszweig geworden; die Dienstleistungen im militärischen Bereich reichen von logistischer Unterstützung über Ausbildung bis hin zu Kampfeinsätzen.<sup>637</sup> Sicherheit im weitesten Sinn geht in den Kernbereich nationaler Souveränität. Die Übertragung von Aufgaben in diesem Bereich, sie es durch Staaten oder internationale Organisationen, bedarf deshalb einer hohen Transparenz und einer genau definierten

---

<sup>634</sup> Dazu vor allem grundlegend (und befürwortend) Charles H. Logan, *Private Prisons: Cons and Pros*. New York: Oxford University Press 1990. In Deutschland ist eine Privatisierung des Strafvollzugs unzulässig da sie zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung gehört (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG). Eine Privatisierung im Strafvollzug ist dort möglich, wo Dienst- und Serviceleistungen ohne Eingriffsbefugnisse gegen die Gefangenen erbracht werden, aber auch in der Errichtung von Strafanstalten.

<sup>635</sup> Vgl. die vom Global Public Policy Institute (GPPI) besorgte Studie *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda*. Berlin: GPPI 2003; weiterführende Hinweise unter <http://www.globalpublicpolicy.net>

<sup>636</sup> „Military Industrial Complexes“, *The Economist* 29. März 2003, S. 56.

<sup>637</sup> Zur Typologie vgl. Peter Warren Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press 2003, S. 91-93. Vgl. auch Rolf Uessler, *Krieg als Dienstleistung. Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*. Berlin: Chr. Links Verlag 2006.

Verantwortlichkeit, um die enge Bindung von legitimer Gewaltausübung und Staatlichkeit nicht aufzugeben.<sup>638</sup>

Insgesamt aber sind trisektorale Kooperationen oder horizontale Delegationen auch auf internationaler Ebene sicherlich kein Anzeichen für einen Souveränitätsverlust des Staates, sondern eher für einen Formenwandel staatlicher Aufgabenerfüllung. Wolfgang H. Reinicke hat für diese neue Art von Aufgabenerfüllung den Begriff der „global public policy“ vorgeschlagen. Auf den ersten Blick ist dieser Begriff widersprüchlich, denn „public policy“ bezieht sich immer auf ein bestimmtes und abgegrenztes politisches System; diese Abgrenzung wird durch den Begriff des Globalen negiert, entwertet. Reinicke ist weit davon entfernt mit der Vorstellung einer globalen Regierung zu arbeiten. Diese Vorstellung sei sowohl unrealistisch als auch unpraktisch. *Global public policy* habe eine andere Funktion. Sie entkoppele „the operational aspects of internal sovereignty (governance) from its territorial foundation (the nation state) and its institutional environment (the government).“<sup>639</sup> Für Reinicke hat die Interdependenz bislang die operationalen Aspekte externer Souveränität beeinflusst; neu an der Globalisierung sei, dass diese – verstanden als Entterritorialisierung von Produktion und Konsumtion – nun auch die interne operationale Souveränität des Staates in Frage stelle. Als Strategie des Staates, mit dieser Entwicklung Schritt zu halten, bieten sich regulatorische Regime an, die unter Einbeziehung von privaten Akteuren und nichtstaatlichen Institutionen Funktionen der „public policy“ übernehmen. Reinicke sieht diese Form der Einbeziehung in einem funktionell begründeten Subsidiaritätsprinzip begründet, löst also den Terminus der Subsidiarität aus dem politischen Mehrebenensystem heraus; statt dessen bezeichnet es die funktionale Aufgabenübertragung auf denjenigen Akteur oder die Institution, die am ehesten in der Lage ist, die Operationalisierung interner Souveränität in einem globalen Kontext zu unterstützen.<sup>640</sup> Damit wird das Konzept der Souveränität aus dem territorialen Kontext herausgelöst und durch ein funktionales Äquivalent ersetzt.<sup>641</sup>

So reizvoll die Perspektive einer derart entwickelten *global public policy* auch sein mag, sie führt dann in die Irre, wenn sie davon ausgeht, territorial begründete Souveränität durch eine funktionell definierte ersetzen zu können. Vor allem die schwachen Durchsetzungsmechanismen einer funktional begründeten Souveränität konterkarieren das ambitionierte Projekt: Reinicke denkt vornehm-

---

<sup>638</sup> Dies ist bei schwachen Staaten naturgemäß erheblich schwieriger. Detaillierte Vorschläge zur Regulierung von privaten Sicherheitsfirmen bei Caroline Holmqvist, *Private Security Companies. The Case for Regulation.* (=SIPRI Policy Paper No. 9). Stockholm: SIPRI 2005.

<sup>639</sup> Reinicke, *Global Public Policy*, S. 8.

<sup>640</sup> Ebd., S. 89.

<sup>641</sup> Ebd., S. 230.

lich an Übereinkommen und Anreize, mit deren Hilfe eine *global public policy* umgesetzt werden kann. Sanktionen indes bleiben außen vor und eröffnen damit das Rechnen in Kosten-Nutzen-Kalkülen. Sicherlich werden regulatorische Regime so lange als gerechtfertigt angesehen, wie sie effizient sind. Geraten sie aber in Konflikt mit sozialen Problemlagen, die sich an Fragen der Verteilungsgerechtigkeit entscheiden, dürfte eine noch so ambitionierte *global public policy* den Kürzeren ziehen. Dies ist sicherlich für einen Staat, dessen Machtressourcen begrenzt sind, anders zu bewerten als für eine regionale Großmacht oder eine Weltmacht; der Preis eines Ausstiegs aus einem regulatorischen Regime wird umso größer, je geringer die Machtressourcen sind, und umgekehrt.<sup>642</sup> Das ernüchternde Fazit lautet deshalb:

„At least if the main partners are governments, autonomous regulatory agencies and the multinational corporate sector, and in particular if some of these actors possess absolute veto power over all important policy decisions, global public policy can not mean much more than making the fox the guardian of the hen house.“<sup>643</sup>

Dieser Befund spricht nicht gegen die Sinnhaftigkeit solcher regulatorischen Ansätze, er relativiert aber die Vermutung über die Reichweite, mit der solche Ansätze das herkömmliche Verständnis von Staat und Souveränität transformiert haben. Regulatorische Regime sind funktionale Verlängerungen von Staatstätigkeit, die grundsätzlich rückholbar sind. Sie haben deshalb nur einen begrenzten Aussagewert über die Reichweite der internen und externen Souveränität des Staates. Ein zweiter, wenn auch zentraler Einwand, soll in diesem Zusammenhang nur angedeutet werden. Funktionelle regulatorische Regime vergrößern die Kluft von administrativer Effizienz und demokratischer Kontrolle. Reinicke, der diese Gefahr ebenfalls sieht, beschränkt sich darauf den Regierungen anzuempfehlen, das Prinzip der Subsidiarität ernst zu nehmen, weil dieses – auf breiter Ebene und nachhaltig umgesetzt – zentralisierte Entscheidungsstrukturen verhindern und Möglichkeiten der demokratischen Partizipation eröffne.<sup>644</sup> Ein solcher Optimismus ist allerdings nur bedingt nachvollziehbar. Zum einen ist Subsidiarität eher eine appellative als eine die politische Realität strukturierende Größe und ist auf Dauer nicht geeignet, Zentralisierungstendenzen wirksam aufhalten zu können. Das Beispiel der Europäischen Union, in der das Prinzip der Subsidiari-

---

<sup>642</sup> Vgl. Thomas O. Hueglin, „Globalization Without Citizens: A Critique of Reinicke’s *Global Public Policy* with a Comparative Look at Germany and the European Union“, in: Carl Lankowski (Hrsg.), *Governing Beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism or Going Local?* (= American Institute for Contemporary German Studies Research Report No. 11), Washington: The Johns Hopkins University 1999, S. 41-64; 45ff.

<sup>643</sup> Ebd., S. 44.

<sup>644</sup> Reinicke, *Global Public Policy*, S. 221.

tät sogar vertraglich verankert ist, ohne dass es tatsächlich zur strukturierenden Wirklichkeit geworden wäre, illustriert diese Gefahr deutlich. Zum anderen sind keine Projekte in Sicht, die das Demokratiedefizit regulatorischer Regime dauerhaft zu beheben in der Lage wären. Somit verlagert sich der Machtschwerpunkt staatlichen Handelns weiterhin zur Exekutive – schwerlich ein Beleg für die abnehmende Handlungsfähigkeit des Staates.

Funktionale Beziehungen prägen auch das Verhältnis staatlicher Tätigkeit zu den NGOs. Gerade in den letzten 25 Jahren ist ein rasanter Zuwachs dieser Organisationen zu verzeichnen.<sup>645</sup> NGOs durchdringen nicht nur staatliches Handeln, sondern zielen häufig auch auf das Verhalten von Wirtschaftsakteuren, indem sie die sozialen oder ökologischen Produktionsbedingungen thematisieren und Öffentlichkeit herstellen. Sie sind also auf eine responsive Unternehmensführung angewiesen und können dort, wo sie diese antreffen, auch Erfolge erzielen; gleichwohl bedarf es zur langfristigen und nachhaltigen Absicherung internationaler Standards für das Produktionsverhalten großer Konzerne der Rechtssetzung durch den Staat. Die Strategie, Öffentlichkeit zu mobilisieren, Informationen zu sammeln und auszuwerten oder Expertise bereitstellen, ist auch ein Erfolgsrezept der NGOs in ihrem Verhältnis zu staatlicher Autorität.<sup>646</sup> Aber auch hier erscheint es voreilig, auf einen Substanzwandel von Politik zu schließen; eher schon ändern sich internationale Organisationen, die durch den Einfluss von NGOs gegenüber den Ansprüchen einer transnational organisierten Zivilgesellschaft responsiver geworden sind.<sup>647</sup> Die größten Zuwächse in der Anzahl der NGOs sind im Bereich der Hilfeleistungen vor allem in Krisen- und Kriegsgebieten zu verzeichnen. Dies ist nicht zuletzt Ausfluss einer Entwicklung, in der internationale Organisationen wie auch Staaten Hilfeleistungen zunehmend über NGOs abwickeln und damit die Entstehung neuer Institutionen fördern.<sup>648</sup> Gleichwohl bleibt aber gegenüber den Hoffnungen, mit dem Auf-

---

<sup>645</sup> Vgl. die Zahlen der Union of International Associations von 1909 bis 1996, <http://www.uia.org/statistics/organizations/stybv296.php>. Demnach stieg die Zahl der NGOs von 176 (1909) auf 1255 (1960), 2502 (1977) auf 5472 (1996). Schließt man alle Sonderformen der NGOs mit ein ergibt sich für das Jahr 1999/2000 ein beinahe neunfach höherer Wert (43.958); vgl. <http://www.uia.org/statistics/organizations/ytb199.php>. Vgl. auch John Boli, George M. Thomas (Hrsg.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press 1999.

<sup>646</sup> Darin macht sich der Wandel der NGOs am deutlichsten bemerkbar. Sie sind heute weniger konfrontativ als kooperativ ausgerichtet. Vgl. am Beispiel der Umweltgruppen Ingo Take, *NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002.

<sup>647</sup> Vgl. „The non-governmental order“, *The Economist* 11. Dezember 1999, S. 18f.

<sup>648</sup> P.J. Simmons, „Learning to Live with NGOs“, in: *Foreign Policy* 112 (fall 1998), S. 82-96; 87; den Einfluss von NGOs auf die Aktivitäten der UNO untersuchen Kathryn Hochstetler, Ann Marie Clark und Elisabeth J. Friedman, „Sovereignty in the Balance: Claims and Bargains at the UN Con-

kommen und der explosionsartigen Vermehrung der NGOs habe sich das internationale System hin auf eine robuste liberale internationale Zivilgesellschaft entwickelt, die nüchterne Einsicht, dass die Vielzahl der unterschiedlichen Internationalen Organisationen und NGOs, die in einem Politikbereich tätig sind, eher die Unsicherheit und den Wettbewerb für diese Organisationen steigert. Darüber hinaus führen die Abhängigkeit vieler NGOs von staatlichen Fördergeldern, die im Wege der Ausschreibung verteilt werden, aber auch die Dynamik der Medienwelt zu einem marktgerechten institutionellen Verhalten, das mit Blick auf die Aufgabenerfüllung eher dysfunktional zu sein scheint.<sup>649</sup> Letztlich bedarf es des ordnenden Eingriffs von staatlicher Autorität um die Grundbedingungen der Arbeit von NGOs zu ermöglichen.

Dieser Befund wirft auch ein Licht auf die vor wenigen Jahren in der Politikwissenschaft ausgetragene Diskussion, ob Institutionen die internationale Politik verändern und wenn ja mit welcher Reichweite.<sup>650</sup> Diese Debatte soll hier nicht neu aufgerollt werden, zumal die Argumentationen zuweilen überspitzt wurden. Festzuhalten ist aus der Debatte allerdings, dass internationale Institutionen Transaktionskosten zwischen Staaten reduzieren, Anreize zur Kooperation geben, Vertrauen schaffen, Informationen vermitteln, ja auch Elemente eines notwendigen Regierens jenseits der Staaten bereit stellen. Ebenso richtig ist aber auch, dass die nationalen Interessen ein unhintergebar Grundtatbestand der internationalen Politik bleiben. Zu Recht stellt Kenneth Waltz deshalb klar: „International institutions (...) survive in their original form as long as they serve the major interests of their creators, or are thought to do so.“<sup>651</sup> Mit anderen Worten: Das Maß an Institutionalisierung im internationalen System ist reversibel. Auch wenn die Vielzahl von Regimen und Institutionen zu einer Verhaltensstabilisierung des normalen Verkehrs zwischen Staaten beigetragen hat, ist daraus sicherlich nicht abzuleiten, dass die dahinter liegende Orientierung der Staaten an ihren Interessen suspendiert oder systemische Ursachen von Instabilität und Krise vollständig eliminiert worden sei.

---

ferences on the Environment, Human Rights and Women“, in: *International Studies Quarterly* 44.4 (December 2000), S. 591-614.

<sup>649</sup> So das Argument von Alexander Cooley und James Roon, „The NGO Scramble. Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action“, in: *International Security* 27.1 (Summer 2002), S. 5-39.

<sup>650</sup> Vor allem John J. Mearsheimer, „The False Promise of International Institutions“, *International Security* 19.3 (winter 1994/95), S. 5-490; und darauf die Antwort von Robert O. Keohane und Lisa L. Martin, „The Promise of Institutional Theory“, in: *International Security* 20.1 (Summer 1995), S. 39-51.

<sup>651</sup> Kenneth N. Waltz, „Structural Realism after the Cold War“, in: *International Security* 25.1 (Summer 2000), S. 5-41; 26.

Dies wird auch deutlich, wenn man den Zusammenhang von politischen und wirtschaftlichen Interessen genauer analysiert. Zu den von der klassischen realistischen Theorie der internationalen Politik ausführlich beschriebenen Macht- und Sicherheitsdilemma ist heute die Realität des Wettbewerbsstaates hinzugekommen.<sup>652</sup> Staatliches Handeln sucht (territoriale) Standorte zu vermarkten und Standortvorteile zu schaffen. Insofern befinden sich Staaten eben auch in einem Wettbewerb um Investitionen und um Marktchancen für Unternehmen auf dem Weltmarkt. Susan Strange stellt apodiktisch fest: „Competition for world market shares has replaced competition for territory as the name of the game between states.“<sup>653</sup> Diese aktive Rolle des Staates in der Wirtschaft ist natürlich keineswegs neu. Dietrich Rueschemeyer und Peter B. Evans haben 1985 in einem viel beachteten Sammelband – gegen das Erklärungsmuster von dem Primat sozioökonomischer Prozesse – die Zentralität des Staates auch in wirtschaftlichen Fragen hervorgehoben.<sup>654</sup> Staatsintervention in der Wirtschaft sei notwendig, um Wachstum zu befördern, sozioökonomische Konflikte zu managen und öffentliche Güter bereit zu stellen. In dem Maße, in dem der Staat Kapazitäten zur Intervention aufbaut und sich selbst als ein korporativer Akteur entwickelt, stärkt er seine Autonomie. Diese Autonomie ist gleichwohl kein Selbstzweck, sondern zurück gebunden an Aufgaben, für deren Erfüllung Steuergelder benötigt werden. Diesen Aspekt hebt Philip Cerny hervor wenn er schreibt:

„The state is no longer in a position anywhere to pursue the general welfare as if it were mainly a domestic problem. As the world economy is characterized by an increasing interpenetration and the crystallization of transnational markets and structures, the state itself is having to act more and more like a market player, that shapes its policies to promote, control and maximize returns from market forces in an international setting.“<sup>655</sup>

---

<sup>652</sup> Begriff bei Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. London u.a.: Sage Publ. 1990, bes. S. 204ff.; Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin, Amsterdam: Edition ID-Archiv 1995; Ders., *Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat*. Berlin: ID-Verlag 1998. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity 2002, S. 95-139 spricht von einem „Schumpeterian Competition State“.

<sup>653</sup> Strange, *The Retreat of the State*, S. 73.

<sup>654</sup> Dietrich Rueschemeyer und Peter B. Evans, „The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention“, in: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press 1985, S. 44-77.

<sup>655</sup> Cerny, *The Changing Architecture of Politics*, S. 230.

Der nationale Wettbewerbsstaat ist also nicht nur darauf konzentriert "einem global immer flexibler agierenden Kapital in Konkurrenz mit anderen Staaten günstige Verwertungsvoraussetzungen zu schaffen"<sup>656</sup>, er ändert auch die Mittel, mit denen er die Ziele verfolgt bzw. verfolgen kann: er wird „reimagined, redesigned and reoriented“,<sup>657</sup> um den Herausforderungen begegnen bzw. seine Aufgaben weiterhin erfüllen zu können. Aus der einstmals zumindest in der deutschen Tradition gehegten Idee eines Staates, der über den Interessen steht und daraus eigene Würde ableitet, wird umstandslos die „Deutschland AG“ als „brand“ und auch als Zustandsbeschreibung für eine mit den wirtschaftlichen Interessen vielfach verflochtenen Staatstätigkeit.<sup>658</sup> Eine solche Entwicklung (die auch in anderen OECD-Ökonomien zu beobachten ist) scheint indes nicht ohne Risiko. Zum einen wird die Durchstaatlichung der Gesellschaft in zentralen Bereichen weiter fortgeführt,<sup>659</sup> während gleichzeitig zentrale sozialstaatliche Parameter verschoben werden. Wettbewerbsfähigkeit wird wichtiger als Vollbeschäftigung, und gleichzeitig gewinnen ökonomische Parameter gegenüber sozialen Bedürfnissen ein Übergewicht.<sup>660</sup> Dies ist der Kern der Politik der Deregulierung, mit der über einen Abbau von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten, eine partielle Entsolidarisierung und eine teilweise oder vollständige Privatisierung von öffentlichen Aufgaben Wettbewerbsfähigkeit demonstriert werden soll. Die Befürchtung, dass in einer globalisierten Wirtschaft nationale Solidarität zum Anachronismus werden könnte,<sup>661</sup> hat hier ihre reale Wurzel. Staatliches Handeln, so befürchten einige, gleitet an den herrschenden Bedingungen wirtschaftlicher Entgrenzung ab; die Globalisierung der Wirtschaft, so befindet Jürgen Habermas kurz und bündig, „zerstört eine historische Konstellation, die den

---

<sup>656</sup> Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, S. 103.

<sup>657</sup> Jessop, *The Future of the Capitalist State*, S. 9.

<sup>658</sup> Vgl. Peter van Ham, „The Rise of the Brand State“, in: *Foreign Affairs*, September/Oktober 2001, S. 2-6, und seine Folgerung: „The traditional diplomacy of yesteryear is disappearing. To do their jobs well in the future, politicians will have to train themselves in brand asset management. Their tasks will include finding a brand niche for their state, engaging in competitive marketing, assuring customer satisfaction, and most of all, creating brand loyalty. Brand states will not only compete among themselves but also with superbrands such as the EU, CNN, Microsoft and the Roman Catholic Church (boasting the oldest and most recognized logo in the world, the crucifix). In this crowded arena, states that lack relevant brand equity will not survive. The state, in short, will have become the State®.“ (S. 6).

<sup>659</sup> So schon Szymon Chodak, *The New State. Etatization of Western Societies*. Boulder und London: Lynne Rienner 1989: Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, S. 113 sieht dezidiert in der Entwicklung zum Wettbewerbsstaat „eine neue Phase der Durchstaatlichung der Gesellschaft.“

<sup>660</sup> Jessop, *The Future of the Capitalist State*, S. 247ff.

<sup>661</sup> So Richard Münch, *Offene Räume*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001, S. 124.

sozialstaatlichen Kompromiss vorübergehend ermöglicht hat.“<sup>662</sup> Die damit angesprochene Ebene ist die Makroebene der wohlfahrtstaatlichen Umverteilung, die in der Tat durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in die Defensive geraten ist. Ob allerdings das stufenweise Zurücknehmen sozialstaatlicher Leistungen mit dem Ende des sozialstaatlichen Kompromisses insgesamt gleichgesetzt werden kann, erscheint als überzogen,<sup>663</sup> der Vergleichspunkt sind die hohen sozialstaatlichen Leistungen der siebziger und achtziger Jahre, nicht jedoch der beginnende Ausbau des sozialstaatlichen Kompromisses in der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren oder gar der Beginn sozialstaatlicher Tätigkeit im Kaiserreich.

Aber auch im kommunalen Bereich spielt die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit, die nun nicht mehr regional oder national, sondern bisweilen auch international begründet wird, eine zunehmende Rolle. Gerade hier werden Aufgaben privatisiert, die kommunale Verwaltung gerät unter dem Diktat leerer Kassen und europäischer wie internationaler Abkommen zur Liberalisierung von Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge unter Ökonomisierungsdruck. Zumindest für die Bundesrepublik stellt sich die Frage, wie das Modell kommunaler Selbstverwaltung mit weitgehenden Mitbestimmungsrechten mit einer solchen schleichenden Erosion von Zuständigkeiten vereinbar ist; mit dem schrumpfenden Gestaltungsspielraum von Kommunalpolitik schrumpft nicht nur die Reichweite demokratischer Entscheidungen, sondern eben auch die Möglichkeit, Gemeinwohlorientierung gegenüber marktgetriebenen Globalisierungskräften zu behaupten.<sup>664</sup> Aber gerade in diesem Befund wird ein eigentümliches Spannungsverhältnis deutlich. Man mag argumentieren, dass Deregulierung und Privatisierung dem Zeitgeist geschuldet sind und mit Enttäuschungen und Desillusionierungen gegenüber der Planungs- und Steuerungseuphorie der 1970er Jahre zusammenhängen. Insofern könnte der Steuerungsstaat an einer Reihe von systemischen Problemen gescheitert und einem Steuerungspessimismus Platz gemacht haben, der die Ressourcen einer ausdifferenzierten Gesellschaft stärker zu nutzen gewillt ist.<sup>665</sup> Dann aber wäre dieser Prozess grundsätzlich reversibel, wenn entweder Möglichkeiten gefunden werden, die systemischen Probleme des

---

<sup>662</sup> Jürgen Habermas, „Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung“, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 67-84; 73.

<sup>663</sup> Kritisch Christoph Butterwegge, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden: VS-Verlag 2005, der von einer Demontage des sozialstaatlichen Kompromisses seit Mitte der siebziger Jahre in Deutschland spricht.

<sup>664</sup> Vgl. Hildegard Pamme, „Kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik – eine kritische Bilanz“, in: *Vorgänge* 166 (Juni 2004), S. 91-99.

<sup>665</sup> So Josef Esser, „Der kooperative Nationalstaat im Zeichen der ‚Globalisierung‘“, in: Dieter Döring (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999, S. 117-144.



Steuerungsstaats zu überwinden, oder in der Abwägung die Kosten von Marktversagen höher als die Kosten von Staatsversagen erscheinen. Die Solleinbruchsstelle einer solchen Umbewertung ist die Frage demokratischer Mitbestimmung, die geeignet erscheint, gegenüber den Ablösungen von Staatlichkeit eine Rückgewinnung (dezentraler) Steuerungsfähigkeit zu betreiben. Die gerade im kommunalen Bereich erprobten Formen neuer (auch informeller) Beteiligung zielen ja nicht nur auf die politische Legitimität kommunaler Entscheidungen, sondern sind gleichfalls Selbstbehauptungen staatlicher Autorität gegenüber einer umstandslosen Ineinssetzung von Privatinteressen und Gemeinwohl. Wie stark eine solche (bisweilen auch ungeplant entstandene) Bürgerbeteiligung selbst in laufende Geschäfte des Verwaltungshandelns einzugreifen vermag zeigt ein Blick auf den Widerstand gegen das *Cross Border Lease* kommunalen Eigentums mit amerikanischen Trusts. Grundidee dieser mittlerweile vom amerikanischen Finanzministerium unterbundenen Praxis war der Abschluss eines grenzüberschreitenden Ver- und Rückmietvertrags bereits bestehender Objekte. Im Zuge eines solchen Geschäfts entstanden Steuervorteile durch die Unterschiede im Steuerrecht der jeweiligen Staaten, die dann wiederum auf die Vertragspartner aufgeteilt werden konnten.<sup>666</sup> Diese Aktionen zeigten überdies, wie selbst eine hochkomplexe finanzielle Transaktion zum Gegenstand politischer Mobilisierung werden konnte; die Argumente, man sei nicht mehr „Herr im eigenen Haus“ und habe Hoheitsrechte an amerikanische Investoren abgegeben, haben sich allerdings vor der tatsächlichen Vertragsreichweite und den anderweitig mit weniger Aufregung vollzogenen Privatisierungen häufig erheblich überzogen herausgestellt. Gleichwohl: sie zeigten an, dass es möglich ist für kommunales Einrichtungen und ihre Gemeinwohlorientierung ein erhebliches Mobilisierungspotential aufrufen zu können.

Wie stellt sich dies nun auf der nationalen Ebene dar? Welche Steuermöglichkeiten hat der Staat, welche Optionen werden durch die hohe Mobilität von Kapital erschwert oder unterlaufen? Zweifellos haben ja sowohl der Befund der „Entstofflichung“ (also die Ablösung der Ökonomie von ihrer stofflichen Substanz) als auch die Entgrenzung (die territoriale Loslösung von Transaktionen und damit verbunden die Erschwerung staatlicher Kontrollmechanismen) eine hohe Plausibilität und sind auch empirisch aufzuweisen.<sup>667</sup> Gleichzeitig ist auch klar, dass eine dauerhafte Netto-Abwanderung von Kapital nicht im staatlichen Interesse liegen kann. Zum einen schafft investiertes Kapital Arbeitsplätze,

---

<sup>666</sup> Vgl. Rolf Brune, *US Cross Border Lease: Ein modernes Finanzierungsinstrument mit Risiken*. Düsseldorf: SGK 2004; kritisch Werner Rügemer, *Cross Border Leasing. Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 2004.

<sup>667</sup> Vgl. Mathias Albert, Lothar Brock, Stephan Hessler, Ulrich Menzel, Jürgen Neyer, *Die Neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999.

zum anderen hängen an Kapital und Arbeitsplätzen die Steuereinnahmen des Staates – und an diesen Einnahmen wiederum die Möglichkeiten, eine funktionierende Infrastruktur vorzuhalten und soziale Gerechtigkeit über Umverteilung anzustreben. Für die Bundesrepublik lässt sich die Annahme einer massenhaften Netto-Abwanderung von Kapital und Arbeitsplätzen nicht halten. Zwar ist richtig, dass viele Unternehmen auch wegen der hohen Arbeitskosten und der Steuern aus der Bundesrepublik Produktionsstandorte in andere Länder verlagern; dies ist aber gleichzeitig Bestandteil der Globalisierungsstrategie vieler Unternehmen, wäre also vielfach auch ohne eine komparative Kostenrechnung aufgrund strategischer Erwägungen erfolgt.<sup>668</sup> Darüber hinaus kann eine solche Globalisierungsstrategie auch sinnvoll sein, Arbeitsplätze im Inland zu sichern und auszubauen; die Vermutung, mit einer Verlagerung von Arbeitsplätze oder Investitionen in ausländische Standorte sei automatisch eine Absage an den Standort Deutschland verknüpft, ist daher ebenso kurzschlüssig wie die Behauptung, durch die Globalisierung gingen Arbeitsplätze verloren.<sup>669</sup>

In der arbeitsmarktpolitischen Gesamtrechnung scheint dies ohnehin nicht plausibel. Die OECD-Ökonomien befinden sich in einem Umstrukturierungsprozess von industriellen zu dienstleistungsbasierten Arbeitsplätzen. Damit einher geht eine Auslagerung von klassischen arbeitsintensiven Tätigkeiten in solche Länder, in denen billiger produziert werden kann. Gleichzeitig entstehen andere Arbeitsplätze, sodass – zumindest im OECD-Durchschnitt – der Gesamtanteil der 15- bis 64jährigen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, in den letzten dreißig Jahren in etwa konstant geblieben ist.<sup>670</sup> Hinzu kommt, dass in fast allen OECD-Ländern in den letzten dreißig Jahren zwar die Arbeitslosigkeit zugenommen hat, gleichzeitig aber auch die Beschäftigung. Allein in den Jahren von 1993 bis 2003 hat in den industrialisierten Ökonomien die Gesamtzahl der Arbeitskräfte um 0,8% pro Jahr zugenommen und sich das Verhältnis von Gesamtbevölkerung zu Arbeitskräften von 55,4% auf 56,1% erhöht. Betrachtet man nur die europäischen Ökonomien entwickelte sich das Verhältnis von 50,3% auf

---

<sup>668</sup> Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, *Produktionsverlagerung als Element der Globalisierungsstrategie von Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*. Berlin: DIHK 2003.

<sup>669</sup> Vgl. Jörg Beyfuß, Jan Eggert, *Ausländische Investitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte. Aktuelle Trends, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung und die Bedeutung der staatlichen Förderung*. (=Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 258). Köln: Deutscher Instituts-Verlag 2000.

<sup>670</sup> Zahlen bei Fritz W. Scharpf, Vivien Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press 2000, S. 342. Der Gesamtanteil betrug 1970 66,9%, 1998 66,5%. In einigen Ländern (bspw. den USA) ist der Anteil in dieser Zeit deutlich gestiegen (von 61,9% auf 73,9%, in Deutschland hingegen deutlich gefallen (von 68,8% auf 60,5%).

51,2% – ein Zuwachs von 16 Millionen Arbeitsplätzen.<sup>671</sup> All dies sind schwerlich Anzeichen dafür, dass durch die Globalisierung Arbeitsplätze vernichtet werden. Vielmehr scheint es sinnvoll, eine differenzierte qualitative Bilanz zu eröffnen, aber auch die Frage aufzuwerfen, ob das zugrunde liegende Leitbild klassischer Vollbeschäftigung überhaupt noch trägt.<sup>672</sup>

Auch die Annahme, der internationale Wettbewerb um Kapitalinvestitionen begünstige ein „race to the bottom“ der Steuern auf Unternehmensgewinne und höhle dadurch die Steuerkraft eines Landes aus erscheint bei genauer Betrachtung nicht stringent. Zum ersten erfolgt ein Großteil der Steuereinnahmen über die Besteuerung von Arbeit, Produkten und immobilien Faktoren; die staatlichen Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitalgewinnen sind demgegenüber im Gesamtertrag eher nachrangig. Zweitens bleiben unterschiedliche Steuersätze schon aus ökonomischer Sicht dort belanglos, wo Transportkosten einzurechnen sind; wenn zusätzlich noch infrastrukturelle Leistungen eingerechnet werden müssen, wie etwa ein gutes Bildungssystem oder eine funktionierende Verwaltung, können sich auch größere Unterschiede in den Besteuerungen nicht nachteilig auswirken. Um ein besonders deutliches Beispiel herauszugreifen: Wenn die Höhe der Steuersätze alleiniges Kriterium für Kapitalinvestitionen wäre, dürften die skandinavischen Länder, die sich durch eine hohe Steuerquote und eine hohe Staatsquote auszeichnen, nicht zu den Globalisierungsgewinnern gehören.<sup>673</sup> Drittens können unfaire Steuerregime durch internationale Organisationen angesprochen und behoben werden; dies ist bereits gängige und erfolgreich geübte Praxis in der OECD.<sup>674</sup> Erste Ansätze zur Steuerharmonisierung sind auch innerhalb der EU zu beobachten. Die Reichweite der EU-Aktivitäten reicht dabei von Maßnahmen zur Vermeidung unfairen Steuerwettbewerbs bis hin zu Richtlinien für ein gemeinsames Körperschaftssteuersystem.<sup>675</sup> Schließlich greift die These eines „race to the bottom“ mit der Annahme

---

<sup>671</sup> Zahlen aus International Labour Office, *Global Employment Trends*. Geneva: International Labour Organization (Januar) 2004, S. 27f.

<sup>672</sup> Vgl. Georg Vobruba, *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000; Wolfram Engler, *Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft*. Berlin: Aufbau Verlag 2005.

<sup>673</sup> Argument bei Martin Wolf, „Will the Nation-State Survive Globalization?“, in: *Foreign Affairs* Januar/Februar 2001, S. 178-190; 187.

<sup>674</sup> Im Rahmen der OECD existiert ein „Forum on Harmful Tax Practices“ dem es um die Eliminierung von „preferential tax regimes“ in einzelnen OECD Ländern geht. Zu den „harmful preferential regimes“ gehört auch der Verzicht auf die Besteuerung mobiler Finanz- oder Dienstleistungsaktivitäten bzw. die zu niedrige Besteuerung (die natürlich relativ ist). Vgl. *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*. (<http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>)

<sup>675</sup> European Commission (DG Taxation and Customs Union), *Activities of the European Union in the Tax Field in 2003*. Doc (2004) 1402, Brussels, 27. Januar 2004; <http://europa.eu.int/comm/>

eines Automatismus von Steueranpassungen in einem internationalen Wettbewerbsfeld auch deshalb deutlich zu kurz, weil sie die politischen Kosten einer solchen Strategie außer Acht lässt; tatsächlich lässt sich im politischen Prozess eine ökonomisch plausibel erscheinende Notwendigkeit nicht umstandslos umsetzen.<sup>676</sup>

Steuerdumping ist also nicht das entscheidende Problem des neuen Wettbewerbsstaates, da sich (1) durch internationale Organisationen, bilaterale Abmachungen oder einfach politischen Druck der Steuerwettbewerb begrenzen lässt, (2) bei Zugrundelegung des Äquivalenzprinzips niedrige Steuern auch niedrige infrastrukturelle Leistungen beinhalten, die wiederum nur begrenzt im Interesse eines Investors sein können und (3) die politischen Kosten eines ruinösen Steuerwettbewerbs zu hoch sind. Darüber hinaus scheint auch die Mitfinanzierung öffentlicher Aufgaben über Steuern auf Unternehmensgewinne weniger problematisch als bisweilen angenommen. Auch hier kann von einer massenhaften Steuervermeidung keine Rede sein. In den OECD-Ländern sind im Durchschnitt von 1965 bis 1999 die Steuern von 23,1% des Bruttosozialprodukts auf 33% gestiegen; ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Staaten der Europäischen Union separat herausgreift (1965: 29,1%; 1999: 40,7%).<sup>677</sup> Die Binnenverteilung des Steueraufkommens ist allerdings aufschlussreich. Demnach gehen die Steigerungen im Steueraufkommen wesentlich darauf zurück, dass die Einzahlungen in die Sozialversicherungssysteme gestiegen sind, aber auch die Steuern auf Einkommen. Die Besteuerung von Unternehmen und Kapital ist in dem betrachteten Zeitraum nur mäßig angestiegen.<sup>678</sup> Lediglich für die Vereinigten Staaten lässt sich eine (auf politische Gründe zurückführbare) massive Entlastung der Unternehmensbesteuerung feststellen; hier sank der Anteil der *Corporate Income Tax* am Bruttosozialprodukt von 4,8% in den fünfziger Jahren auf 1,7% für die erste Dekade des neuen Jahrtausends.<sup>679</sup> Aus diesen Zahlen kann

---

taxation\_customs/taxation/information\_notes/report\_activities\_2003.pdf ; darin findet sich auch eine Zusammenstellung der Aktivitäten von 1999 bis 2004.

<sup>676</sup> Vgl. Scott J. Basinger, Mark Hallerberg, „Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom“, in: *American Political Science Review* 98 (2004), S. 261-276.

<sup>677</sup> Hierbei handelt es sich um gewichtete Durchschnittswerte; vgl. *OECD Economic Outlook* 69 (2001), S. 172.

<sup>678</sup> Mit weiteren empirischen Nachweisen: John M. Hobson, „Disappearing taxes or the ‚race to the middle‘? Fiscal policy in the OECD“, in: Linda Weiss (Hrsg.), *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press 2003, S. 37-57; Axel Dreher, „Der Einfluss der Globalisierung auf die Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder“, in: Renate Ohr (Hrsg.), *Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik*. Berlin: Duncker&Humblot 2004, S. 75-96.

<sup>679</sup> Zahlen bei Joel Friedman, „The Decline of Corporate Income Tax Revenues“, Center on Budget and Policy Priorities, October 2003 (<http://www.cbpp.org/10-16-03tax.htm> )

schwerlich abgeleitet werden, dass sich Unternehmen die Globalisierung zunutze machen um massiv Steuern zu vermeiden. Sie tun dies sicherlich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, aber diese Möglichkeiten werden durch staatliches Handeln begrenzt oder erst eröffnet. Das gilt auch für Sonderwirtschaftszonen und Steueroasen, die von den Staaten bewusst eingerichtet oder stillschweigend geduldet werden; sie ermöglichen nicht nur Steuerhinterziehung in großem Stil, sie eignen sich auch zur Geldwäsche aus anderen kriminellen Delikten. Auch hier ist kooperatives staatliches Handeln gefragt. So konstatiert beispielsweise der Abschlussbericht der bundesdeutschen Enquete-Kommission zur Globalisierung der Weltwirtschaft dass Offshore-Finanzzentren eine Schwachstelle des internationalen Währungssystems seien und empfiehlt (unter anderem) abgestimmte Sanktionen gegen nicht kooperierende Länder.<sup>680</sup> Mit anderen Worten: Der bundesdeutsche Gesetzgeber geht davon aus, dass sich illegale Steuerflucht und andere Delikte, die illegale Gelder generieren, durch abgestimmtes staatliches Handeln unterbinden lassen. Damit erscheint die Möglichkeit der Steuerflucht als ein Vollzugsproblem kooperativen staatlichen Handelns, weniger indes als eine unvermeidbare Nebenwirkung der Internationalisierung von Finanzmärkten.<sup>681</sup> Immer noch hängt ein wirksames Überwachungsregime in der Regel davon ab, ob Staaten dies in ihrem nationalen Interesse sehen. Die EU will ab 2010 allgemeine Kontrollmitteilungen über Kapitalerträge einführen, hat aber die Umsetzung eines solchen Beschlusses davon abhängig gemacht, dass andere Finanzplätze außerhalb Europas kooperieren. Die USA wollten sich eine solchen Maßnahme zunächst nicht anschließen, haben aber nach dem 11. September 2001 unter dem neuen Primat der Bekämpfung des internationalen Terrors ihren Standpunkt schnell geändert.<sup>682</sup> Ähnliche Überlegungen können für die Eindämmung volatiler Kapitaltransfers geltend gemacht werden. Sollte die Eindämmung dieser Transfers im allgemeinen Interesse liegen, ist auch die Einführung einer Devisentransaktionssteuer (Tobin-Steuer) wenig problematisch. Gleichzeitig stehen aber auch eine Reihe unilateraler Maßnahmen zur Verfügung. So sind beispielsweise auch nach dem Vertrag von Maastricht Kapitalverkehrskontrollen möglich, wenn Kapitalbewegungen „nach oder aus dritten Län-

---

<sup>680</sup> Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, S. 81f.

<sup>681</sup> Schwieriger ist die Frage was der Staat tun kann bei einer legalen Verlagerung von Unternehmen oder Unternehmensteilen ins Ausland aufgrund von steuerlichen Vorteilen. Dies ist wesentlich eine Frage des Imageverlusts einer verlagernden Firma für den Absatzmarkt am bisherigen Firmensitz. Aber in zweiter Linie können auch staatliche Förderungen mit der Auflage verbunden werden, Firmenverlagerungen nicht vorzunehmen und bei Zuwiderhandlung Förderungen zurückzuerstatten. Zumindest erscheint aber sinnvoll die Verlagerung von Firmensitzen in offshore-Zentren durch internationale Abkommen einzudämmen bzw. zu regulieren.

<sup>682</sup> Deutscher Bundestag, Drs 14/9200, S. 90.

dern unter außergewöhnlichen Umständen das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion schwerwiegend stören oder zu stören drohen“ (Art. 73f.).

Die These von der Entgrenzung der Ökonomie ist also stark zu relativieren. Immer noch, und dies ist der realpolitische Kern, bedürfen ökonomische Transaktionen einer Infrastruktur, die nur durch staatliches Handeln bereitgestellt werden kann. Grundlegend ist dabei der Schutz des Instituts des Eigentums; aber auch sonst können ökonomische Transaktionen nicht völlig losgelöst von öffentlichen Gütern getätigt werden. Insofern trifft der Begriff vom „embedded liberalism“ nach wie vor zu; auch internationale Märkte sind letztlich an verortbare Rechte, soziale Praktiken und Regime gekoppelt.<sup>683</sup> Mangelnde internationale Steuerung oder Koordination ist nicht Ausfluss der Unmöglichkeit, transnationale und internationale wirtschaftliche Prozesse wirksam zu kontrollieren, sondern Ausfluss unterschiedlicher Interessen. Dies gilt auch für die internationalen Finanzmärkte. Die Entscheidung, zu regulieren oder nicht zu regulieren, ist in der Regel an innenpolitische Erwägungen zurück gebunden. Staaten behalten Autonomie in einigen Bereichen, haben sie in anderen Bereichen abgegeben, sind aber in wieder anderen Bereichen selbst in der Lage, das Marktgeschehen zu ihren Gunsten zu manipulieren.<sup>684</sup> Schließlich überrascht dann auch der Befund nicht, dass wirtschaftliche Globalisierung keinen breiten und uniformen Deregulierungsdruck ausübt, sondern Deregulierung und Reregulierung vielmehr das Produkt der Wechselwirkung von innerstaatlicher und internationaler Politik sowie innerstaatlicher und grenzüberschreitender wirtschaftlicher Austauschbeziehungen sind.<sup>685</sup> Für die internationale Politik und ihre Analyse bedeutet dies, verstärkt die Beziehungen zwischen Staatenwelt und Weltmärkten in den Blick zu nehmen.<sup>686</sup> Die Zukunft der Globalisierung entscheidet sich an der Frage, wie weit das Staatensystem in der Lage sein wird, steuernd und gestaltend, also kooperativ, in die Weltmärkte eingreifen zu können.

Was ergibt sich aus diesen Überlegungen für das Verhältnis von Moderne, Staat und internationaler Politik? Zunächst einmal erscheint (gegen Albrow) die Globalisierung als Fortsetzung der Moderne, als ihre Radikalisierung, keines-

---

<sup>683</sup> Begriff bei John Gerard Ruggie, „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“, in: Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*. Ithaca und London: Cornell University Press 1983, S. 195-231.

<sup>684</sup> Vgl. Lana Mosley, „Room to Move: International Financial Markets and the National Welfare State“, in: *International Organization* 54.4 (autumn 2000), S. 737-773.

<sup>685</sup> Bernauer, *Staaten im Weltmarkt*, S. 22. Mit empirischen Nachweisen Busch, *Staat und Globalisierung*, anhand des Politikfeldes Bankenregulierung. Dies ist auch ein zentrales Argument gegen die These von Michael Hardt und Antonio Negri, die von einem dezentrierten und deterritorialisierten „Empire“ ausgehen, das einer einzigen Herrschaftslogik unterworfen sei. Ein solches Argument mag zwar verkaufsfördernd sein, erweist sich aber als analytisch zu flach; Hardt/Negri, *Empire. Die neue Weltordnung*. Frankfurt am Main und New York: Campus 2002.

<sup>686</sup> Bernauer, ebd., S. 392.

wegs aber ihre Aufhebung. Damit bleiben auch die für die Moderne identifizierten konstitutiven Prinzipien wirkmächtig. Globalisierung ist ein Prozess mit historisch bestimmbar Wurzeln und keineswegs ein vollkommen neues Paradigma. Mit anderen Worten: Die Globalisierung verändert nicht das Westfälische System, sondern bewirkt Veränderungen im Westfälischen System.

Zweitens erscheint in der Analyse internationaler Beziehungen eine neue Qualität dort auf, wo Staaten sich als Wettbewerbsstaaten in der globalen Ökonomie verstehen und sich machtpolitische Interessen mit wirtschaftspolitischen Fragen verschränken. Sicherlich lassen sich dem Modell des Handelsstaates und des demokratischen Friedens nicht nur intellektuelle Reize abgewinnen; doch scheint die friedensstiftende Wirkung von Handel und Demokratie kein Automatismus zu sein. Wo sich Machtpolitik und Standortpolitik mischen und in der innenpolitischen Debatte unilaterale Maßnahmen propagiert werden, kann sehr leicht die These in Vergessenheit geraten, dass Handel aufgrund der Theorie der komparativen Kosten kein Nullsummenspiel ist. Mit anderen Worten: Es könnte einen Anreiz geben, mit machtpolitischen Instrumenten einen zusätzlichen ökonomischen Gewinn gegen andere Mitwettbewerber durchzusetzen.

Drittens scheint für die Analyse internationaler Beziehungen auch ein verstärkter Blick auf die Triade unabdingbar. Die Globalisierung hat eben nicht zu einer völligen Auflösung von Grenzen geführt, sondern die Vorherrschaft von starken ökonomischen Blöcken bestätigt. Dass diese zentralen Akteure auch die Regeln und Normen in der Weltwirtschaft maßgeblich bestimmen ist evident. Konfliktlinien scheinen dort auf, wo es um Interessenkonflikte der Gestaltung der Weltwirtschaft geht – angefangen von den Konflikten innerhalb der Triade bis hin zu den Interessenkonflikten zwischen den Ländern der Triade und den Entwicklungsländern.

Viertens erscheint durch die Globalisierung der Staat in der Defensive, aber nicht wehrlos. Ein Teil des den Nationalstaat überschreitenden Regulierungsbedarfs wird unter Zuhilfenahme internationaler Organisationen oder NGOs umgesetzt. Diese erscheinen als verlängerter Arm der Nationalstaaten solange das Maß der gegenseitigen Verflechtung grundsätzlich reversibel ist. Auch andere Politikfelder sind grundsätzlich für eine kooperative Regulierung offen: dies betrifft die Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards ebenso wie Regelungen über Mindestbesteuerung oder die Besteuerung spekulativer Transaktionen. Mangelnde Steuerung ist kein grundsätzlicher Systemfehler, sondern Ausfluss unterschiedlicher Interessen im System.

Fünftens ist es wohl auch verfrüht, Abschied vom Sozialstaat zu nehmen. Die diesbezüglichen Szenarien gehen von einem bestimmten wohlfahrtstaatlichen Standard aus, der in den siebziger und achtziger Jahren erreicht worden ist und interpretieren Anpassungen als grundsätzlichen Abschied vom Sozialstaat

oder von der staatlichen Steuerungsfähigkeit. Auch unter Bedingungen von Raum-Zeit-Kompression, von „virtuellem Staat“<sup>687</sup>, von „Entgrenzung“ und „Entstofflichung“ spielt der territorial definierte Staat eine zentrale Rolle. Mit den Worten von Martin Wolf:

„Distance will always matter because we are physical. Because distance always matters, so does space. Because space always matters, so does territorial control. Because territorial control matters, so do states.“<sup>688</sup>

Gleichwohl ändern sich die Mittel staatlicher Kontrolle in den entwickelten Industriegesellschaften: der Staat verflacht Hierarchien, kooperiert in Teilbereichen mit Privaten, verknüpft sich grenzüberschreitend zur Regelung bestimmter Aufgaben, delegiert Kompetenzen auf sektorale Politiknetzwerke, ist Akteur in einem Mehrebenensystem.<sup>689</sup> In diesem Erscheinungswandel staatlicher Aufgabenerfüllung versteckt sich aber keineswegs ein Niedergang des Staates selbst. Er bleibt als Institution legitimer Herrschaftsgewalt ebenso zentral wie er auch nach wie vor der Garant dafür ist dass die historisch entstandenen Staatsfunktionen verlässlich wahrgenommen werden.<sup>690</sup>

Wenn Staaten aber im Globalisierungsprozess die zentralen Bezugspunkte legitimer Herrschaftsgewalt bleiben; wenn sie darüber hinaus die wichtigsten institutionellen Stützen der Weltwirtschaft bleiben; und wenn sie schließlich die zentralen, das internationale System strukturierenden Einheiten bleiben – dann besteht kein Anlass auf Grund der Globalisierung als einer sich beschleunigenden Moderne das Ende des Westfälischen Systems zu konstatieren. In einem abschließenden Kapitel soll allerdings noch erörtert werden, ob und inwieweit normative Postulate der Moderne das Westfälische System und die internationale Politik grundsätzlich in Frage stellen bzw. in Frage zu stellen in der Lage sind.

---

<sup>687</sup> Richard Rosecrance, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books 1999.

<sup>688</sup> Wolf, *Why Globalization Works*, S. 16.

<sup>689</sup> Als „dritter Weg“ zwischen liberalem Nachtwächterstaat und sozialdemokratischem Wohlfahrtsstaat ist der Begriff „Gewährleistungsstaat“ vorgeschlagen worden. Damit wird versucht, diesen wandelnden Formen der Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Die primäre Rolle des Staates liegt in der Ermöglichung und Sicherstellung privater Leistungserbringung bei grundsätzlichem Festhalten an der Gemeinwohlorientierung. Vgl. Claudio Franzius, „Der ‚Gewährleistungsstaat‘ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?“, in: *Der Staat* 42 (2003), H. 4, S. 493-517.

<sup>690</sup> Benz, *Der moderne Staat*, S. 285.



## VI. Kosmopolitanismus, Multikulturalismus und der Diskurs der Rechte

Die nachhaltigste Veränderung des Selbstverständnisses der Moderne hat sich aus der Dynamik eines sich reflexiv radikalierenden Verständnisses der Rechte des Individuums ergeben, also aus den normativen Grundlagen der Moderne. Die subjektivistische Wende der Erkenntnistheorie durch René Descartes stand an der Wiege der Moderne; die Formulierung und Radikalisierung des Subjektivismus in ontologischer und normativer Hinsicht ist in der Folge der epistemologischen Wende ein zentrales Merkmal der Moderne. War der Staat ursprünglich Schutzraum individueller Rechte und damit die politische Gestalt der Moderne, gerät er im Zeichen einer Radikalisierung der Moderne in eine doppelte Zwangslage. Zum einen weisen kosmopolitisch begründete Konzepte über den Staat als Ordnungsmodell hinaus, zum anderen ergeben sich aus der Frage der Anerkennung von Individuen und der ihnen eigenen, durch Gruppen vermittelten Identität, je eigene über den Staat hinausweisende (bzw. ihn unterlaufende) Problemlagen. Dabei geht es um die politischen Bedingungen und Konsequenzen von kultureller Autonomie und die Folgen sowohl für den Staat wie für die internationale Politik.

Im Folgenden sollen drei Entwicklungen näher betrachtet werden. Das ist erstens die Diskussion über die Bedingungen, Möglichkeit oder Notwendigkeit einer kosmopolitischen Demokratie, also einer Ausweitung demokratischer Rechte über den Staat hinaus. Damit verbunden sind Konzepte einer Neuformulierung von *citizenship* im Sinne einer Auflösung der Verknüpfung von Nation, Volk und Staat. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang vor allem zwei Ansätze: David Helds Konzept einer „cosmopolitan governance“ und Otfried Höffes Konzept einer subsidiären und föderalen Weltrepublik.<sup>691</sup>

Die zweite Entwicklung nimmt die Frage auf, inwieweit Rechtstitel im weitesten Sinn nicht nur von Individuen, sondern auch von Gruppen in Anspruch genommen werden können. Dieser Themenkomplex wird gemeinhin unter dem Oberbegriff „Multikulturalismus“ abgehandelt. Entgegen der umgangssprachli-

---

<sup>691</sup> Vor allem: David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press 1995; Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck 1999; Ders., *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger. Politische Ethik im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck 2004.

chen Verwendung des Begriffes, die teils in kritischer, teils in affirmativer Absicht erfolgt, verstehe ich unter Multikulturalismus nicht nur die Tatsache der Multikulturalität von Gesellschaften<sup>692</sup>, sondern darüber hinaus die Bezeichnung jener Theorien, die sich mit Problemen der Anerkennung kulturell definierter Gruppen im demokratischen Rechtsstaat auseinander setzen.<sup>693</sup> Multikulturalismus in diesem Verständnis wendet sich gegen den gegenüber kulturellen Prägungen indifferenten Staat und fragt, was der Staat Gruppen und Gemeinschaften als Anerkennung schuldet; diese Anerkennung ist Voraussetzung für eine unbeschädigte Identität. Es geht im Kern der Diskussion um Multikulturalismus um Identitätspolitik und die Frage, welche Probleme diese für das Selbstverständnis einer demokratisch verfassten Gesellschaft mit sich bringt.<sup>694</sup> Dies kann zu Fragen von Verteilungsgerechtigkeit führen, kann aber auch Fragen von Identität aufwerfen, in denen die bestehende Staatsorganisation zur Disposition gestellt wird. Während also die Diskussion kosmopolitischer Konzepte Staat und Nation nach oben hin erweitern oder gar auflösen, ist der Multikulturalismus eine Entwicklung, die die Gleichsetzung von Staat und Nation von unten her in Frage zu stellen in der Lage ist. Gegen diese auch normativ überhöhten Ansätze will ich argumentieren dass ein liberaler Nationalismus ebenso mit dem normativen Potential der Moderne vereinbar ist, besser die Realitäten im internationalen System widerspiegelt, die Anerkennungsproblematik entschärft und gesellschaftliche Solidarität begründen kann.

Ein abschließender Teil greift die Diskussion darüber auf, inwieweit Rechte zum Vehikel der Transformation von Staat und internationalem System geworden sind oder werden können. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf dem Problembereich der humanitären Intervention liegen. Die Ausgangsfrage kann dabei wie folgt formuliert werden: Inwieweit verpflichten Menschenrechte Staaten auch über ihre Grenzen hinaus? Oder sind, um dem Umkehrschluss thesenhaft zuzuspitzen, Menschenrechte nur innerhalb einer bestehenden staatlichen Rechtsordnung wirksam geschützt? Mit dieser Fragestellung wird der normative Kern der Moderne erneut thematisiert: Wenn (in der Tradition der Vertragstheorie) der Zweck des Staates im Schutz der Menschenrechte besteht, gilt dann umgekehrt, dass nur dort Menschenrechte geschützt sind, wo dies der Staat effektiv tut? Oder kann ein Argument gefunden werden dass auch jenseits des

---

<sup>692</sup> So auch Dieter Haselbach, „Multicultural Reality and the Problem of German Identity“, in: Ders. (Hrsg.), *Multiculturalism in a World of Leaking Boundaries*. Münster: LIT 1998, S. 210-228.

<sup>693</sup> Grundlegend Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press 1996; James Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. New York: Cambridge University Press 1995.

<sup>694</sup> Vgl. allgemein Amy Gutman, *Identity in Democracy*. Princeton und Oxford: Princeton University Press 2003.

Staates der Schutz der Menschenrechte Aufgabe und Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft ist?

## 1. Kosmopolitanismus

Als Kosmopolitanismus bezeichne ich diejenigen Theorieansätze, die unter Zugrundelegung eines aus der Tradition der Aufklärung entstammenden und auf universalen Prinzipien begründeten Politikverständnisses einen Entwurf von Staat und internationalem System vertreten dessen Struktur sich aus universalen Prinzipien deduzieren lässt. Die besondere Anziehungskraft kosmopolitischer Ansätze liegt dabei darin, dass sie nicht nur versprechen, eine gerechtere Welt zu schaffen, sondern auch begründen, warum der Krieg als Phänomen der internationalen Staatenwelt vollständig eliminiert werden kann. Dies vollzieht sich zum einen dadurch, dass die Fragmentierung der Menschheit in Nationalstaaten, die in sich selbst Wurzel von Konflikten und Kriegen ist, überwunden werden soll. So schreibt Edmund Burke, ein ansonsten des Universalismus' eher unverdächtiger Kronzeuge,

„that this artificial Division of Mankind, into seperate Societies, is a perpetual Source in itself of Hatred and Dissention among them. The Names which distinguish them are enough to blow up Hatred, and Rage.“<sup>695</sup>

Mit anderen Worten: Die Menschheit ist in unterschiedliche Gesellschaften und Staaten aufgeteilt, und diese Aufteilung selbst (nicht aber die natürliche Gewaltbereitschaft und Aggression des Menschen) ist die Ursache für Kriege. Jean Jacques Rousseau geht noch weiter und argumentiert, dass der Mensch im Naturzustand friedlich sei und erst dann zum Krieger werde, wenn er zum Bürger geworden sei. Die Entstehung von Staat und Gesellschaft ist die Voraussetzung von Krieg. Staaten hegen damit nicht die im Naturzustand vorhandene Gewalt ein, sondern organisieren und amplifizieren sie im internationalen System und schaffen so den künstlichen Zustand des Krieges.<sup>696</sup> Gleichwohl wird diese sehr

---

<sup>695</sup> Edmund Burke, „A Vindication of Natural Society“, in: *Pre-Revolutionary Writings*, hrsgg. von Ian Harris, Cambridge: Cambridge University Press 1993, S. 28.

<sup>696</sup> Vgl. Stanley Hoffmann, David P. Fidler, „Introduction“, in: Dies., (Hrsg.), *Rousseau on International Relations*. Oxford. Clarendon Press 1991, S. xlv ff.; gegen diesen Optimismus in die Friedfertigkeit des Menschen sind die Ausführungen von O'Connell, *Of Arms and Men*, S. 13ff., ernüchternd. Krieg wird bei O'Connell als eine anthropologische Grundkonstante dargestellt. Vgl. dazu auch die weitergehenden Ausführungen bei Martin Hoch, „Vater aller Dinge? Zur Bedeutung des Krieges für das Menschen- und Geschichtsbild“, in: *Mittelweg* 1999, H. 6, S. 30-48 sowie John Keegan, *A Histo-*

weitgehende Sicht, in deren Logik entweder die Aufhebung von Staaten bzw. die Rückkehr zum Naturzustand als Ideal steht, nicht von allen Aufklärungsphilosophen geteilt. Vor allem Immanuel Kant hat die normativen Grundlagen des Friedens auf Grundlage der Staatenwelt betont und kommt damit noch heute der Realität der Staatenwelt näher als Rousseau. Die Vision des ewigen Friedens, mit der sich Philosophen, Staatsmänner, Juristen und Theologen seit der Renaissance auseinandergesetzt hatten, erhielt bei Kant eine noch heute wirkmächtige und anregende Formulierung.<sup>697</sup>

Kant baute seine Idee eines ewigen Friedens auf der Realität der Staaten auf. Diese würden untereinander einen Pakt abschließen, einen Bund, der den Krieg eindämmt, indem er die Beziehungen der Staaten untereinander auf eine rechtliche Basis stellt. Der Föderalismus freier Staaten ist dabei sicherlich weniger ehrgeizig als eine Weltrepublik, die den Frieden nach innen würde erzwingen können, zeigt aber den Wirklichkeitssinn der Kant'schen Konstruktion. Sie ist überdies auch Ausfluss der Überzeugung von der sittlichen Autonomie nicht nur des Einzelnen, sondern auch des Staates.<sup>698</sup>

Cecilia Lynch hat angemerkt, dass Machiavelli und Hobbes die Propheten der Realpolitik in der Zeit des Kalten Krieges gewesen seien und Immanuel Kant Chancen habe, diese Rolle im Zeitalter der progressiven internationalen Reform nach dem Ende des Kalten Krieges zu werden.<sup>699</sup> In der Tat schien in der Aufbruchstimmung nach dem Ende der Blöcke vieles möglich, und dies nicht nur im Reich der Spekulation; die Rede von der „Neuen Weltordnung“ brachte diese Hoffnungen auf einen Nenner. Vor allem die Demokratisierungswelle zu Anfang der neunziger Jahre schien eine nachhaltige Pazifizierung internationaler Beziehungen einzuleiten. Die damit verbundenen Hoffnungen konnten sich schon auf Kant berufen, der als Pate der „Theorie des demokratischen Friedens“ angesehen werden kann.<sup>700</sup> Der erste Definitivartikel zum ewigen Frieden postulierte, dass

---

*ry of Warfare*. New York: Knopf 1993, S. 81-94 mit der Beschreibung von Kriegsritualen bei Steinzeitvölkern.

<sup>697</sup> Zu den Friedensplänen allgemein Kurt von Raumer, *Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance*. Freiburg und München: Karl Albert 1953; die Schrift „Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf“ wird zitiert nach Immanuel Kant, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I* (=Werkausgabe Band XI), hrsgg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1977. Zu Kant und seiner Nachwirkung Jürgen Habermas, „Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren“, in: Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 192-236.

<sup>698</sup> Raumer, *Ewiger Frieden*, S. 167.

<sup>699</sup> Cecilia Lynch, „Kant, the Republican Peace and Moral Guidance in International Law“, in: *Ethics and International Affairs* 8 (1994), S. 39.

<sup>700</sup> Michael Doyle, „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs“, in: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), S. 205-235; 323-353. Zum demokratischen Frieden vgl. Michael E. Brown, Sean M.

die bürgerliche Verfassung in jedem Staate republikanisch sein solle; nicht demokratisch, wohlgemerkt, weil Kant, ganz in der Tradition der griechischen Philosophie jede Regierungsform, die nicht repräsentativ ist, als Unform und despotisch ansieht. Aber der Gedankengang Kants ist von einer bestechenden Einfachheit. Wenn es zum Kriege der Beistimmung der Staatsbürger bedürfe, und diese damit auch alle „Drangsale des Krieges selbst über sich beschließen müssten“, so sei sehr zu bedenken, ob die Menschen „ein so schlimmes Spiel“ anfangen. Anders hingegen, wenn der Untertan nicht Staatsbürger sei und das Staatsoberhaupt „durch den Krieg nicht das mindeste einbüßt, diesen also wie eine Art Lustpartie aus unbedeutenden Ursachen beschließen“ könne.<sup>701</sup> In der Klage Kants schwingt die Vorstellung der Kriege als einem „Sport der Könige“ mit, den die eigentlich Betroffenen dann, wenn sie selbst entscheiden, durch eine vernünftige Abwägung ihrer eigenen Interessen ersetzen. Aber Kants Vorstellung eines Friedens durch republikanische Verfasstheit geht über dieses Argument weit hinaus. Zum einen bedeutet für ihn Geschichte einen Rechtsfortschritt, eine Entfaltung der vernunftgemäßen Anlagen des Menschen in der Gattung: Diese vollzieht sich nicht als reiner Willensakt, sondern als verborgener Plan der Natur, in der der Mensch schließlich jene Staatsverfassung (die republikanische) errichtet, die alleine die Voraussetzung bietet, die Anlagen des Menschen vollständig zu entfalten.<sup>702</sup> Darüber hinaus sind vor allem die menschlichen Neigungen, die sich im Handel niederschlagen, mit dem Kriege nicht vereinbar; und wenn schon nicht aus Gründen der Moralität, so ist es doch aus Gründen der Zweckmäßigkeit für den Staat vorteilhaft, Kriege zu unterbinden und „den edlen Frieden zu befördern.“<sup>703</sup>

Genau betrachtet sind es also drei Prozesse, die den ewigen Frieden befördern: das öffentlich artikulierbare und entscheidungsrelevante Eigeninteresse derjenigen, die die Konsequenzen eines Krieges zu tragen hätten, der allgemeine Nutzen des Handels und die zunehmende (und in der Natur des Menschen angelegte) Entwicklung der Menschheit zu vernünftigen Rechtsverhältnissen. Die französische Revolution galt Kant als Aufweis dafür, dass dieser Fortschritt tatsächlich in der Geschichte wirke und nicht mehr gänzlich rückgängig zu machen sei; diese Revolution habe „eine Anlage und ein Vermögen in der mensch-

---

Lynn-Jones, Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1996; Ulrich Teusch, Martin Kahl, „Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der ‚Demokratische Frieden‘ im Kontext der Globalisierung“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 8 (2001), S. 287-320; Anna Geis, Wolfgang Wagner, „Vom ‚demokratischen Frieden‘ zur demokratiezentrierten Friedens- und Konfliktforschung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2006), H. 2, S. 276-309.

<sup>701</sup> Kant, „Zum ewigen Frieden“, S. 205f.

<sup>702</sup> Kant, „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“, in: *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I*, S. 31-50; 45.

<sup>703</sup> Kant, „Vom ewigen Frieden“, S. 226.

lichen Natur zum Besseren aufgedeckt (...) dergleichen kein Politiker aus dem bisherigen Verlauf der Dinge herausgeklügelt hätte.“<sup>704</sup>

Gegenüber dem Fortschrittsoptimismus mag der unbefangene Beobachter heute eine eher skeptische Position einnehmen; wie steht es aber mit dem Zusammenhang republikanischer Staatsform und außenpolitischer Friedfertigkeit? Diese These Kants lässt sich durchaus empirisch erhärten. Zwar sind demokratische (nicht im Sinne Kants) Staaten nicht generell weniger geneigt, sich auf militärische Auseinandersetzungen einzulassen, aber sie führen untereinander keinen (oder kaum) Krieg. Diese eher apodiktische Aussage bedarf einer Einschränkung. Die Reichweite der Aussage hängt nämlich wesentlich davon ab, was unter „Demokratie“ verstanden wird. Die Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien könnte an sich dann schon als Falsifikation der Theorie des demokratischen Friedens angesehen werden wenn unter Demokratie lediglich eine Prozedur zur Bestellung politischer Herrschaft verstanden würde, wie korruptiert diese Prozedur im einzelnen auch sein mag. Dass zu der Mindestausstattung demokratischer Herrschaft neben dem Prinzip der Gewaltenteilung der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte als unabdingbare Voraussetzung gehört, sollte bei der Theorie des demokratischen Friedens immer mitgedacht werden.<sup>705</sup> Überdies müsste die These um einen Hinweis darauf ergänzt werden, dass eine allgemeine Ächtung des Krieges die Friedfertigkeit der Staaten untereinander befördert. Dort, wo Krieg als legitimes Mittel der politischen Auseinandersetzung verstanden wird, könnte die Theorie des demokratischen Friedens zu kurz greifen.<sup>706</sup> Schließlich kann ein weiteres Argument angeführt werden, dass bei Kant in einer anderen Form thematisiert wird, in der Sprache der Politikwissenschaft aber heute mit einem anderen Schwerpunkt versehen wird. Demokratien sind eher als andere Regierungsformen in der Lage, die systemi-

---

<sup>704</sup> Kant, „Der Streit der Fakultäten“, in *Schriften zur Anthropologie*, S. 361.

<sup>705</sup> Vgl. Spencer R. Weart, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*. New Haven: Yale University Press 1998, S. 9-13.

<sup>706</sup> Christopher Layne, „Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace“, in: *International Security* 19.2 (1994), S. 5-49 führt als Argument gegen die These des demokratischen Friedens vier Krisen im 19. bzw. frühen 20. Jahrhundert an, in denen es zwischen Demokratien beinahe zu einem Krieg gekommen wäre. Allerdings ist das grundsätzliche Gewaltverbot in der internationalen Politik erstmals mit dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 kodifiziert und später in der Charta der Vereinten Nationen verbindlich festgeschrieben worden. Alle seine Beispiele liegen vor dieser Zeit. Damit soll nicht impliziert werden dass eine rechtliche Verpflichtung im internationalen Recht schon alleine ausreichend sein könnte, Kriege zwischen demokratischen Staaten zu verhindern. Aber da Demokratien in der Regel völkerrechtsoffen sind und allgemeine Regeln des Völkerrechts in ihre Rechtsordnung inkorporieren, wird der Rückgriff auf militärische Mittel auch durch innerstaatliche Rechtssätze erschwert – und gegebenenfalls strafbewehrt.

schen Ursachen von Kriegen zu suspendieren.<sup>707</sup> Das Macht- und Sicherheitsdilemma wird aufgelöst, weil sich demokratische Staaten dem Recht und der Öffentlichkeit der Handlungen verpflichtet sehen. Die politischen Präferenzen werden öffentlich verhandelt und lassen keinen Raum für eine versteckte außenpolitische Agenda. Demokratien nehmen andere Demokratien als ihresgleichen wahr. Sie schließen vom internen Konfliktverhalten auf das äußere Konfliktverhalten und interpretieren sich damit gegenseitig als nicht bedrohlich.<sup>708</sup> Damit ist das Macht- und Sicherheitsdilemma zwischen demokratisch verfassten Staaten aufgehoben.

Gleichwohl beruht die Idee des demokratischen Friedens auf Prämissen, die sich in der Globalisierung als „unterkomplex“ erweisen könnten.<sup>709</sup> Sie beruht beispielsweise auf der Prämisse, dass der Staat innerhalb seines Herrschaftsgebietes wirksam und nachhaltig tätig sein könne. Wir haben allerdings bereits im vorherigen Kapitel argumentiert, dass diese Prämisse in der Globalisierung fragwürdig geworden ist weil (a) ökonomische Prozesse die Möglichkeit einer nationalen Ökonomie und damit einer autonomen Steuerung wirtschaftlicher Prozesse zunehmend unterlaufen, (b) internationale Institutionen und Organisationen zunehmend Einfluss auf die Gestaltung internationaler Politik gewinnen ohne demokratisch legitimiert zu sein, und (c) sich grenzüberschreitende Prozesse sich zunehmend von staatlichen Steuerungsmöglichkeiten entkoppeln. Die Frage scheint daher berechtigt, wie der normative Kern von Demokratie bewahrt werden kann, und damit auch die Koppelung von Demokratie und Frieden. Im Folgenden will ich zwei Antworten darauf vorstellen und einer kritischen Würdigung unterziehen: Das Modell der „cosmopolitan governance“ von David Held und die Idee einer föderalen und subsidiären Weltrepublik von Otfried Höffe. Beide Modelle stehen exemplarisch für den Stand der Diskussion, wobei sich Höffe stärker auf Kant beruft und Held eher deduktiv vorgeht; beide jedoch haben das Thema einer über die Staaten hinausgehenden demokratischen bzw. republikanischen Ordnung in einer Art und Weise neu formuliert die diese beiden Werke zu Referenzpunkten der gegenwärtigen Diskussion machen.

David Helds ausführliche Studie gehört zu den systematischsten Beiträgen die in den letzten Jahren zum Thema kosmopolitisches Regieren unter Globali-

---

<sup>707</sup> Wade L. Huntley, „Kant’s Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace“, in: *International Studies Quarterly* 40 (1996), S. 45-76.

<sup>708</sup> Argument bei Thomas Risse-Kappen, „Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle“, in: Gert Krell, Harald Müller (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Campus 1994, S. 159-189. Die Gegenposition dazu ist formuliert bei Sebastian Rosato, „The Flawed Logic of Democratic Peace Theory“, in: *American Political Science Review* 97 (2003), S. 585-602.

<sup>709</sup> So Teusch, *Die Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess*, S. 232.

sierungsbedingungen geschrieben worden sind.<sup>710</sup> Seine Neuformulierung von Demokratie bricht mit einem auf das Politische reduzierten Demokratiebegriff, weitet damit auch einen auf das Politische abstellenden Begriff des Friedens aus. Seine Perspektive ist nicht die einer Transformation von Staaten zu demokratischen Ordnungen und die daraus resultierende Konsequenz für die Befriedung des außenpolitischen Verkehrs der demokratischen Staaten untereinander. Ansatzpunkt ist vielmehr die demokratietheoretische Diskussion über Bedingungen, Möglichkeiten und Notwendigkeit von Demokratie überhaupt; damit greift Held auch auf die grundlegende Umformulierung des Beziehungszusammenhangs von Staat, Demokratie und internationalem System durch Helds Gedankengang steht in der Demokratiediskussion nicht allein; er ist Diskussionszusammenhängen verpflichtet, deren Anliegen eine normativ angelegte Demokratietheorie ist.<sup>711</sup> Helds Darstellung ist allerdings einer der systematischsten Ansätze und ist repräsentativ für die über den Staat hinausreichende Beschäftigung mit Demokratie.

Held leitet seine Untersuchung mit einer Analyse der Brüche im bestehenden Beziehungszusammenhang von Demokratie, Staat und internationalem System ein. Demokratie ist mit der Entwicklung moderner Staatlichkeit unauflöslich verbunden. Sie setzt den bereits bestehenden modernen Staat mit seinen Handlungsbezügen voraus. Dabei ist zunächst wichtig, dass die Entstehung moderner, souveräner Staaten und die Entstehung des internationalen Staatensystems eng miteinander verknüpft sind. Wie auch immer die Souveränität der Staaten nach innen hin zur Regierungsform ausgestaltet ist – demokratisch, autoritär, monarchisch, totalitär – die Hierarchie im Inneren der Staaten korrespondiert mit einer Anarchie (einer Herrschaftslosigkeit) im internationalen System.

Doch was bleibt von der Theorie des souveränen Staates in einem politischen Umfeld, das durch Prozesse von Transnationalisierung, Globalisierung und Internationalisierung gekennzeichnet ist? Prägt nicht schon längst das internationale System die Politik der Staaten mehr als umgekehrt? Held argumentiert, dass der souveräne und autonome Staat des Westfälischen Systems durch Bruchlinien in Frage gestellt wird, die sich aus der Aufweichung der rigiden Trennlinien von Innen und Außen ergeben. Dazu gehören internationale Regime, humanitäres Völkerrecht und die Prozesse ökonomischer Globalisierung ebenso wie hegemoniale Strukturen und die Auflösung nationaler Identitäten durch neue Formen der Vergemeinschaftung. Held resümiert diese Brüche mit dem Befund, dass in einem immer komplexer werdenden internationalen System die Autonomie der Staaten eingeschränkt und ihre Souveränität beeinträchtigt werde. Dabei

---

<sup>710</sup> Vgl. auch Matthias Zimmer, „Demokratie und Frieden: David Helds Entwurf einer globalen politischen Ordnung“, in: *Welttrends* Nr. 27, Sommer 2000, S. 141-156.

<sup>711</sup> Zur Diskussion vgl. Arno Waschkuhn, *Demokratietheorien: Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*. München und Wien: Oldenbourg 1998.



versteht er unter Souveränität das Recht eines Staates über ein zusammenhängendes Territorium zu herrschen, Autonomie hingegen als Möglichkeit eines Staates, Politikziele selbständig formulieren und erreichen zu können. Mit anderen Worten: Souveränität bezeichnet das Ordnungsprinzip, Autonomie die Reichweite des Durchgriffs in der politischen Praxis.

All diese Befunde sind keineswegs neu. Sie dienen Held aber als Ausgangspunkt seiner weiteren Argumentation. Ihm geht es nicht um die Weiterentwicklung des internationalen Systems zu einer Weltgesellschaft oder die Abschaffung des Nationalstaats, nicht um eine neue Weltordnung oder die Umwandlung der Vereinten Nationen in eine Art Weltregierung. Am Ausgangspunkt seiner Überlegungen steht eine einfache Frage: Wenn es zutrifft, dass sich die Demokratie historisch im Rahmen des modernen Staates entwickelt hat, wie ist Demokratie dann, wenn das demokratische Prinzip ernst genommen wird, heute angesichts der beschriebenen Verwerfungen durch Globalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung noch möglich?

Um diese Frage zu beantworten expliziert Held zunächst die Bedeutung von Demokratie und deduziert dann die Konsequenzen. Zentral für seine Rekonstruktion von Demokratie ist der Begriff der Autonomie. Das Prinzip der Autonomie umschreibt er wie folgt:

„Persons should enjoy equal rights and, accordingly, equal obligations in the specification of the political framework which generates and limits the opportunities available to them; that is, they should be free and equal in their determination of the conditions of their own lives, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others.“<sup>712</sup>

Der hier zugrunde gelegte Autonomiebegriff verortet die demokratische Ordnung zwischen den reinen Lehren der Staats- bzw. Volkssouveränität. Menschen legen sich Bedingungen für ihr Zusammenleben auf, und sie legen diese Bedingungen in einer Art und Weise fest, die eine unbeschränkte Ausübung von Macht verhindert. Die Gewalt im Staat ist geteilt und an Recht und Gesetz zurückgebunden. Demokratische Autonomie heißt ein Recht auf Autonomie innerhalb der Beschränkungen der Gemeinschaft; Autonomie ist ein strukturelles, kein individuelles Prinzip der Selbstbestimmung.<sup>713</sup> Offen bleibt aber die Frage nach der Ausgestaltung der Autonomie: Wie werden die Inhalte und Grenzen von Autonomie bestimmt?

Held beantwortet diese Frage mit einem „demokratischen Gedankenexperiment“, welches er explizit auch als Kritik bestehender demokratischer Struktu-

---

<sup>712</sup> Held, S. 147.

<sup>713</sup> Ebd., S. 156.

ren versteht. Demokratie wird am Ideal der Autonomie gemessen um nur solche Einschränkungen von Autonomie gelten zu lassen, die sich aus dem demokratischen Gedankenexperiment ableiten lassen. Dieses Gedankenexperiment ist der Kern von Helds Rekonstruktion von Demokratie. Es ist ein logisches Konstrukt: eine Entscheidungssituation wird konkretisiert, aus der heraus allgemeine Strukturprinzipien von Autonomie und Demokratie abgeleitet werden. Das Vorgehen Helds ist dem der modernen Vertragstheoretiker ähnlich, vor allem der Argumentation von John Rawls.<sup>714</sup> Folgende Bedingungen stellt Held an die Entscheidungssituation:

1. Alle Teilnehmer gehen von gleichen Voraussetzungen aus. Sie haben keine soziale Geschichte und wissen auch nicht um ihre zukünftige soziale Stellung.
2. In der idealen deliberativen Situation gilt die Kraft des besseren Arguments. Es gibt keine strukturellen Ungleichheiten im Diskussionsprozess, alle Diskussionsteilnehmer sind gleichberechtigt und mit gleicher Fähigkeit und Fertigkeit zum Rasonnieren ausgestattet.
3. Eine Entscheidung muss für alle in der Entscheidungssituation gleichermaßen akzeptabel sein. Als Test auf die Unparteilichkeit und Akzeptanz einer Entscheidung gilt, dass sich die Beteiligten in andere Beteiligte hineinversetzen und auch aus dieser Perspektive das Ergebnis akzeptieren können.

Das demokratische Gedankenexperiment füllt den Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag aus. Wo die Vertragstheoretiker (Hobbes, Locke) es mit der Übereinkunft haben bewenden lassen, fragt Held nach den Bedingungen einer solchen Übereinkunft, die ein Höchstmaß der ursprünglichen Autonomie aufzuheben in der Lage ist. Entscheidungen auf Kosten Dritter werden durch die erste Bedingung ausgeschlossen. Wenn ein „Schleier des Nichtwissens“ (Rawls) künftige soziale Positionen vor den Teilnehmer verbirgt, liegt es im Interesse aller Beteiligten, keine systemischen Ungleichheiten zuzulassen. So wäre beispielsweise die Einführung von Sklaverei mit den Erfordernissen des demokratischen Gedankenexperiments nicht vereinbar weil die Teilnehmer der Entscheidungssituation nicht wissen, ob dieses zu Lasten Dritter beschlossene Institut nicht sie selbst einmal treffen könnte. Eine ähnliche Argumentation ließe sich für die Einführung der Todesstrafe anführen. Um zu verhindern, dass Strafen einen Unschuldigen treffen, müssen sie grundsätzlich reversibel sein; dies ist die Todesstrafe allerdings nicht. Ein drittes Beispiel: die Begrenzung politischer Teilhabe (oder der Ausschluss davon) aufgrund arbiträrer Kriterien wie Hautfarbe

---

<sup>714</sup> John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1975.

oder Geschlecht kann, einmal als legitimes Prinzip eingeführt, ohne weiteres auf andere, ebenfalls arbiträr definierte Gruppen ausgedehnt werden (z.B. Blondhaarige oder Kurzsichtige). Es ist damit ein Gebot der politischen Vernunft mögliche Einschränkungen von Lebenschancen und politischer Teilhabe im Vorfeld (d.h. im Zuge der Entscheidungssituation) vollständig auszuschließen.

Dieses demokratietheoretische Rasiermesser erweist sich als ein scharfes Instrument in der Analyse. Es kennzeichnet diejenigen Bereiche, die den Anforderungen des demokratischen Gedankenexperiments nicht genügen. Held bezeichnet solche Strukturen, die der Autonomie und Demokratie widerläufig sind, als *Nautonomie*. Darunter versteht er diejenige asymmetrische Hervorbringung und Verteilung von Lebenschancen, die die Möglichkeiten politischer Partizipation einschränken oder abbauen.<sup>715</sup> Dort, wo nautonomische Strukturen angetroffen werden, ist die Möglichkeit politischer Aktion für Alle eingeschränkt; Demokratie wird zum Vorrecht derjenigen, die über die besseren Ressourcen verfügen.

Die Reichweite der damit gewonnenen Perspektive wird im nächsten Schritt der Argumentation deutlich. Bürger müssen die Möglichkeit zu aktiver Teilnahme haben wenn Demokratie „ernst gemeint“ sein soll. Held identifiziert sieben Bündel von Rechten, die durch nautonomische Strukturen beeinflusst werden können.<sup>716</sup>

1. Gesundheit: hierzu zählen die grundlegenden Lebens- und Überlebensrechte ebenso wie saubere Umwelt und die Kontrolle über die eigene Fortpflanzung;
2. soziale Rechte: all jene Rechte, die der Entwicklung von Fähigkeiten und Anlagen des Einzelnen dienen;
3. kulturelle Rechte: die Freiheit des Denkens, des Glaubens, der Rede;
4. bürgerliche Rechte: die Freiheit der Information und die Freiheit, sich in Assoziationen und Gruppen zusammenzuschließen;
5. ökonomische Rechte: ein garantiertes Mindesteinkommen sowie Zugang zu Produktionsmitteln und finanziellen Ressourcen;
6. Friedens- und Sicherheitsrechte: Die Gewährleistung nichtgewaltsamer Sozialbeziehungen sowie die Abwesenheit von Zwang und Gewalt;
7. politische Rechte: Gleichheit vor dem Gesetz, angemessene und gleiche Möglichkeiten, im öffentlichen Raum zu partizipieren.

Den angeführten Rechtsbündeln entsprechen Orte der Macht, die menschliche Lebenschancen und Partizipationsmöglichkeiten beeinflussen. Die verschiedenen

---

<sup>715</sup> Held, S. 171.

<sup>716</sup> Ebd., S. 176ff.

Orte der Macht durchdringen sich wechselseitig; folglich erfordert das Prinzip der Autonomie einen Schutz gegenüber allen Orten von Macht, um den Bedingungen des demokratischen Gedankenexperiments zu genügen. Ein solcher Abbau von systemischen Nachteilen und Einschränkungen bleibt bei Held aber nicht nur eine abstrakte Forderung, sondern ergibt sich vor allem aus der ebenfalls aus dem demokratischen Gedankenexperiment hervorgehenden Verpflichtung Aller, Selbstbestimmung zu fördern.

Held übersieht nicht, dass es in der realen Welt unterschiedliche Umsetzungschancen für Autonomie gibt. Er differenziert ideale, notwendige und erreichbare Formen der Autonomie. Die ideale Ebene wirkt als regulative Idee, als Gradmesser für den demokratischen Prozess. Am entgegengesetzten Ende des Spektrums liegt die notwendige Ebene, die in des Wortes Bedeutung die Erfüllung derjenigen dringenden, die Not wendenden Bedürfnisse fundamentaler Art anspricht, vor allem körperliche Unversehrtheit sowie soziale und ökonomische Mindeststandards von Leben und Überleben. Schließlich benennt die erreichbare Ebene jene auch kurzfristig möglichen Optimierungen auf Grundlage bestehender Möglichkeiten von Individuen und Gruppen mit dem Ziel, systemische Benachteiligungen und arbiträre Einschränkungen von Autonomie zu beseitigen.

Die Rekonstruktion von Demokratie bei Held löst diese aus ihrer nationalstaatlichen Exklusivität. Überall dort, wo Macht ihren Ort hat und Quelle für *Nautonomie* ist, gewinnt Demokratie ihre Legitimität. Staatliches demokratisches Recht muss deshalb, weil die Quellen von Macht auch international und transnational verortbar sind, zu einem kosmopolitischen demokratischen Recht (*cosmopolitan democratic law*) erweitert werden; dies diktiert die Logik des demokratischen Gedankenexperiments. Staaten verlieren damit ihre Position als alleinige Behälter demokratischer Strukturen; die Demokratisierung aller Orte von Macht greift über den Staat hinaus. Praktisch bedeutet dies

1. Die Kodifizierung von Prinzipien des kosmopolitischen demokratischen Gesetzes in den Verfassungen demokratischer Staaten, also die vorbehaltlose Öffnung staatlicher Rechtsräume für internationales Recht, sei es humanitär bestimmt oder auf den Schutz gemeinsamer Menschheitsgüter abgezwackt;
2. die Schaffung effektiver transnationaler legislativer und exekutiver Institutionen, die regional regulierend tätig werden können;
3. die Reform der Vereinten Nationen als Gemeinschaft demokratischer Staaten.

Held plädiert also keineswegs für die Abschaffung des Staates oder die Konstituierung einer Weltregierung. Sein Entwurf einer *cosmopolitan governance* ist ein Mehrebenensystem, ein Modell zwischen einer Weltregierung und einer konföderativen Struktur von Staaten. Insofern geht er über Kant hinaus, der ja von

einem Föderalismus freier Staaten gesprochen hatte, auf dem das Völkerrecht aufbauen solle. Wohl aber sprengt die *cosmopolitan governance* die Grenzen des Nationalstaats und stellt damit auch die anarchische Struktur des internationalen Systems in Frage. Bewaffnete Konflikte zwischen demokratischen Staaten scheiden in der *cosmopolitan governance* schon allein deshalb aus, weil sich diese Staaten zur Regelung ihrer Konflikte einer verbindlichen Schlichtung unterwerfen.

Allerdings schweigt sich Held darüber aus, wie das Verhältnis von demokratischen zu nichtdemokratischen Staaten strukturiert sein wird. In der Logik seiner Argumentation läge folgendes: das Strukturprinzip der Autonomie und die Verpflichtung zur Beförderung der Selbstbestimmung und der Demokratie schreiben demokratischen Staaten im Umgang mit nichtdemokratischen Staaten eine Politik vor, die sich weniger an nationalen Interessen als an einem Abbau von *Nautonomie* orientiert.<sup>717</sup> Nichtdemokratische Staaten geraten dadurch in die Defensive, weil die Grundregel des Westfälischen Systems, die der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, mit dem neuen Strukturprinzip der Autonomie nicht mehr vereinbar ist. Konflikte entstehen zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Staaten dort, wo sich letztere aktiv gegen die Strategie demokratisch verfasster Staaten wenden, *Nautonomie* abzubauen. Diese Konflikte müssen nicht notwendigerweise mit militärischen Mitteln ausgetragen werden, aber der Rekurs auf militärische Mittel ist nicht prinzipiell ausgeschlossen, auch wenn er nur in genau definierten Fällen als zulässig erachtet werden würde (beispielsweise wenn es darum geht, einen Völkermord zu verhindern). In der Regel jedoch werden demokratische Staaten versuchen, mit anderen Mitteln auf den Abbau von nautonomischen Strukturen und die Ausbreitung der Demokratie hinzuwirken.<sup>718</sup>

In dieser Hinsicht liest sich Helds demokratietheoretischer Entwurf wie eine Unterstützung von Francis Fukuyamas These vom Ende der Geschichte.<sup>719</sup> Fukuyama argumentiert geschichtsphilosophisch: liberale Demokratien sind eher als andere Systeme in der Lage das Grundbedürfnis der Menschen nach Autonomie und Anerkennung zu erfüllen. Hat sich das Prinzip der liberalen Demo-

---

<sup>717</sup> Es kann natürlich auch argumentiert werden dass der Abbau von *Nautonomie* dem nationalen Interesse entspricht – dies ist allerdings schon von der Realität der *cosmopolitan governance* her argumentiert.

<sup>718</sup> Eine realistischere Sichtweise liefert John Rawls, *Das Recht der Völker*. Berlin und New York: de Gruyter 2002. Rawls sieht den Zweck des Völkerrechts dann erfüllt, wenn Gesellschaften in die Lage versetzt werden, entweder liberale oder achtbare Regime zu etablieren. Es geht also weniger um allseitige Demokratisierung, sondern um Koexistenz unter bestimmten Bedingungen. Dabei definiert Rawls achtbare Gesellschaften als solche, die eine bestimmte Idee des Guten verfolgen und die Ausübung bestimmter Ämter vorenthalten.

<sup>719</sup> Fukuyama, *The End of History*.

kratie erst einmal gegen die welthistorisch konkurrierenden Ordnungsmodelle durchgesetzt, ist der Durchbruch vollbracht und die globale Durchsetzung von Demokratie nur noch eine Frage der Zeit; dann geht es nur noch um die „Angleichung der Provinzen“. Held füllt die von Fukuyama mit großer Geste offen gelassene Lücke aus und benennt einen Mechanismus, der zur Durchsetzung liberaler Demokratien führen kann: die aus dem demokratischen Gedankenexperiment resultierende Verpflichtung zum Abbau von *Nautonomie*. Helds Perspektive ist der Fortschrittserwartung der Aufklärung verpflichtet. Auch seine Geschichtsperspektive endet mit der weltweiten Durchsetzung demokratischer Strukturen und der damit erfolgten Abschaffung des Krieges in der Staatenwelt. Auftretende Konflikte werden judiziell bewältigt; demokratische Staaten haben in der neuen Welt der *cosmopolitan governance* das Monopol legitimer Gewaltausübung nach außen verloren weil in einer rechtlich bestimmten internationalen Gemeinschaft die anarchische Grundstruktur des internationalen Systems aufgehoben und damit der Rekurs auf Selbsthilfe obsolet ist.

Die vordergründigen Gemeinsamkeiten zwischen Fukuyama und Held dürfen aber nicht über die tatsächlich tiefen Unterschiede in der jeweiligen Demokratiekonzeption hinwegtäuschen. Fukuyama hat sich scharf gegen Helds Entwurf einer *cosmopolitan governance* verwahrt:

„(I)n an age in which big government is under attack, calling for new political institutions on a global scale with enormous legislative and regulatory power is both hubristic and quixotic. The world is saved from U.N. inefficiency only by the organization's weakness. A functioning world government would quickly become a monstrosity of administrative costs and good intentions gone awry. The result would not be democratic empowerment but a feeling of disenfranchisement at the hands of a new bureaucracy.“<sup>720</sup>

Dieser Vorwurf kann, bei oberflächiger Lektüre Helds, eher einem Missverständnis der Intention und Stoßrichtung der Heldschen Argumentation zugeschrieben werden. Er erweist sich aber bei genauerer Betrachtung als durchaus zutreffend. Zunächst einmal: Held spricht keineswegs dem „big government“ das Wort sondern argumentiert, dass dort, wo Macht ausgeübt wird, auch demokratische Kontrolle notwendig ist. Held befürwortet hinsichtlich der Aufgabenverteilung der unterschiedlichen Ebenen das Prinzip der Subsidiarität und benennt drei Kriterien, die es ermöglichen, die jeweils angemessene Handlungsebene zu finden: (1) Extensivität, d.h. die Anzahl der Menschen, die von einem Problem betroffen sind, (2) Intensität, d.h. der Grad zu dem die Intervention bestimmter

---

<sup>720</sup> Francis Fukuyama, Rezension von David Held, *Democracy and the Global Order*, in: *Foreign Affairs* 75.4 (July/ August 1996), S. 136.

Politikebenen angemessen erscheint, und (3) Effektivität, d.h. ob und wie weit die Lösung des Problems auf einer niedrigeren Politikebene angegangen werden kann. Darüber hinaus ist Held kein rückhaltloser Befürworter der Vereinten Nationen. Diese könnten zwar als Institution Ausgangspunkt von Reformen sein, doch die Zielvorstellung ist einer der jetzigen UN-Praxis entgegengesetzte. Eben weil Held von dem Prinzip der Autonomie und Demokratie ausgeht wird – zumindest in der Theorie – die Übermacht von bürokratischen Strukturen und die Entmündigung des Menschen nicht nur vermieden, sondern als Quelle der *Nautonomie* angesehen, die es ja zu verhindern gilt. Schließlich ist, in Helds Entwurf, die UN langfristig nur legitim als Versammlung demokratischer Staaten. Seine demokratietheoretischen Überlegungen sind offensiv: Legitimität haben nur solche Strukturen und Institutionen, die dem Abbau von *Nautonomie* verpflichtet sind. Die Vereinten Nationen in ihrer heutigen Form, Struktur, aber auch ihrem Selbstverständnis, können sicherlich nicht in diesem Sinn als legitim qualifiziert werden.

Helds Demokratiekonzept ist gegenüber dem Fukuyamas erheblich weiter ausgelegt. Fukuyama verortet Demokratie vor allem im politischen Raum, auch wenn für ihn eine freie Wirtschaftsordnung und eine freie politische Ordnung konstitutiv sind. Held weitet die Perspektive auf all jene Quellen von Macht, die Ursachen für *Nautonomie* sein können. Freie Wirtschaft ist für Held keine Garantie für eine gedeihliche demokratische Entwicklung. Er befürwortet eine regulierte Marktwirtschaft, die Marktversagen begrenzt und den Einfluss wirtschaftlicher Interessen auf politische Entscheidungen beschränkt. Darüber hinaus konstatiert Held eine Verpflichtung, das Prinzip der Autonomie auch zum Grundgesetz der wirtschaftlichen Akteure zu machen. Dies würde unter anderem die Garantie eines Mindesteinkommens nach sich ziehen wie auch die Möglichkeit der Mitbestimmung in Firmen oder anderen ökonomisch agierenden Organisationen, die auf Finanz- oder Produktivkapital beruhen. Die Vorschläge, die Held in diesem Zusammenhang diskutiert, konvergieren im Leitbild einer regulierten Marktwirtschaft als einem dritten Weg zwischen Sozialismus und *Laisser-faire*-Kapitalismus. Auch auf internationaler Ebene muss sichergestellt werden, dass Firmen bestimmte Mindeststandards einhalten und beispielsweise nicht in Entwicklungsländern zu Bedingungen produzieren, die in industrialisierten Ländern illegal sind. Hier müssten internationale Agenturen die Einhaltung solcher Standards überwachen und nötigenfalls Firmen oder sogar Länder, die gegen den *code of conduct* verstoßen, aus dem Handelssystem (temporär) ausschließen. Schließlich muss eine gerechte Weltwirtschaftsordnung auch Mechanismen der Umverteilung enthalten, die es ermöglichen, in den unterentwickelten Staaten die dringendsten Bedürfnisse zu befriedigen und langfristig Bedingungen herzustellen.

len, die die krassen Asymmetrien der Lebenschancen aufzuheben in der Lage sind.<sup>721</sup>

Der Unterschied zwischen Fukuyama und Held liegt in der politischen Verortung eines amerikanischen liberalistischen und eines europäischen sozialdemokratischen Modells, verbunden auch mit unterschiedlichen Betonungen der Rolle des Staates und der Ausgestaltung von Autonomie. Im Modell der *cosmopolitan governance* kann letztlich keine nautonomische Struktur Legitimität beanspruchen. Langfristig ist damit eine Transformation des internationalen Systems ins Auge gefasst, in der die Autonomie Aller gleichzeitig Verpflichtung Aller ist. In einer solchen Ordnung ist Frieden ein Werk der Abwesenheit von *Nautonomie*: die Kriegsursachen sind nicht nur systemisch beseitigt, sondern Konflikte auch dem verpflichtenden Schiedsspruch Dritter unterworfen. Der Krieg ist aus der Welt geschafft, weil es keinen souveränen Akteur mehr gibt, der zur Kriegsführung berechtigt wäre, und weil die allgemeinen Bedingungen der kosmopolitischen Demokratie kriegsträchtige Konflikte ausschließen.

Wie realistisch ist aber die Verwirklichungschance der kosmopolitischen Demokratie? Ist Helds Konzept lediglich ein abstraktes Gedankenspiel oder gibt es Wege in die Wirklichkeit? Ein zentrales Argument der Argumentation Helds ist das Konzept der Verpflichtung, das sich aus dem demokratischen Gedankenexperiment ergibt. Das Konzept der Verpflichtung ist der dynamische Teil der Demokratisierung, der Motor der *cosmopolitan democracy*. Ohne dieses Element wäre Helds Entwurf statisch und könnte lediglich als normativ begründetes Gegenmodell zu einer unvollkommenen Wirklichkeit stehen. Doch das Konzept der Verpflichtung hat, wenn es in der Wirklichkeit aufgesucht wird, kaum die dynamische Kraft, die die Theorie unterstellt. Schärfer formuliert: Es gibt gegenwärtig keinen einflussreichen Akteur in der internationalen Politik der sich Demokratisierung und Beseitigung nautonomischer Strukturen alleine deshalb zum Programm gemacht hätte, weil eine solche Verpflichtung Maxime des außenpolitischen Handelns wäre. Selbst dort, wo Akteure im internationalen System mit normativ abgeleiteten Begründungen arbeiten, sind diese zumeist mit realpolitischen Fragestellungen vermischt. Weit davon entfernt, Interesse zu suspendieren, macht Helds Analyse deutlich, wie sehr diese, für die Argumentation im demokratietheoretischen Kontext eher nebensächliche Grundbedingung von Politik, eine entscheidende Rolle spielt.

---

<sup>721</sup> Hier wird auch die Nähe zum Konzept von Amartya Sen deutlich, dessen Zentralbegriff der Freiheit mit dem Heldschen Begriff der Autonomie korrespondiert. Sens Anliegen ist die Beseitigung gewichtiger Unfreiheiten als Voraussetzung für Entwicklung; und sein Begriff der Freiheit ist ähnlich breit angelegt wie der von Held; vgl. Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: dtv 2002.



Wie kommt es zu dieser Vernachlässigung von Interessen? Der Schlüssel dazu liegt in der Verkürzung der Akteur-Struktur-Beziehung. Held lässt die Akteure in einem demokratischen Schöpfungsakt die Strukturen hervorbringen. Seine Akteure sind interesselos und haben keine soziale, d.h. durch Strukturen geprägte Geschichte. Folglich bleibt das Gedankenexperiment ahistorisch und unverwurzelt, seine Übersetzung in Handlungszusammenhänge, die durch eine komplizierte Wechselwirkung von Akteuren und Strukturen geprägt ist, greift deshalb zu kurz. Seine Setzung der Autonomie als Strukturprinzip ordnet die Strukturen den Akteuren nach, d.h. sie beanspruchen einen logischen Primat. Autonomie ist also nicht eine regulative Idee, die die Beziehungen zwischen Akteuren und Strukturen auf ein normatives Ziel hin reguliert und ordnet, sondern ein von Anfang an Strukturen hervorbringendes Prinzip der Ordnung.

Vor diesem Hintergrund wird die Befürchtung einer Überbürokratisierung als notwendiger Konsequenz der *cosmopolitan governance* plausibel. Um alle Quellen von *Nautonomie* beseitigen zu können bedarf es nicht nur der demokratischen Kontrolle, sondern auch der Verstetigung der Kontrolle in bürokratischen Strukturen auf allen Ebenen. Nur dann, wenn die Akteure den Primat über die Strukturen behalten, bleibt die Bürokratisierung auf die Ermöglichung von Autonomie hin geordnet. Aber schon dann, wenn von einer gleichzeitigen Konstituierung von Akteuren und Strukturen ausgegangen wird (wie es in der Realität ja der Fall ist) können sich Strukturen innerhalb des Heldschen Konzepts verselbständigen. Bürokratien koppeln sich von ihrem Begründungshorizont ab und werden ihrerseits Teil jenes Problems, als dessen Lösung sie konzipiert worden waren. Sie werden zu Quellen von *Nautonomie*.

Schließlich scheint Helds Teilhabe-Begriff einen aktiven, informierten und deliberativ ausgerichteten Bürger vorauszusetzen, dessen Engagement der Verpflichtung gegenüber seinen Mitbürgern, der Gemeinschaft und der Welt insgesamt entspringt. Inwieweit dieses Bild von der Realität entfernt ein Ideal entwirft, bedarf keiner näheren Ausführung. Wichtiger ist aber meines Erachtens, dass der normative Horizont, vor dem sich solche deliberativen Prozesse vollziehen, aus der Betrachtung ausgeklammert bleibt. Helds Menschenbild ist dem Fortschrittsoptimismus der Aufklärung verpflichtet, der Entfaltung der Vernunft im Prozess der Geschichte, dem Postulat des Fortschreitens der Menschheit auch in zivilisatorischer und moralischer Hinsicht. Allerdings habe ich im vorherigen Kapitel argumentiert dass die Globalisierung zwar eine Fortsetzung der Moderne ist, gleichzeitig aber keineswegs unumkehrbar und durchaus ambivalent. Schon auf dieser realpolitischen Ebene ist Fortschritt keineswegs eine ausgemachte Sache, sondern allenfalls wünschenswert. Zudem hat das 20. Jahrhundert (und es sieht nicht so aus als schicke sich unser neues Jahrhundert an, dies vergessen zu machen) den Begriff der Vernunft und die Prämissen der Fortschrittsgläubigkeit

nachhaltig in Frage gestellt. Die Frage, wie die systematischen Verbrechen des 20. Jahrhunderts, allen voran der Holocaust, mit den Grundsätzen der Moderne vereinbar sind, sie vielleicht sogar selbst in der Moderne angelegt sind, ist jedenfalls abschließend noch nicht beantwortet.<sup>722</sup>

Die *cosmopolitan governance* Heldscher Prägung steht und fällt mit ihren Prämissen bzw. den Bedingungen. Denn nicht jedes demokratische Gedankenexperiment bringt gleiche Resultate hervor. In ähnlichen Begründungsfiguren der Vertragstheorie sind etwa Robert Nozick und James Buchanan zu Ergebnissen gekommen, die sich gegen die wohlfahrtstaatliche Dimension staatlichen Handelns richten und als Äquivalent einer Marktgesellschaft einen auf minimale Funktionen reduzierten Minimalstaat vertreten.<sup>723</sup> Schließlich kann als Kritikpunkt gegen die mit logischen Konstrukten arbeitende Vertragstheorie eingewendet werden, dass sie die gemeinschaftliche Dimension von Historizität nicht erfasst. Ob diese durch deliberative Prozesse im Zuge der Verständigung über Vertragsinhalte eingeholt werden kann, erscheint jedenfalls fraglich.

Auch Otfried Höffe geht in seinem konzeptionellen Entwurf von dem Befund aus, dass sich Handlungs- und Entscheidungsebenen aus dem Staat herausverlagert haben. Die dadurch entstehende Problematik nach einer demokratischen Rahmenverantwortung wie auch effektiven Regierens bildet die Ausgangsproblematik seiner Überlegungen. Anders als Held legt Höffe kein demokratisches Gedankenexperiment zugrunde, sondern argumentiert zunächst aus dezidiert philosophischer Sicht. Philosophie ist „Anwalt der Menschheit“<sup>724</sup>, sie sucht angesichts universaler Probleme universal gültige Aussagen, also solche, die aufgrund allgemeinemenschlicher Vernunft und Erfahrung kulturübergreifend gültig sind.

Das Rechts- und Staatsgebot wie auch das Demokratiegebot werden als universale Prinzipien aus Vernunftgründen entwickelt. Zwang, d.h. das staatliche Gewaltmonopol, ist legitim, wenn wegen allseitigem Vorteil eine allgemeine Zustimmungswürdigkeit erreicht werden kann. Diese Zustimmungswürdigkeit erfolgt zunächst formal durch einen „transzendentalen Tausch“, der regelförmige Verpflichtungen als Bedingung der Möglichkeit des Gemeinwohls von Vergesellschaftung einführt. Höffe greift auf die „Metapher Vertrag“<sup>725</sup> zurück. Dieser Vertrag ist allerdings zweiseitig angelegt ist: Zunächst wird der Rechtszustand zwischen Menschen begründet, in einem zweiten Vertrag der Staat. Der Rechts-

---

<sup>722</sup> Vgl. hierzu vor allem Zygmunt Baumann, *Modernity and the Holocaust*. Ithaca: Cornell University Press 1991; Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*. Frankfurt am Main: Fischer 1986.

<sup>723</sup> Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books 1974; James M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: Chicago University Press 1975.

<sup>724</sup> Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, S. 34ff.

<sup>725</sup> Ebd., S. 48ff.

zustand geht also dem Staat voraus, der Staat ist auf den Rechtszustand bezogen. Dies ist die zentrale Legitimierung staatlicher Zwangsgewalt.

Gleichwohl ist das Legitimationskriterium der Vertragskonstruktion, die allgemeine Zustimmungswürdigkeit durch allseitigen Vorteil, nicht utilitaristisch zu verstehen, sondern mit Bezug auf die Gerechtigkeit als der „Sozialmoral des wechselseitig Geschuldeten“.<sup>726</sup> Insofern werden die Prinzipien der Gerechtigkeit inhaltlich ausdifferenziert; sie umfassen die Menschenrechte, negative Freiheitsrechte und Sozialrechte sowie ein Prinzip der Proto-Gerechtigkeit als Bedingung für die Handlungsfähigkeit in sozialer Perspektive.<sup>727</sup>

Der Staat legitimiert sich durch rechtskonstituierende und rechtsnormierende Gerechtigkeit, aber erst fünf weitere rechtsrealisierende Prinzipien der Gerechtigkeit begründen die „qualifizierte Demokratie“: das universale Rechtsstaatsgebot, das Prinzip der Gewaltenteilung, das universale Demokratiegebot, das Prinzip der Differenz und das Prinzip der Subsidiarität.<sup>728</sup> Damit sind die Zutaten einer universellen Staatslehre zur Hand, die das Rechtsgebot, das Staatsgebot und das Demokratiegebot inhaltlich begründen.

Diesen nun theoretisch begründeten und inhaltlich entfalteten Staat kontrastiert Höffe dann mit den Herausforderungen durch die Globalisierung. Er plädiert dafür, im Innenverhältnis zu hohe Erwartungen zu dämpfen und sich auf die Grundaufgaben zu konzentrieren; die Zunahme der Staatsaufgaben habe nämlich zu einer Effizienz- und Effektivitätsschwäche des Staates geführt, die seine Legitimität in den Augen der Bürger beeinträchtigen. In der Handlungsfähigkeit nach außen konstatiert er drei Prozesse, die die Souveränität der Staaten relativieren: die freie Selbstentmachtung, die aufgezwungene Fremdentmachtung und die unbeabsichtigte Selbstentmachtung.<sup>729</sup> Wenn Staaten aber angesichts ihrer teilweisen Entmachtung und des globalen Handlungsbedarfes ihre Handlungsfähigkeit behalten wollen, bedarf es einer globalen Rechts- und Staatsordnung demokratischen Charakters – einer Weltrepublik.

Höffe entwirft die Weltrepublik analog seiner Argumentation zur Begründung von Recht, Staat und Demokratie. Die Weltrepublik entsteht durch einen zweifachen Vertrag, beruht auf den Prinzipien der Gerechtigkeit, auf Subsidiarität und Föderalismus, ergänzt durch Komplementarität. Dies ist aus zweierlei Gründen geboten. Philosophisch besehen gibt es keinen Grund, Recht, Gerechtigkeit und Demokratie territorial zu begrenzen. Ihre globale Reichweite ergibt

---

<sup>726</sup> Ebd., S. 45.

<sup>727</sup> Es lautet: „Durch eine originäre Selbst- und originäre Fremdanerkennung sollen alle Mitglieder der Gattung zurechnungsfähiger Wesen sich selbst und ihresgleichen als Rechtsgenossen anerkennen.“ (ebd., S. 87).

<sup>728</sup> Ebd., S. 140f.

<sup>729</sup> Ebd., S. 172.

sich daraus, dass sie an die Menschheit insgesamt gebunden sind. Höffe ergänzt diese idealistische Sicht durch eine realpolitische. Der globale Handlungsbedarf und die äußere Entmachtung des Staates konstituieren realpolitische Interessen, die notwendig auf eine globale Erweiterung von Recht, Gerechtigkeit und Demokratie abzielen.<sup>730</sup>

Höffe setzt sich mit Einwänden auseinander, die eine Weltordnung ohne Weltstaat als ausreichend erachten; diese können aber mangels Zwangsmöglichkeiten Frieden und Gerechtigkeit nicht verbindlich durchsetzen und verbleiben so hinter den Erfordernissen der Vernunft. Dies gilt auch für Konzepte, die in einer Stärkung der internationalen Organisationen den Königsweg sehen. Auch dies sei unter Vernunftgesichtspunkten zu wenig, und überdies durch die bestehenden Machtungleichgewichte in der Welt in ihrer Funktion beeinträchtigt. Gleichwohl muss die Weltrepublik auf den internationalen Organisationen und Regelwerken aufbauen. Sie kann nicht *uno actu* entstehen, sondern muss bestehende Realitäten einbeziehen. Gleichzeitig soll der Staat mit dem Konzept der Weltrepublik nicht abgeschafft, sondern in seiner bestehenden, abgeschwächten Form anerkannt werden.

Der Weltgesellschaftsvertrag, der abzuschließen ist, hat zwei Dimensionen. Der völkerrechtliche Gesellschaftsvertrag überwindet den völkerrechtlichen Naturzustand zwischen den Staaten, der weltbürgerliche Gesellschaftsvertrag den des Naturzustandes zwischen den Individuen.<sup>731</sup> Innerhalb dieses Konstruktes ist der völkerrechtliche Gesellschaftsvertrag zweiteilig angelegt, und zwar als Rechts- und Staatsvertrag. Aus dem doppelten Weltstaatsvertrag, nämlich der Legitimation durch die Staaten und durch das Weltstaatsvolk, ergibt sich die föderalistische Zweiteilung des Gesetzgebers in eine Weltstaatenkammer und eine Weltbürgerkammer. Als weitere Schranken einer Konzentration von Macht auf den Weltstaat fungieren die Subsidiaritätsklausel mit ihrer dreifachen Beweislastregel (Erfordernis-Klausel, Besser-Klausel und Gebot der Verhältnismäßigkeit), eine funktionierende Weltöffentlichkeit und die Betonung der Eigenrechte der Staaten. Die Weltrepublik ist „nur ein Komplementärstaat: ein Sekundärstaat, im Fall der regionalen Zwischenstufe sogar lediglich ein Tertiärstaat. Er ist jedenfalls kein sich über den ganzen Globus ausbreitender Einheitsstaat, sondern ein Staat von Staaten: ein Staaten- oder Völkerstaat.“<sup>732</sup>

Diese Konzeption der Weltrepublik muss nach zwei Seiten hin zusätzlich ergänzt werden. Zum einen braucht es, analog den Bürgertugenden im demokratischen Staat, Weltbürgertugenden. Höffe nennt vier: den Weltrechtssinn, das Weltgerechtigkeitsprinzip, den partizipatorischen Weltstaatsbürgersinn und den

---

<sup>730</sup> Ebd., S. 227.

<sup>731</sup> Ebd., S. 308.

<sup>732</sup> Ebd., S. 317f.

partizipatorischen Weltgesellschaftsbürgersinn.<sup>733</sup> Zum anderen müssen Aufgaben und Institutionen der Weltrepublik durchbuchstabiert werden. Höffe hat dabei drei Bereiche im Auge: den internationalen Frieden und das weltbürgerliche Recht, die Rahmenbedingungen des Weltmarktes und die Grenzen von Selbstbestimmung, Sezession und Intervention. Der Schutz der universal gültigen Menschenrechte ist die wichtigste Aufgabe. Dazu gehören die Sicherung von Frieden, von zwischenstaatlichem und weltbürgerlichem Recht, aber auch die Schaffung von rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen des Weltmarkts, um Mindeststandards sozialer Gerechtigkeit garantieren zu können. Es geht insgesamt um eine „dritte republikanische Revolution“<sup>734</sup>, die die Gerechtigkeitslücke zwischen Staat und internationalem System schließt, ohne jedoch die Staaten funktionell obsolet zu machen. Der Weg dorthin ist durch Reformen und Innovationen vorgezeichnet. Höffes Weltrepublik ist ein Erfordernis der Vernunft, klar strukturiert und abgegrenzt; die Weltrepublik ist geboten und möglich, da ja einige ihrer Strukturen bereits *in statu nascendi* existieren. So schreibt Höffe an anderer Stelle, die Weltrepublik sei „ein Ideal, zu dessen Verwirklichung die Menschheit nicht bloß rechtsmoralisch verpflichtet ist, sondern zu dem sie sich mit ihrem dichten Netz wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller, selbst politischer, gelegentlich sogar ökologischer Zusammenarbeit längst auf den Weg gemacht hat.“<sup>735</sup>

Es ist sicherlich einfach diesen optimistischen Entwurf als „Träumerei an Tübinger Kaminen“ abzutun;<sup>736</sup> allzu deutlich erscheinen die Bruchlinien zwischen philosophischem Entwurf und realpolitischem Ertrag. Sollte nicht – dies gilt für Held und Höffe gleichermaßen – gegenüber allzu viel geschichtsphilosophisch vermitteltem Entwurf der Einwand Gültigkeit behalten, dass die Eule der Minerva erst in der Abenddämmerung, nicht aber der Morgendämmerung fliegt? Vor allem Höffe geht immer wieder offensiv auf mögliche Gegenargumente ein und entkräftet sie argumentativ; beide, Höffe und Held, haben in sich geschlossene, stringente Argumentationen vorgelegt, die nicht nur das normative Potential der Moderne ausbuchstabieren, sondern mit ihren Entwürfen tatsächlich über das Westfälische System hinausweisen: Die Anarchie im internationalen System, eines der zentralen Kennzeichen des Westfälischen Systems, wäre aufgehoben. Darin liegt meines Erachtens die Bedeutung beider Ansätze. Indem sie das normative Potential der Moderne entfalten, visieren sie einen Bezugspunkt an, der außerhalb des jetzigen Systems liegt. Dabei scheint es unerheblich, ob der Weg

---

<sup>733</sup> Ebd., S. 335ff.; ausführlicher Höffe, *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger*, S. 151ff.

<sup>734</sup> Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, S. 426ff.

<sup>735</sup> Höffe, *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger*, S. 166.

<sup>736</sup> So Michael Hereth in einer Rezension zu *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger*, in: *Das Parlament* 6./13. Dezember 2004, S. 14, mit einer Anspielung darauf, das Höffe in Tübingen lehrt.

dorthin inkrementalistisch oder durch einen Entstehungsakt erfolgt. Das Andere liegt als Möglichkeit bereits im Gegebenen; ein Fortschritt, der das jetzige System transzendiert, ist bereits in das System eingeschrieben.<sup>737</sup> Ein kosmopolitisch organisiertes internationales System mit gestaffelten oder sich überlagernden Zuständigkeiten ist als Möglichkeit im normativen Potential der Moderne und damit des Westfälischen Systems angelegt.

Aber auch die Einwände gegen die Argumentationen von Höffe und Held tragen einiges Gewicht. Zunächst einmal ist immer wieder festzustellen, dass demokratisch verfasste Staaten bestimmte Dinge tun oder unterlassen sollten (als Gebot der Vernunft oder des Rechts), sich tatsächlich aber anders verhalten. Es wäre vernünftig und völkerrechtskonform, Kriege oder bewaffnete Interventionen nur nach einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu führen; tatsächlich erscheint dies aber eher als die Ausnahme. Es wäre vernünftig das Kyoto-Abkommen zum internationalen Klimaschutz zu ratifizieren, gleichwohl hat die Administration des amerikanischen Präsidenten George W. Bush die unter seinem Vorgänger gegebene Zustimmung widerrufen. Es wäre schließlich vernünftig Steuer-, Banken- und Firmenparadiese auszutrocknen, um den internationalen Finanzverkehr verlässlicher kontrollieren zu können, damit kriminelle Geldwäsche unterbunden wird und den Staaten zur Finanzierung ihrer Aufgaben zusätzliche steuerliche Mittel zur Verfügung stehen. Die Realität sieht allerdings anders aus: Geld wird in großen Mengen den Steuerbehörden und der Finanzkontrolle entzogen weil es nicht gelingt, verbindliche internationale Abmachungen zu treffen, die finanzielle *offshore*-Praktiken beenden. Diese Beispiele belegen eines: In der inneren wie äußeren Politik spielen neben der Vernunft Macht und Interesse eine entscheidende Rolle. Politik ist der Versuch, zwischen unterschiedlichen Interessen einen Konsens zu finden, auszugleichen; bisweilen auch die Notwendigkeit, sich starken Interessen zu beugen. Man mag argumentieren, dass sich auf lange Sicht die Vernunft durchsetzen wird, und dies scheint ja auch die Stoßrichtung des Arguments von Held und Höffe zu sein. Allerdings enthebt die Hoffnung nicht der Notwendigkeit realpolitischen Handelns in der Gegenwart. Und dort gilt der Primat der Vernunft eben nicht: Im Ausgleich der Interessen setzt sich häufig nicht die „richtige“ Lösung, sondern die mehrheitsfähige durch, auch wenn in der öffentlichen Rhetorik weniger von Macht und Interessen als von Vernunft und Idealen die Rede ist.<sup>738</sup>

---

<sup>737</sup> „Die politische Ethik entwickelt (...) ein Noch-Nicht, das aber realisierbar ist; zur Frage, wie man die genannten Rechtsprinzipien ins Zeitalter der Globalisierung rettet, entwirft sie eine realistische Vision. Denn nur wer begründete Hoffnungen hegt, schreckt vor Schwierigkeiten nicht mutlos zurück“; Höffe, *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger*, S. 164.

<sup>738</sup> In der Politik geht es ohnehin selten um Wahrheitsansprüche wie „richtig“ oder „falsch“. In manchen Gesellschaften mag es darum gehen, eine bestimmbar Idee des Guten umzusetzen, Demokratien haben aber indes aufgrund ihrer pluralistischen Struktur von einer verbindlichen Idee des Guten

Darüber hinaus ist die Idee der Entfaltung der Vernunft in der Geschichte sicherlich westlich-aufklärerischem Denken geschuldet. Schon ein Blick auf die Realität chiliastischer Bewegungen, die sich aus der innerweltlichen Rationalität verabschiedet haben, zeigt, wie schwer sich westliche Rationalität im Umgang mit solchen Phänomenen tut. Ein Gegenüber, der die Erfüllung seiner Bestimmung nicht im Diesseits sieht, ist mit konventionellen Mitteln kaum davon abzuschrecken, eine bestimmte Handlung zu unterlassen. Das ist eines der zentralen Probleme im Umgang mit religiös motiviertem Fundamentalismus. In der Zeit des Kalten Krieges konnten sich die Blöcke atomar gegenseitig abschrecken weil sie die gleiche Handlungsrationalt  t teilten. Aber schon die Suche nach gemeinsamen kommunikativen Ebenen mit religiös motivierten Fundamentalisten könnte ergeben, dass es eben keine gemeinsame Ebene gibt – auch nicht die von H  f  fe explizierten Grundsätze transkultureller und interkultureller Gemeinsamkeiten.<sup>739</sup>

Man könnte dies als vernachlässigbar charakterisieren, denn die Entfaltung der Vernunft sorgt langfristig für eine „Angleichung der Provinzen“. Vielleicht steckt aber in dem Beharren auf die Kraft der Vernunft auch ein Verlust. Die Emanzipation der Vernunft in der Aufklärung hat Lücken und Leerstellen mit Bezug auf den Sinn des Lebens gelassen. Die großen totalitären und fundamentalistischen Bewegungen des 20. Jahrhunderts fanden Zuspruch ja auch deswegen, weil sie ein behaftetes, nicht fragmentiertes Leben versprachen, einen Bezug zu oder ein Aufgehen in einem großen Ganzen, die Erfüllung der Sehnsucht nach Sinn und Geborgenheit, die ein lediglich auf die Aufklärung rekurrierender Lebensentwurf nicht bieten kann. Entscheidend für die Durchsetzungschance von kosmopolitischen Ansätzen ist deshalb die Antwort auf die Frage, ob diese Sehnsüchte lediglich archaische Reflektionen einer untergegangenen Epoche sind oder aber integraler Bestandteil des Menschseins. Sollte letzteres der Fall sein, wären Zweifel am Fortschreiten der Vernunft legitim und die kosmopolitische Perspektive lediglich eine halbierte.

## 2. Multikulturalismus und liberaler Nationalismus

An diese Erwägungen knüpft die Diskussion um den Multikulturalismus an. Im Kern geht es dabei um die Frage nach Identität und Differenz, um die Bedingungen des Zusammenhaltes einer modernen Gesellschaft. Im Übergang vom Abso-

---

Abschied genommen. Die für demokratische Gesellschaften verbindliche Idee des Gemeinwohls ist offener und kann auch konkurrierende oder konfligierende Konzepte integrieren.

<sup>739</sup> Vgl. die eindringliche (wenn auch streckenweise überzogene) Warnung bei Paul Berman, *Terror and Liberalism*. W. W. Norton & Company: New York 2003.

lutismus zum modernen Staat hat die nationale Idee für den normativen Kitt einer Gesellschaft gesorgt, die sich zunehmend aus den traditionellen Bezügen entbettete. Damit war eine Antwort darauf gegeben, wie sich – durch zunehmende Flexibilität und Mobilität bedingt – ein Gemeinsames begründen ließe, das eine beliebig große Gruppe von Individuen in einer Art zusammenbindet, die auch weitgehende Zumutungen staatlicher Herrschaftsausübung noch als legitim erscheinen ließ. Der nationale Gedanke stellte eine solche legitimatorische Grundlage bereit, allerdings immer auch in der Gefahr, sich selbst zu übersteigern und mit anderen normativen Grundlagen der Moderne, vor allem der Menschenrechte und der Demokratie, in Konflikt zu geraten.

Diskussionen über Multikulturalismus stehen traditionell in keiner engen Beziehung zu der Gestaltung des internationalen Systems, wohl aber zu Fragen der staatlichen Organisation bzw. der Zukunft des liberaldemokratischen Staates als einer Ordnung, die die Anerkennung über die Rechtsgleichheit organisiert.<sup>740</sup> Allerdings tauchte, vor allem durch die Arbeiten von Charles Taylor, die Frage auf, inwieweit liberaldemokratische Gesellschaften tatsächlich in der Lage sind, das Bedürfnis nach Anerkennung spezifischer Identitäten zu befriedigen.<sup>741</sup> Diese Frage gewinnt dann an besonderer Aktualität, wenn der herkömmliche nationale Bezugsrahmen fragwürdig geworden ist und sich Identitätsansprüche Geltung verschaffen, die allein durch ein Diskriminierungsverbot nicht mehr hinreichend befriedigt werden können. Für unsere Fragestellung ist die Taylorsche Analyse auch wichtig, weil sie Fragen thematisiert, die das Problem von Inklusion und Exklusion in liberalen Gesellschaften in den Mittelpunkt stellt und als Ausgangsüberlegung für die Problematisierung von „citizenship“<sup>742</sup> als einem konstituierenden Faktor staatlich verfasster Gesellschaften dient.

Taylors Ausgangspunkt ist der Wandel von der traditionellen, hierarchisch strukturierten zur modernen Gesellschaft. Der Kollaps der sozialen Hierarchien im 18. Jahrhundert und die subjektivistische Wende in der Philosophie sind die entscheidenden Bruchlinien. An Stelle der zugeschriebenen Identitäten, die durch die jeweilige Position des Einzelnen im sozialen Gefüge bestimmt sind, wird der

---

<sup>740</sup> Zu den unterschiedlichen Anerkennungsregimen (Recht, Liebe, Solidarität) vgl. Axel Honneth, *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003.

<sup>741</sup> Vor allem Charles Taylor, „The Politics of Recognition“, in: *Multiculturalism*, hrsgg. von Amy Gutmann, Princeton: Princeton University Press 1994, S. 25-73. Zum Hintergrund der Debatte siehe auch Charles Taylor, „Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate“, in: Ders., *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA und London: Harvard University Press 1995, S. 181-203.

<sup>742</sup> Ich sehe davon ab den Begriff „Staatsbürgerschaft“ zu verwenden weil sich in ihm eine spezifisch deutsche Tradition konkretisiert, in welcher der Bürger dem Staat auch begrifflich nachgeordnet ist. Der Begriff „citizenship“ erscheint dagegen weiter und impliziert den Aspekt der Teilhabe in der liberalen Tradition.



Einzelne als Autor seiner Handlungen definiert. In diesem neuen Kontext werden Individuen als autonom und authentisch aufgefasst. Sie sind autonom, insofern als sie sich selbst als Gesetzgeber ihrer Handlungen verstehen, und sie sind authentisch weil sie sich von ihrer eigenen moralischen Urteilsfähigkeit leiten lassen. Die subjektivistische Wende bricht mit dem System präferentieller Zuweisung von Ehre und ersetzt sie durch die Würde als ein dem Menschen zukommendes, vorstaatliches und unverletzliches (auch unveräußerliches) Rechtsprinzip. Es ist unschwer zu erkennen, dass mit dem Prinzip der Würde des Menschen, die eng mit seiner Autonomie und Authentizität verkoppelt ist, ein egalitäres Moment in die politische Theorie einfließt. Allen Menschen kommt Würde gleichermaßen zu, sie ist nicht größer oder kleiner durch Geburt, Abstammung, Reichtum, Macht oder Einfluss. Damit ist das Prinzip der Würde gleichzeitig Basis liberaldemokratischer Systeme.<sup>743</sup>

Autonomie und Authentizität sind Potenzen, die realisiert werden wollen. Den Prozess der Realisierung interpretiert Taylor als Identitätsfindung. Die Ausbildung einer personalen Identität ist aber dialogischer Natur. Sie erfolgt nicht in Auseinandersetzung mit dem Selbst, sondern mit Anderen. Nur im Dialog mit Anderen kann der Einzelne seine Identität finden, ausprägen und festigen, also seine Autonomie und Authentizität realisieren. Idealerweise setzt der Dialog aber eine wechselseitige Anerkennung<sup>744</sup> voraus; Identität und Anerkennung sind eng miteinander verknüpft. Eine verzerrte Anerkennung oder ihr Fehlen kann zu einer beschädigten Identität führen. Folglich ist eine angemessene Anerkennung nicht nur ein vitales menschliches Bedürfnis, sondern auch eine Forderung, die auf dem Respekt vor menschlicher Würde als einem universalen Anspruch beruht.

Anerkennung tritt über den unmittelbaren Bereich des Privaten in den öffentlichen Raum ein. Hier nun ist der gesellschaftliche Kontext zentral. Auf einer politischen Ebene hat der liberaldemokratische Staat das Problem der Anerkennung durch eine universale Anwendung von Rechtsprinzipien gelöst. Rechte gelten allgemein und universal, auch wenn die Bandbreite der Interpretation durchaus umstritten ist. Auf einer zweiten Ebene allerdings erfordert Anerkennung eine Differenzierung, die der Unterschiedlichkeit der individuellen und Gruppenidentitäten gerecht wird. Ging es hinsichtlich der Anerkennung zunächst um ein universal geltendes Prinzip das sich der Diversität gegenüber neutral

---

<sup>743</sup> Baruzzi, *Einführung in die politische Philosophie der Neuzeit*, S. 161: „Die Menschenwürde ist die Offenheit für Menschenrecht überhaupt, und das heisst auch heute für die Frage des Fortgangs der Entwicklung des liberalen zum sozialen Menschenrecht.“

<sup>744</sup> Der englische Begriff „recognition“ ist weiter gefasst als der deutsche Begriff der Anerkennung; er hat auch die epistemische Bedeutung von „Wiedererkennen“, „Identifizieren“. Im Deutschen ist damit wesentlich die Achtung gemeint, aber auch (und ähnlich wie im Englischen), das „Eingestehen“. Hinweis bei Honneth, *Kampf um Anerkennung*, S. 317f.

verhält – die Anerkennung als Rechtsgenossen und Träger gleicher Rechte ist unabhängig von Differenz – geht es nun um die Anerkennung von Diversität. Taylor unterscheidet also zwischen einer notwendigen und hinreichenden Bedingung von Anerkennung. Während erstere die Anerkennung universalisiert (alle sind vor dem Gesetz gleich), erfordert die zweite eine Differenzierung. Dies erweist sich als notwendig um die besonderen Bedingungen von Minderheiten zu akkomodieren. Die Argumentation ist, dass die vorgeblich gegenüber Unterschieden neutrale Politik immer eine dominante Kultur reflektiert und damit gegenüber Minderheiten selbst diskriminierende Wirkungen zeigt.

Taylor führt dies anhand des kanadischen Beispiels weiter aus. Die besondere Stellung der frankophonen Provinz Quebec in Kanada ist durch die Verabschiedung der *Charter of Rights and Freedoms* 1982 nachhaltig beeinträchtigt worden. Die *Charter* hat Grundrechtscharakter; ihr universaler Anspruch unterminiert das Verlangen von Quebec, seine kulturelle Besonderheit wahren zu können. Die von Quebec zu diesem Zweck erlassenen Sprachgesetze sind mit der *Charter* nicht vereinbar weil sie diskriminierend wirken. Gleichwohl spiegeln die Sprachgesetze den Anspruch auf eine Anerkennung kultureller Besonderheit wider, die als Voraussetzung unverzerrter Identitätsbildung formuliert wird. Wie kann dieser Konflikt gelöst werden?

Taylor skizziert zwei unterschiedliche Varianten des Liberalismus. Diese Varianten, die nach einer Anregung von Michael Walzer als Liberalismus I und II bezeichnet werden,<sup>745</sup> sind geeignet, das Problem deutlich zu machen. Liberalismus I (LI) ist prozedural, betont die gleichen Rechte aller Bürger, ist blind gegenüber Differenz und neutral hinsichtlich der Idee des Guten. Liberalismus II (LII) legt der Politik die Vorstellung eines gemeinsamen Gutes zugrunde (*substantive goal*). Er teilt mit LI den Schutz fundamentaler Rechte, bejaht aber eine Einschränkung des Prinzips universaler Gleichbehandlung wenn damit das kollektive Gut verwirklicht werden kann. Taylor führt die Schärfe der Debatte in Kanada wesentlich darauf zurück, dass diese beiden Varianten des Liberalismus aufeinander getroffen seien. Das englischkanadische Verfassungsverständnis beruht auf LI, das von Quebec auf LII.

Die Förderung von Diversität oder die Aufhebung systemischer Benachteiligung für benennbare Gruppen kann ein solches kollektives Gut sein. Hier liegt der eigentliche Clou des Multikulturalismus in der Version von LII: Multikulturalismus ist eben nicht die multikulturelle Verfasstheit einer Gesellschaft, sondern die aktive Förderung von benachteiligten Gruppen, deren Benachteiligung

---

<sup>745</sup> Michael Walzer, „Comment“, in: *Multiculturalism*, S. 99-103.

allgemein gesprochen in einer mangelnden oder unvollständigen Anerkennung ihrer Identität besteht.<sup>746</sup>

In einer Anfang der neunziger Jahre erschienenen Schrift hat Taylor seine Fragestellung in einen weiteren Kontext gestellt.<sup>747</sup> Seine Ausführungen sind gleichzeitig der Versuch, eine Sicht der Moderne zu rekonstruieren, die sich nicht auf die instrumentelle Vernunft reduziert, sondern den reichhaltigen normativen Hintergrund mit einbezieht, aus dem die Betonung instrumenteller Vernunft erst ihre Berechtigung erhalten hat.<sup>748</sup> Zentral für Taylors Argument ist die Verteidigung eines Begriffes von Authentizität, der sich vom Subjektivismus ebenso abgrenzt wie von der Behauptung einer ehernen Notwendigkeit moderner Strukturen, die die Möglichkeit authentischer Lebensentwürfe durchkreuzen. Authentizität könne keineswegs gleichgesetzt werden mit einer Kultur der Selbstverwirklichung und des Relativismus; dies lasse den dialogischen Charakter von Selbstdefinitionen und den damit schon immer mitgedachten Horizont von Bedeutungen außer Betracht.

Seine politische Wirksamkeit entfaltet das Ideal der Authentizität dort, wo Strukturen des Zusammenlebens gesucht werden, die jenseits der instrumentellen Vernunft liegen, also jenseits des reinen Marktes egoistischer, nur nach rationalen Kalkülen handelnden Individuen, aber auch jenseits der Utopie umfassender Planung. Für Taylor liegt ein wesentlicher Grund des Unbehagens in der Moderne darin, dass die soziale Atomisierung Bedeutungshorizonte aufzuweichen droht, die dem Einzelnen Orientierung geben; weder der Staat noch der Markt können dies kompensieren. Die Gefahr für moderne Gesellschaften liegt in der Fragmentierung; diese könne dazu führen, dass die für den Zusammenhalt der Gesellschaft notwendige Grundsolidarität aufgeweicht wird. Eine fragmentierte Gesellschaft ist für Taylor eine Gesellschaft, „deren Angehörigen es immer schwerer fällt, sich mit ihrer politischen Gesellschaft als einer Gemeinschaft zu identifizieren.“<sup>749</sup> Gesellschaften, die sich keinen gemeinsamen Zweck mehr setzen und diesen erfüllen können gehen auch des Hintergrunds verlustig, der als

---

<sup>746</sup> Wie schwer sich die (europäisch geprägte) Idee des Multikulturalismus tut wenn sie auf ältere Ansprüche der „first nations“ prallt zeigt sich am Beispiel einer möglichen Unabhängigkeit von Quebec und der daraus resultierenden Frage, ob nicht dann auch die „first nations“ ein Recht auf Sezession haben. Wenn Kanada teilbar ist, warum sollte es Quebec nicht sein? Dazu Matthias Zimmer, „Kanada und das Quebec-Problem“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 1996, H. 8, S. 12-30, sowie die Studie des Grand Council of the Crees, *Sovereign Injustice. Forcible Inclusion of James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Quebec*. Nemaska 1995.

<sup>747</sup> Charles Taylor, *The Malaise of Modernity*. Concord, Ontario: Anansi 1991 (dt.: *Das Unbehagen an der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997.) Im Folgenden zitiere ich nach der deutschen Ausgabe.

<sup>748</sup> Ebd., S. 115; die Bezüge zu Toulmins zwei Wurzeln der Moderne sind deutlich, werden aber von Taylor nicht thematisiert.

<sup>749</sup> Ebd., S. 131.

normativer Kitt Bedingung für den Zusammenhalt einer Gesellschaft ist. Der prozedurale Liberalismus (LI) ist mit einer solchen atomistischen Gesellschaftsordnung vereinbar, nicht aber LII, der ein gemeinsames Projekt einer Gesellschaft zur Grundbedingung ihres Bestehens macht.

Gleichzeitig hat LII in der von Taylor vorgetragenen Form zwei durchaus unterschiedliche Konsequenzen, die am Beispiel Kanadas deutlich gemacht werden können. Innerhalb Kanadas erfordert LII, die besonderen Bedingungen und Belange Quebecs (aber nicht nur Quebecs) zu schützen und zu fördern. Dies ist die multikulturelle Variante von LII. Sie fordert den Schutz ethnisch oder kulturell benachteiligter Minoritäten, sei es, dass ihnen besondere Zugangswege zu politischen Entscheidungen eröffnet werden, ihre ökonomische Stellung gestärkt, ihre besondere Kultur besonders gefördert wird, privilegierte Zugangswege zu bestimmten Institutionen (bspw. Universitäten) eröffnet werden. In diesem Sinn geht es um Schutz, Förderung und Repräsentation, also um inklusive Politiken, sei es gegenüber ethnischen oder anders definierten Identitätsgruppen. Gleichwohl gilt es eine Einschränkung zu machen: Nicht jede ethnisch oder kulturell definierte Minderheit hat Anspruch auf Schutz und Förderung. Will Kymlicka hat auf eine wichtige Unterscheidung hingewiesen, und zwar zwischen multinationalen und polyethnischen Staaten. Unter Nation versteht er „a historical community, more or less institutionally complete, occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and culture.“<sup>750</sup> In polyethnischen Staaten sind verschiedene ethnische Gruppen in eine bereits bestehende Gesellschaft eingewandert ohne die Möglichkeit oder den Willen zu haben, Nationen im oben genannten Sinn zu bilden; sie versuchen, Diskriminierung zu vermeiden und auf ihre Weise in der neuen Gesellschaft zu partizipieren. Kanada ist nun beides: multinational mit Blick auf die Frankokanadier und die First Nations, polyethnisch mit Blick auf die Immigranten, die sich im Land angesiedelt haben. Und deshalb sind unter LII die besonderen Bedingungen für First Nations und Frankokanadier andere als beispielsweise für Mennoniten oder Deutschkanadier. Ein weiteres Beispiel: In den Vereinigten Staaten genießen African-Americans in vielerlei Hinsicht besondere Vorteile, nicht aber Asian-Americans. Dies ist Ausfluss unterschiedlicher ökonomischer Lagen der beiden ethnisch definierten Gruppen und zeigt auf, dass es bei der Frage von Anerkennung eben häufig auch um ökonomische Benachteiligung im traditionellen Sinn geht.<sup>751</sup>

Zurück zu Quebec und LII. Sollte sich Quebec zu einem unabhängigen Staat entwickeln, inwieweit wäre dann LII noch möglich als Förderung der be-

---

<sup>750</sup> Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, S. 11.

<sup>751</sup> Ohne dies weiter auszuführen sei verwiesen auf die kontroverse Diskussion bei Nancy Fraser, Axel Honneth, *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003.

sonderen Kultur des Landes, also als eine Form des milden Nationalismus, die dem Schutz der kulturellen Wurzeln und des Erbes einen besonderen Platz einräumt? Oder, zugespitzter gefragt, inwieweit ist die von Taylor betonte Authentizität ebenso ein Argument für ein nationales Projekt, dass den Schutz des nationalen Sinnhorizontes als ein gemeinsames Projekt definiert? Oder, noch zugespitzter gefragt: Darf der Staat eine Leitkultur fördern?<sup>752</sup>

Eine solche Frage hat unmittelbare Konsequenzen für eine Reihe von Politikbereichen. Einige Autoren haben argumentiert, dass sich im postwestfälischen Staat auch die Formen von Inklusion und Exklusion überlebt haben, mithin also das Konzept von *citizenship* ausgeweitet werden müsse, sowohl in eine universalistische Richtung (mit Gewährung von Rechten und Pflichten für Individuen im internationalen System, also jenseits des Staates), als auch auf eine partikulare Ebene, in der Rechte von Gruppen eine zentrale Rolle spielen.<sup>753</sup> So vertritt beispielsweise Thomas C. Heller einen maximalen Multikulturalismus und beschreibt die Folgen für das Konzept von *citizenship* wie folgt:

„It (maximal multiculturalism, MZ) would rearrange the state-society relation by interposing between the government and its constituent individuals a yet unspecified legal empowerment of ethnic, religious, linguistic, or otherwise articulated communities. It would displace liberalism’s attribution of unmediated identity to integrated individuals, refounding the self in the collection of fragments of disintegrated lives and/or the collectives by which these fragments are authorized. Maximal multiculturalism would, finally, recognize the decline of the nation state, lost in the endless flows of peoples, capital and information that makes obsolescent the monocultural citizenship that constituted and reproduced modern nationalism.“<sup>754</sup>

Ähnlich ist auch, vor allem von Jürgen Habermas der konstitutionelle Horizont von liberalen Demokratien betont worden, der die multikulturellen Ansprüche im gesellschaftlichen Dialog befriedigt und dessen normative Dimension das Aufbrechen der Formen von Inklusion und Exklusion zugunsten einer für universale Ansprüche offenen Ordnung gebietet.<sup>755</sup> Auch Habermas scheint davon auszugehen dass sich auf diese Weise universalistische Ansprüche mit Ansprüchen auf Anerkennung verknüpfen lassen. Dahinter verbirgt sich die Annahme, man könne, gewissermaßen unter Umgehung von Formen nationaler Vergemeinschaft-

---

<sup>752</sup> Matthias Zimmer, „Darf der Staat eine Leitkultur fördern?“, in: *Politische Studien* 396 (Juli/August 2004), S. 57-65.

<sup>753</sup> Unter anderem Andrew Linklater, *The Transformation of Political Community*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press 1998, S. 179ff.

<sup>754</sup> Thomas C. Heller, „Modernity, Membership, and Multiculturalism“, in: *Stanford Humanities Review* 5.2 (1997), S. 2-69; 7.

<sup>755</sup> Jürgen Habermas, „Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat“, in: Ders., *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, S. 237-276.

tung, das Universale und Partikulare problemlos miteinander verbinden – eine postmoderne Beliebigkeit wäre die Folge, wie David Miller zugespitzt formuliert hat:

„Just as Marx looked forward to a future in which we would hunt in the morning, fish in the afternoon and criticize after dinner, so the new cosmopolitanism holds up before us an image in which we might explore our Celtic roots on Monday, spend Tuesday celebrating Buddha's birthday in our neighbourhood temple, on Wednesday join a Greenpeace demonstration against international whaling, and take part on Thursday in a critical discussion of British imperialism.“<sup>756</sup>

Ist eine solche Vision realistisch? Oder trifft nicht die Kritik derjenigen zu die argumentieren, dass *citizenship* eben nicht nur einen Status bezeichnet, ein Bündel von Rechten (und Pflichten) sondern auch die Zugehörigkeit zu einer historisch gewachsenen Gemeinschaft, weil sich nur darüber die Existenz bestimmter Verpflichtungen gegenüber Mitbürgern und Staat erklärt?<sup>757</sup> Liberale Gesellschaftsordnungen bedürfen nicht nur eines gemeinsamen Sinnhorizonts um der Fragmentierung in der Gesellschaft entgegen wirken zu können. Sie benötigen ihn auch, um das notwendige Maß an gesellschaftlicher Solidarität zu generieren, das die Basis nicht nur für die soziale Dimension von *citizenship* ist, sondern auch Quelle für politisches und soziales Engagement sowie für die Bereitschaft, für den Erhalt der Staats- und Gesellschaftsordnung nicht nur aus egoistischen Motiven einzustehen. Eine Konzeption von *citizenship*, die lediglich auf den rechtlichen Status abhebt, steht in der Gefahr, gesellschaftliche Solidarität und gegenseitige Verpflichtungen lediglich nach der Elle strenger Reziprozität zu bemessen.<sup>758</sup> Auch der Verfassungspatriotismus greift zu kurz weil er nicht in der Lage ist, gesellschaftliche Solidarität ausreichend zu begründen.<sup>759</sup> Nationalismus hingegen in seiner liberalen Variante ist eine angemessene Form der Solidarität für mobile Gesellschaften.<sup>760</sup> Er lässt sich als ein gemeinsames Projekt im Sinne des Taylorschen LII definieren; in diesem Verständnis bedeutet er die reflektierte Förderung einer Leitkultur, nicht die Förderung unterschiedlicher partikularer Kulturen. Die Nation ist eine Identitätsgruppe und als solche auch legitimer Adressat von Identitätspolitik.

Wenn die Nation als Form der Vergemeinschaftung in liberalen Demokratien rational gerechtfertigt werden kann, stellen sich Fragen von Inklusion und

---

<sup>756</sup> David Miller, *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press 1997, S. 186.

<sup>757</sup> Vor allem Friedrich Kratochwil, „Citizenship: On the Border of Order“, in: *Alternatives* 19 (1994), S. 485-506.

<sup>758</sup> So Miller, *On Nationality*, S. 71f.

<sup>759</sup> Ebd., S. 165ff.

<sup>760</sup> Ebd., S. 184.

Exklusion auf eine andere Weise. Das Konzept von *citizenship* behält seine Funktion als *gatekeeper* zwischen einer politischen Gemeinschaft und der Menschheit insgesamt.<sup>761</sup> Es ist deshalb legitim zwischen *citizen* und Fremden zu unterscheiden, d.h. auch Unterschiede mit Blick auf die Rechte zuzulassen, die einem Fremden bzw. einem *citizen* zustehen. Entgegen der kosmopolitischen Aufweitung des Konzeptes von *citizenship* gilt also dass die politische Organisation der Menschheit plurivers ist, weil die Menschheit kein einheitliches Handlungssubjekt darstellt.<sup>762</sup> Handlungssubjekte sind regelhaft verfasste Staaten mit einer eindeutigen und bestimmten Abgrenzung zur Menschheit hin.

Zweitens können Ansprüche von Gruppen im multikulturellen Diskurs dem gemeinsamen Projekt der nationalen Identität untergeordnet werden, wie dieses auch immer aussehen mag.<sup>763</sup> Zwingend dazu gehört, dass Gruppen ihre Mitglieder nicht von den Rechten ausschließen dürfen, die sie als Mitglieder einer liberaldemokratischen Gesellschaft haben. Auch die kulturelle Identität einer Gruppe ist den Rechten der Gruppenmitglieder deutlich nachgeordnet. Es kann keinen Rechtsanspruch auf die kulturelle Stabilität oder das kulturelle Überleben einer Gruppe geben, wenn dadurch die Rechte der Gruppenmitglieder aus ihrer Mitgliedschaft in einer liberaldemokratischen Gesellschaft unterminiert werden. Es kann also keine Verpflichtung des Staates geben, Gruppenrechte auf Kosten individueller Rechte zu schützen,<sup>764</sup> vielmehr sind Gruppenrechte immer im Licht individueller Rechte zu interpretieren. Darüber hinaus erreicht ein Projekt nationaler Identität, das auf liberaldemokratischen Prinzipien beruht, zweierlei. Es verhindert zum einen die Aufspaltung einer Gesellschaft in einen Fluss von Identitätsgruppen ohne jegliche Gemeinsamkeit und stellt darüber hinaus ein normatives Kriterium für die Legitimität von Identitätsgruppen bereit.

Drittens, und hier wird die Relevanz für die internationalen Beziehungen deutlich, bleiben die zentralen Akteure im Horizont einer solchen Konzeption unterschiedliche nationale Identitäten, die territorial und staatlich voneinander abgegrenzt sind. Ihr Zusammenleben ist geprägt von der gegenseitigen Achtung der nationalen Souveränität als Basis des Staatensystems. Diese Achtung der nationalen Souveränität beinhaltet das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten als einem zentralen Strukturmerkmal des Westfälischen

---

<sup>761</sup> So vor allem Kratochwil, „Citizenship: On the Border of Order“.

<sup>762</sup> Rüdiger Safranski, *Wieviel Globalisierung verträgt der Mensch?* Frankfurt am Main: Fischer 2004, S. 45.

<sup>763</sup> Will Kymlicka, *States, Nations and Cultures*. Amsterdam: Van Gorcum 1997, S. 30.

<sup>764</sup> So aber Avishai Margalit und Moshe Halbertal, „Liberalism and the Right to Culture“, in: *Social Research* 61.3 (1994), S. 491-510; vgl. dagegen Amy Gutmann, *Identity in Democracy*. Princeton und Oxford: Princeton University Press 2003, S. 73ff.

Systems.<sup>765</sup> In der Form des „liberalen Nationalismus“<sup>766</sup> ist der Multikulturalismus deshalb mit den Prämissen des Westfälischen Systems vereinbar. Die Grenzen des Staates sind die Grenzen von Identitätsgruppen. Grenzüberschreitende Identitätsgruppen müssen diesen Vorrang akzeptieren oder sich selbst als Nation konstituieren. Das Prinzip der nationalen Souveränität beinhaltet darüber hinaus, dass sich Identitätsgruppen in liberaldemokratischen Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen nicht der aktiven Mitwirkung anderer Staaten versichern können. Auch hier gilt das Prinzip der Nichteinmischung.

Sowohl kosmopolitische wie multikulturelle Ansätze verstehen sich als spezifisch moderne Konzepte, haben aber einen Potentialüberschuss, der ihre Beziehung zur Wirklichkeit unterläuft. Indem der Kosmopolitanismus nur in Individuen Träger von Rechten sieht, vernachlässigt er jede historische Herkunft und ist blind für organische Strukturen. Indem der Multikulturalismus nur dialogisch vermittelte Identitäten kennt und ihnen einen Eigenwert zuweist, ist er blind für das den jeweils konkreten Gesellschaften Gemeinsame über die fragmentierten Identitäten hinaus – vom Vorrang der individuellen Rechte bis hin zu Formen des liberalen Nationalismus. Ironischerweise wiederholen sich mit den Diskussionen über Kosmopolitanismus und Multikulturalismus Frontstellungen, wie sie Friedrich Meinecke mit den Begriffen „Weltbürgertum“ und „Nationalstaat“ für die Auseinandersetzungen des 19. Jahrhunderts skizziert hat. Sie stellen Idealtypen dar, die sich aus der normativen Potenz der Moderne ergeben, aber in der Übersteigerung entweder den bindungslosen Einzelnen oder die alles bestimmende und intolerante Gruppe hervorbringen. Mit beiden Konzepten allein ist auf jeden Fall kein Staat zu machen. Das „Prinzip Nation“<sup>767</sup> erweist sich gegenüber kosmopolitischen Ideen als widerständig, weil es die Formen von Solidarität und gegenseitigem Vertrauen begründet, ohne die Gesellschaften nicht überlebensfähig wären.<sup>768</sup> Identitätsgruppen hingegen vermögen diese Solidarität zu generieren, sind aber, anders als die Nation, nicht auf den Staat und die legitime Herrschaftsausübung hin ausgerichtet und damit gegenüber der Nation nachrangig. Erst mit der Transzendierung klassischer Staatlichkeit etwa durch die europäische Integration scheint es sinnvoll, auch das Verhältnis kultureller Diversität,

---

<sup>765</sup> Zur potentiellen Konfliktrichtigkeit grenzüberschreitender ethnischer Gruppen vgl. David R. Davis und Will H. Moore, „Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behaviour“, in: *International Studies Quarterly* 41 (1997), S. 171-184.

<sup>766</sup> Ich nehme hier die Terminologie von Miller, *On Nationality*, auf.

<sup>767</sup> Tilman Mayer, *Prinzip Nation. Dimensionen der nationalen Frage dargestellt am Beispiel Deutschlands*. Opladen: Leske und Budrich 1986.

<sup>768</sup> Das zeigt ein Blick auf die seit der deutschen Vereinigung erfolgten Transferzahlungen; ein Teil davon sind mit dem schönen Begriff eines „Solidarzuschlags“ belegt, der nur aus einem nationalen Horizont heraus begründbar ist. Ein mit kosmopolitischen Argumenten vorgetragener Solidaritätsanspruch wäre ungleich schwerer zu begründen.



kosmopolitischer Orientierung und effektiver Regierung in einen neuen Rahmen zu stellen.<sup>769</sup>

### 3. Liberaler Nationalismus, Rechte und Pflichten

Im Folgenden geht es darum, drei Fragen zu klären, die der Kosmopolitanismus eindeutig beantwortet, die aber für den liberalen Nationalismus erörtert werden müssen: (1) Die Frage nach den Perspektiven eines demokratischen Friedens, also dem Verhältnis eines liberalen Nationalismus zur Demokratisierung und letztlich Pazifizierung des internationalen Systems; den Fragen nach den „Rights across Borders“<sup>770</sup>, also der Reichweite von Rechtsansprüchen von Individuen im internationalen System, die die Mechanismen nationalstaatlicher Inklusion und Exklusion unterlaufen und (3) die Frage nach den „Duties Beyond Borders“<sup>771</sup>, der Verpflichtung von Staaten auch über ihre Grenzen hinweg zum Schutz für bedrohte Rechte Dritter tätig zu werden.

(1) Während in der kosmopolitischen Gedankenführung die Zivilisierung der internationalen Beziehungen und schließlich die Transformation des internationalen Systems mit einem effektiven Ausschluss von bewaffneten interstaatlichen Konflikten Zentralität hat, scheint dies auf den ersten Blick aus der Perspektive des liberalen Internationalismus nicht der Fall zu sein. Dieser scheint völlig kompatibel mit einer Fragmentierung des internationalen Systems, in dem Staaten nicht nur die zentralen Akteure sind, sondern auch das Grundprinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten akzeptiert. Damit könnte für den liberalen Nationalismus die Idee einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen, also einer normativen Zielperspektive, ad acta gelegt werden. Ich will jedoch im Folgenden argumentieren, dass dies nicht der Fall ist. Auch in der Perspektive des liberalen Nationalismus kann eine Zivilisierung internationaler Beziehungen mitgedacht werden, allerdings im Vergleich zum Kosmopolitanismus, in einer schwächeren Variante. Dies hat auch Auswirkungen auf die Frage von grenzüberschreitenden Rechten und Pflichten.

Die Frage, inwieweit eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen in der Handlungslogik des liberalen Nationalismus liegt, kann in zwei Teile zerlegt werden. Zunächst ist auf der Ebene des internationalen Systems zu fragen, ob

---

<sup>769</sup> Vgl. Peter A. Kraus, „Cultural Pluralism and European Polity-Building: Neither Westphalia nor Cosmopolis“, in: *Journal of Common Market Studies* 41.4 (September 2003), S. 665-686.

<sup>770</sup> David Jacobson, *Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1996.

<sup>771</sup> Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press 1981.

eine anarchische Struktur der Staatenwelt mit den Grundprinzipien des liberalen Nationalismus vereinbar ist und welche Grenzen es für den Wettbewerb der Staaten untereinander gibt bzw. geben soll. Zweitens muss dann die Frage erörtert werden, ob eine Demokratisierung anderer Staaten im internationalen System im Interesse des liberalen Nationalismus liegt.

Staaten sind außenpolitisch nicht isoliert. In vielen der positiven Utopien, die seit Platon und Thomas Morus formuliert worden sind, ist aber gerade dies der Fall: Die Insellage utopischer Gesellschaften ermöglicht die Konzentration auf die innere Ausgestaltung des Gemeinwesens, ohne dass sich die Planer um die außenpolitischen Interaktionen von Staaten und ihre Rückwirkung auf die innere Verfasstheit von Staaten Gedanken machen müssten. Wenn es allerdings zutrifft, dass die systemischen Bedingungen nicht nur auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit eines Staates, sondern auch auf seine innere Verfassung durchschlagen, wird die Gestaltung eben jener systemischen Bedingungen auch zu einem Interesse des liberalen Nationalismus. Allgemein formuliert wird dies umso mehr der Fall sein wie die unmittelbare außenpolitische Umgebung und die Grundprinzipien des internationalen Systems den Grundprinzipien des liberalen Nationalismus feindlich gegenüber stehen. Der außenpolitische Belagerungszustand führt zu hohen, vielleicht unzumutbar hohen innenpolitischen Kosten. Der liberale Nationalismus benötigt zu seiner Bestandsicherung ein außenpolitisches Umfeld, das seinen Grundprinzipien gegenüber zumindest tolerant ist.<sup>772</sup>

Über diese Mindestsicherung hinaus kann argumentiert werden, dass liberaler Nationalismus zu seiner Entfaltung ein außenpolitisches Umfeld benötigt, welches nach ähnlichen Prinzipien strukturiert ist. Die Nachbarschaft mit Staaten, die ähnlichen innenpolitischen Strukturprinzipien verpflichtet sind, erleichtert den Austausch, trägt zur Stabilität bei und ist potentiell weniger konfliktträchtig als die Nachbarschaft mit solchen Staaten, die nach anderen Prinzipien strukturiert sind oder sogar eine dem liberalen Nationalismus feindliche Ideologie vertreten. Es sprechen also pragmatische Gründe dafür, dass Staaten, die nach einem liberalen Nationalismus verfasst sind, an einer Einwirkung auf ihr außenpolitisches Umfeld interessiert sind.

John Rawls hat aus der Perspektive des Völkerrechts eine ähnliche Argumentation vorgelegt.<sup>773</sup> Seine „realistische Utopie“ will die Grenzen dessen, „was wir gewöhnlich für praktisch-politisch möglich halten“, ausdehnen.<sup>774</sup> Dabei unterscheidet Rawls zunächst vernünftige liberale und achtbare Gesellschaften (die er unter dem Oberbegriff „wohlgeordnete Gesellschaften“ zusammen-

---

<sup>772</sup> Vgl. die allgemeinen Überlegungen bei Thomas Jäger, *Isolation in der internationalen Politik*. Baden-Baden: Nomos 1996, S. 13ff.; 107ff.

<sup>773</sup> John Rawls, *Das Recht der Völker*. Berlin und New York: de Gruyter 2002

<sup>774</sup> Ebd., S. 4.

fasst), Schurkenstaaten, durch ungünstige Umstände belastete und wohlwollende absolutistische Gesellschaften. Der Zweck des Rechts der Völker wäre dann erfüllt, „wenn alle Gesellschaften in die Lage versetzt werden, entweder liberale oder achtbare Regime zu etablieren.“<sup>775</sup> Diese Zielbestimmung impliziert ein Hilfegebot gegenüber belasteten Gesellschaften aus der Solidarität zwischen den Völkern heraus, legitimiert auch die Intervention gegen Schurkenstaaten. Die Unterscheidung zwischen Völkern und Staaten ist dabei nicht zufällig, da Rawls davon ausgeht, dass sich bei Schurkenstaaten eine Clique oder ein Racket des Staatsapparates bemächtigt hat und mit der Ausschaltung des Rackets der Weg frei ist, das Volk wieder in sein Recht zu setzen. Liberale und achtbare Völker müssen Schurkenstaaten nicht tolerieren, denn:

„Schurkenstaaten sind aggressiv und gefährlich; alle Völker sind besser geschützt und sicherer, wenn solche Staaten sich ändern oder gezwungen werden sich zu ändern. Andernfalls wirken sie tief greifend in Richtung eines internationalen Klimas der Macht und der Gewalt.“<sup>776</sup>

Rawls verneint einen Urzustand, aus dem heraus Menschenrechte begründet werden. Würde dieser zugrunde gelegt, dann wäre es auch Aufgabe liberaler Staaten darauf einzuwirken, dass achtbare Völker, die nicht liberaldemokratisch verfasst sind, nach dem Muster liberaldemokratischer Gesellschaften umgestaltet werden. Rawls kann damit begründen, warum liberale und achtbare Völker miteinander auskommen, und warum und unter welchen Bedingungen die innenpolitische Handlungs- und Gestaltungsfreiheit gegenüber der globalen Durchsetzung der Prinzipien liberaler Demokratien das höherwertige Rechtsgut ist.

Eher als die kosmopolitisch ausgerichteten Autoren nimmt Rawls das Spannungsverhältnis von Staats- und Menschenrechten als ein Problem wahr, das nicht immer nur nach der Seite der Menschenrechte hin aufgelöst werden kann; zwar wäre die Durchsetzung von Demokratie sicherlich ein Beitrag zum Frieden in der Staatenwelt, nicht aber die Erzwingung von Demokratie.<sup>777</sup> Die Toleranz gegenüber achtbaren Gesellschaften ist die Anerkennung, dass es legitime politische Strukturen gibt, die nicht dem Leitbild einer liberaldemokratischen Ordnung entsprechen und auch für die friedvolle Entfaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen und des Völkerrechts nicht entsprechen müssen. Gegenüber allen anderen Ordnungen gilt ein Nichteinmischungsverbot, das aber keinesfalls als Neutralitätsgebot zu verstehen ist. Toleranz und Nichtintervention ist eine prakti-

---

<sup>775</sup> Ebd., S. 3.

<sup>776</sup> Ebd., S. 99.

<sup>777</sup> Lothar Brock, „'Staatenrecht' und ‚Menschenrecht‘. Schwierigkeiten der Annäherung an eine weltbürgerliche Ordnung“, in: Matthias Lutz-Bachmann, James Bohmann, *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 201-225.

sche Formel, die im Verkehr zwischen liberalen und nichtliberalen Staaten auf strenger Reziprozität ruht, im Verkehr liberaldemokratischer Staaten untereinander auf der Anerkennung eines gemeinsamen Wertekanons. Militärische Intervention ist ein Grenzfall, aber gegenüber nichtliberalen Staaten ist es legitim, Liberalisierung und Demokratisierung durch Dialog, finanzielle Anreize oder andere politische Strategien zu verfolgen.<sup>778</sup> Anreize zur Demokratisierung nichtliberaler Regime zu setzen ist aus Sicht des liberalen Nationalismus legitim, weil dies ein Beitrag zu mehr Sicherheit und Stabilität im internationalen System ist. Diese durchaus interessegeleitete und nicht aus einem normativen Prinzip erwachsende Politik der Förderung demokratischer Strukturen könnte auch unter Einschluss der Regime achtbarer Völker eine Struktur des internationalen Systems begründen, in dem liberale und achtbare Völker den Krieg als Mittel der Politik untereinander faktisch ausgeschlossen haben ohne mit kosmopolitischen Konzepten zu argumentieren und ohne die Realität einer Staatenwelt zu unterlaufen. Hier trifft der Befund von Anthony Giddens zu: „Die Vorstellung von einer Welt ohne Krieg ist zwar offensichtlich utopisch, doch es mangelt ihr keineswegs völlig an Realismus.“<sup>779</sup>

(2) Inwieweit ergeben sich aus den in internationalen Verträgen, Erklärungen und Konventionen kodifizierten Menschenrechtstiteln Rechte für Fremde in liberaldemokratischen Gesellschaften? Konkret: Inwieweit haben internationale Menschenrechtsregime nationale Rechtsordnungen penetriert? Für die kosmopolitische Variante des Liberalismus ist die Antwort eindeutig. Wenn sich aus dem Grundverständnis des Liberalismus ein universaler Menschenrechtsschutz ergibt, gilt dieser unbedingt. Fremde haben Rechte des Zutritts zu liberalen Gesellschaften sowie Anspruch auf ein Bündel von wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Nur in Ausnahmefällen dürfen Fremde und *citizens* durch einen Staat unterschiedlich behandelt werden, und diese Ausnahmefälle betreffen vor allem Rechte der politischen Teilhabe.

Demgegenüber vertritt der Kommunitarismus das Recht von Gemeinschaften, souverän über Inklusion und Exklusion zu entscheiden. Michael Walzer sieht dies als das Herzstück der Unabhängigkeit von Gemeinschaften:

„They suggest the deepest meaning of self-determination. Without them, there could be no communities of character, historically stable, ongoing associations of men and

---

<sup>778</sup> Bestandsaufnahme bei Laurence Whitehead (Hrsg.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press 1996; dort die sinnvolle Unterscheidung von „contagion“, „control“ und „consent“ als Typologien externer Einflußnahme.

<sup>779</sup> Anthony Giddens, *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 108.

women with some special commitment to one another and some special sense of their common life.”<sup>780</sup>

Dieses entschieden kommunitaristische Argument sieht Gemeinschaften als historisch gewachsen. Daher begründet sich das Recht, über Inklusion und über die Reichweite des Zugangs zur Gemeinschaft selbst zu entscheiden.<sup>781</sup> In der zugespitzten Form enthält das kommunitaristische Argument auch eine Begründung für einen Rechtsschutz für Fremde, der über die notwendigen und minimalen Standards nicht hinausgeht. Damit sind die beiden Pole bezeichnet, die das Verhältnis von Gesellschaften zu Fremden kennzeichnen: Weitgehende Rechtsgleichheit von *citizens* und Fremden als Perspektive kosmopolitischer Demokratie, deutliche Statusunterschiede als Perspektive des Kommunitarismus.

Die Frage des Zugangs Fremder und ihrer Rechte lässt sich in drei Bereiche aufteilen:

- (1) Die Frage, welche Rechte liberale Demokratien Fremden schulden;
- (2) Die Frage, ob liberale Demokratien verpflichtet sind, Fremde aufzunehmen;
- (3) Die Frage, ob und zu welchen Konditionen Fremde das Recht haben, *citizens* zu werden.

Zu (1): David Jacobson hat argumentiert, dass die Menschenrechte einen dynamischen Charakter haben, der nicht nur die internationalen Beziehungen transformiert, sondern auch den Charakter von Nationalstaaten.<sup>782</sup> Mit Bezug auf liberaldemokratisch verfasste Staaten hat er argumentiert, dass sich zum ersten die Basis staatlicher Legitimität von der Volkssouveränität zu Rechten verlagert, zweitens Gerichte eine zentrale Rolle bei der Implementation von Rechten spielen und drittens Bürokrationen eine gewachsene Rolle bei der Implementierung von Menschenrechten zukommt. In der Konsequenz von Jacobsons Argument liegt, dass eine demokratische Mehrheitsentscheidung zur Beschneidung der Rechte Fremder mit der bestehenden Werteordnung liberaldemokratischer Staaten kollidieren und als nicht rechtmäßig deklariert werden. Musterbeispiel für diese These ist die in Kalifornien durch Volksentscheid 1994 verabschiedete *Proposition 187*, die es illegalen Einwanderern verwehrte, *medical care* und öffentliche Schulen in Anspruch zu nehmen, die aber im Herbst 1995 für verfassungswidrig

---

<sup>780</sup> Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books 1983, S. 62.

<sup>781</sup> Erinnert sei an dieser Stelle daran, dass Kant im dritten Definitivartikel zum ewigen Frieden das Recht Fremder auf die Bedingungen allgemeiner Hospitalität, also eines Besuchsrechts, beschränkt hat; ein Gastrecht lehnt er explizit ab. Immanuel Kant, „Zum ewigen Frieden“, in: *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1*, hrsgg. von Wilhelm Weischedel. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1977, S. 191-251; 213f.

<sup>782</sup> Jacobson, *Rights Across Borders*, passim.

erklärt wurde. Universal begründbare Rechtstitel dominieren über das Prinzip der Volkssouveränität.

Die Reichweite der Rechte Fremder ist in der Staatenpraxis unterschiedlich und ist historisch gewachsen. Eine Internierung von Fremden oder Staatsbürgern ausländischer Herkunft aufgrund der Herkunft, etwa in den USA und Kanada während des Zweiten Weltkrieges gegenüber Japanern oder Amerikanern und Kanadiern japanischer Herkunft praktiziert, gilt heute als unzulässig.<sup>783</sup> Ein allgemeiner Schutz von Grund- und Freiheitsrechten wird in der Form von Abwehrrechten in der Regel anerkannt, auch dann, wenn die Anwesenheit von Fremden nicht rechtmäßig ist.<sup>784</sup> Darüber hinaus tritt eine Differenzierung zwischen allgemeinen Menschenrechten und Staatsbürgerrechten in Kraft. Das Recht zu wählen ist in der Regel an *citizenship* gebunden, vielfach auch explizit als Verfassungsrecht.<sup>785</sup> In Deutschland sind darüber hinaus die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG), die Freiheit der Berufswahl (Art. 12 GG) und der Schutz vor Auslieferung (Art. 16 Abs. 2 GG) spezifische Deutschenrechte, ebenso – und das Prinzip der Volkssouveränität deutlich unterstreichend – das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG. In der kanadischen *Charter of Rights and Freedoms* ist neben dem aktiven und passiven Wahlrecht das Recht der Mobilität und das Recht, eine Ausbildung in einer Minderheitensprache zu erhalten, an *citizenship* gebunden.

Betrachtet man die verschiedenen Dimensionen von *citizenship*, die Thomas H. Marshall herausgearbeitet hat,<sup>786</sup> lässt sich folgendes festhalten: Die bürgerlichen Rechte (*civil rights*) sind sowohl bei *citizens* als auch bei Fremden ge-

---

<sup>783</sup> Hier gibt es mittlerweile eine revisionistische Geschichtsschreibung in den USA unter dem Eindruck des 11. September; vgl. z.B. Michelle Malkin, *In Defense of Internment: The Case for 'Racial Profiling' in World War II and the War on Terror*. Washington, D.C.: Regnery Pub. 2004.

<sup>784</sup> So hat der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten 2001 entschieden dass in Fällen, in denen Immigranten nicht abgeschoben werden können weil kein Aufnahmeland gefunden werden kann, die zeitlich unbegrenzte Haft unzulässig ist; damit machte der Gerichtshof mit den Worten von Justice Stephen G. Breyer deutlich das „the Due Process Clause applies to all ‚persons‘ within the United States, including aliens, whether their presence here is lawful, unlawful, temporary or permanent.“ Zit. nach Linda Greenhouse, „Justices Place Limits on Detention in Cases of Deportable Immigrants“, *New York Times* 26. Juni 2001.

<sup>785</sup> In den USA durch die Verfassungszusätze 15, 19, 24 und 25; in Kanada durch Art. 3 der Canadian Charter of Rights and Freedoms, in Frankreich durch Art. 3 Abs. 4 der Verfassung, in Deutschland durch Art. 20 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 116 GG. Eine gewisse Aufweichung des Grundsatzes Wahlrecht von der Staatsbürgerschaft abhängig zu machen ist durch die europäische Integration erfolgt, die den Unionsbürgern ein kommunales Wahlrecht zugesteht. In Deutschland hatte zuvor noch das Bundesverfassungsgericht ein allgemeines kommunales Wahlrecht für Ausländer in Hamburg und Schleswig-Holstein für verfassungswidrig erklärt; BVerfGE 83, 37ff. und 83, 60ff.

<sup>786</sup> Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Conn.: Greenwood 1973.

schützt, auch wenn bestimmte Formen bürgerlicher Rechte für Fremde eingeschränkt werden können. Politische Rechte, vornehmlich also Partizipationsrechte, sind in der Regel *citizens* vorbehalten, Fremde genießen allenfalls auf lokaler Ebene ein Wahlrecht. Davon zu unterscheiden sind die Rechte, die aus der Freiheit der Rede bzw. der Freiheit der Meinungsäußerung entspringen. Einschränkungen kann es hier durchaus dann geben, wenn es um politische Demonstrationen oder die Bildung von Parteien und Vereinen geht. Hinsichtlich der sozialen Rechte können unterschiedliche Regime installiert werden, die differenziert den Zugang zu sozialen Leistungen an den Aufenthaltsstatus und die Dauer des Aufenthaltes binden.

Grundsätzlich sind die Zugangsmöglichkeiten von Fremden zu bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten in liberaldemokratischen Staaten nicht grundsätzlich von denen der *citizens* zu unterscheiden.<sup>787</sup> Der entscheidende Aspekt der Differenzierung ist der rechtliche Status des Fremden, etwa die Frage, ob eine befristete oder dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung vorliegt, die Länge der Aufenthaltsdauer oder, im Falle der Staaten in der EU, die europäische Staatsbürgerschaft. Aber selbst illegal ins Land gereiste Ausländer, die keine gesicherte rechtliche Stellung vorweisen können, sind nicht vollkommen rechtlos, sondern können begrenzten Zugang auch zu sozialen Leistungen erhalten. In diesem Sinn hat auch der deutsche Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration erklärt, dass auch illegale Zuwanderer Anspruch auf Beachtung ihrer Menschenrechte haben. Dies gelte besonders für die Teilhabe am Rechts-, Bildungs- und Gesundheitssystem.<sup>788</sup> In den Vereinigten Staaten verpflichtet der *Emergency Medical Treatment and Active Labor Act* von 1985 die Notaufnahmen der Krankenhäuser, Menschen ohne Versicherung (also auch illegale Einwanderer) kostenfrei bei Notfällen zu behandeln – ohne allerdings finanzielle Kompensation zu gewähren.<sup>789</sup> Überdies werden bisweilen illegale Einwanderer amnestiert und ihr Verbleib auf eine gesicherte rechtliche Basis gestellt. Frankreich hat dies 1982 und 1997 getan, Italien viermal zwischen 1982 und 1998, Portugal dreimal (1992, 1996, 2001), Spanien 2005 ebenfalls zum dritten Mal. In den Vereinigten Staaten ist das Problem von besonderer Bedeutung. Mit dem *Immigration and Reform Control Act* von 1986 ist der Aufenthaltsstatus von

---

<sup>787</sup> Yasemin Nuhoglu Soysa, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago und London: The University of Chicago Press 1994, S. 119-135.

<sup>788</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen* (=Jahresgutachten 2004). Berlin 2004, S. 351

<sup>789</sup> Dies hat im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien etwa dazu geführt, dass zwischen 1993 und 2003 sechzig Krankenhäuser schließen mussten weil die Hälfte ihrer Leistungen nicht mehr bezahlt wurden; zum Problem der illegalen Einwanderer aus medizinischer Sicht Madeleine Perner Cosman, „Illegal Aliens and American Medicine“, in: *Journal of American Physicians and Surgeons* 10.1 (2005), S. 6-10; dort auch die Angaben über die Schließungen der Kliniken in Kalifornien.

annähernd 2,7 Millionen Menschen legalisiert worden, weitere Legalisierungen sind erfolgt. Vor allem die schwierige Situation an der Grenze zu Mexiko ist dabei immer wieder in den Fokus der Medien und der Politik gekommen, aber auch nach dem 11. September 2001 der Zusammenhang von illegaler Einwanderung und dem Krieg gegen den Terrorismus;<sup>790</sup> die politische Stimmung in den Vereinigten Staaten wird dabei zunehmend von Stimmen gekennzeichnet, die härter gegen illegale Immigration vorgehen wollen und die Hürden für die legale Einreise in die Vereinigten Staaten höher legen wollen.<sup>791</sup>

Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch mögliche Ausweisungsgründe, denn sie werfen ein Licht auf die Grenzen dessen, was als Recht in Anspruch genommen werden soll bzw. kann. So unterscheidet beispielsweise das deutsche Recht zwischen zwingenden Ausweisungsgründen, Regelausweisung und Ermessensausweisung.<sup>792</sup> So ist die Ausweisung als Regelfall vorgesehen wenn der Ausländer „die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet .... oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht“ (§ 54 Abs. 5a Aufenthaltsgesetz). Er kann ausgewiesen werden wenn „durch sein Verhalten die öffentliche Gesundheit gefährdet oder (ein Ausländer, MZ) längerfristig obdachlos ist“ (Art. 55 Abs. 5), aber auch, wenn er „für sich, seine Familienangehörigen oder sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt“ (§ 55 Abs. 6). Schließlich kann er auch dann ausgewiesen werden, wenn er „in einer Weise, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt ... oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet.“ (§ 55 Abs. 8b). Das amerikanische Recht kennt ebenfalls eine Reihe von Ausweisungsgründen;<sup>793</sup> unter anderem kann ein Ausländer ausgewiesen werden wenn seine Anwesenheit oder seine Tätigkeit in den USA ernsthafte negative Auswirkungen auf die amerikanische Außenpolitik hat. Tatsächlich scheint es, dass die Ausweisungsgründe die zentrale Scheidelinie zwischen *citizens* und Fremden sind, und zudem gerade in den Ausweisungsgründen die zentrale Gestaltungshoheit des Staates mit Blick auf Inklusion und Exklusion liegt.

---

<sup>790</sup> So hat der amerikanische Präsident Clinton 1994 die Operation „Gatekeeper“ implementiert, mit der die illegale Einwanderung aus Mexiko unterbunden werden soll; vgl. als Zwischenbilanz Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper: The Rise of the „Illegal Alien“ and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*. New York: Routledge 2002.

<sup>791</sup> Typisch dafür etwa Michelle Malkin, *Invasion: How America Still Welcomes Terrorists, Criminals, and Other Foreign Menaces to Our Shores*. Washington: Regnery Pub. 2002 und das Buch des republikanischen Kongressabgeordneten John D. Hayworth, *Whatever it Takes: Illegal Immigration, Border Security, and the War on Terror*. Washington, D.C.: Regnery Pub. 2006.

<sup>792</sup> Aufenthaltsgesetz, §§ 53-55.

<sup>793</sup> *Immigration and Naturalization Act Sec. 237*.



In einem weiteren Schritt kann die Ausgestaltung des Einbürgerungsrechts ebenfalls als souveräne Entscheidung über Inklusion und Exklusion gesehen werden. Auch hier legt der Staat Bedingungen fest, die eine Einbürgerung (also einer Inklusion in den Bürgerverband) begründen.

Gleichwohl ist aber neben dem staatlichen Recht das internationale Recht eine Rechtsquelle, die ebenfalls bei der Beantwortung der Frage herangezogen werden muss, welche Rechte Fremden geschuldet werden. Insofern liberale Demokratien grundsätzlich völkerrechtsoffen sind und internationales Recht in innerstaatliches umwandeln,<sup>794</sup> ziehen sie eine weitere Begründungsebene in die Diskussion um Rechte und Pflichten ein, die aber „gemessen an den Menschenrechtskatalogen westlicher Industriestaaten (...) kaum einen Fortschritt dar(stellen).“<sup>795</sup> Es fehlt die in Europa (auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention) zulässige Individualklage, mit der ein über die Staaten hinausgehender effektiver Menschenrechtsschutz eingeführt worden ist.<sup>796</sup> So bleibt hinsichtlich der Erweiterung von Rechtsansprüchen neben der staatlichen Ebene der Verweis auf die Entwicklung solcher Formen zivilgesellschaftlicher Strukturen in liberalen Demokratien, in denen Formen und Ideen von Gerechtigkeit weiterentwickelt, internalisiert und auch gegenüber staatlichen Institutionen eingefordert werden.<sup>797</sup>

Doch in letzter Konsequenz ergeben sich die „rights across borders“ nicht nur durch die Völkerrechtsoffenheit liberaler Demokratien oder durch vertragliche Verpflichtungen, sondern aus dem Grundrechtsverständnis liberaler Demokratien. Staaten sind auch für den Schutz der Menschenrechte unabdingbar; ein effektiver Schutz braucht das staatliche Gewaltmonopol. In diesem Gewaltmonopol als Ausfluss souveräner und legitimer Herrschaft liegt auch die Berechtigung, *citizens* und Fremde in der Ausstattung der Rechte unterschiedlich zu behandeln, trotz der Ausweitung von Fremdenrechten durch die Dynamik der Menschenrechte.

Zu (2): Ein ebenfalls weiter Spielraum existiert in der Frage, ob Staaten verpflichtet sind, Fremde aufzunehmen. Dies ist ein Unterfall der vorherigen Frage, die durch zwei Argumente begründet werden kann. Das erste Argument stellt auf das Recht der Auswanderung ab, das unzweifelhaft seit der Konstitution souveräner Staaten den Untertanen bzw. Bürgern zustand und auch etwa im Zuge religiös begründeter Auswanderung in nicht unerheblichem Maße wahrge-

---

<sup>794</sup> Alfred Verdross, Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot 1984, S. 54ff.

<sup>795</sup> Otto Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen und Basel: Francke 1997, S. 342.

<sup>796</sup> Ebd., S. 356.

<sup>797</sup> So das Argument bei Andrew Moravcsik, „Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe“, in: *European Journal of International Relations* 1.2 (1995), S. 157-189.

nommen worden ist. Ein solches Recht auf Auswanderung liefe allerdings dann ins Leere, wenn es kein Recht auf Einwanderung gibt. Die Welt ist in Staaten aufgeteilt, und die Auswanderung aus dem einen zieht die Einwanderung in einen anderen Staat nach sich.<sup>798</sup> Ein zweites Argument stellt auf die Ungleichheit von Verwirklichungs- und Lebenschancen ab, die sich aus dem Zufall der Geburt ergeben; dies könne nicht mit Überlegungen von Verteilungsgerechtigkeit unter Menschen vereinbar sein.<sup>799</sup> Das Argument kann weitergeführt werden: Wenn es bei der Ausarbeitung eines Gesellschaftsvertrages im Sinne von Rawls oder Held einen „Schleier des Nichtwissens“ gibt müsste es im Interesse aller liegen, nicht nur ein Recht auf Auswanderung, sondern auch auf Einwanderung festzuschreiben. Allerdings bezieht sich der Gesellschaftsvertrag eben immer nur auf eine bestimmte Gesellschaft und nicht die Gesellschaften insgesamt. John Rawls befürwortet aus diesen Erwägungen heraus zwar ein Recht auf Auswanderung, aber auch das Recht eines Staates, Einwanderung zu begrenzen.<sup>800</sup> Die Spannungslinien von universaler Moral und sozialer Solidarität sowie domesticierter politischer Ordnung und internationalen Beziehungen lassen sich nicht einseitig auflösen, sondern müssen die Funktionsfähigkeit des sozialen Systems ebenso berücksichtigen wie das solidaritätsstiftende kulturelle Selbstverständnis der Population.<sup>801</sup>

Die traditionelle Funktion von Inklusion und Exklusion hat auch in demokratisch verfassten Staaten eine lange Geschichte, in der die Bewahrung nationaler Eigenheit, Fremdbilder, wirtschaftliche oder politische Erwägungen eine zentrale Rolle bei der Beantwortung der Frage spielen, wer zu welchen Bedingungen als Fremder aufgenommen wird.<sup>802</sup> Alle demokratisch verfassten Staaten haben umfangreiche Regelwerke entwickelt, um die Zulassung von Fremden zu regeln. Das reicht von den Visumsbestimmungen (oder ihrer Abwesenheit) bis hin zu gezielten Anwerbung von Arbeitskräften und Investoren. Nationales Selbstverständnis und Geschichte spielen eine entscheidende Rolle dort, wo sich demokratische Staaten als Einwanderungsgesellschaften betrachten (etwa in den USA und Kanada), oder Sonderregelungen für Angehörige ehemaliger Kolonien

---

<sup>798</sup> Argument bei Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot, Hants: E. Elgar 1994, S. 325f.

<sup>799</sup> Joseph H. Carens, „Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective“, in: Brian Barry und Robert E. Goodin (Hrsg.), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press 1992, S. 25-47.

<sup>800</sup> Rawls, *Recht der Völker*, S. 43 und 229 Fn 48.

<sup>801</sup> So Peter Koller, „Einwanderungspolitik im Kontext internationaler Gerechtigkeit“, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 449-466.

<sup>802</sup> Siehe u.a. Hartmut Behr, *Zuwanderung im Nationalstaat. Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik und Frankreich*. Opladen: Leske und Budrich 1998.

erlassen worden sind (z.B. Frankreich und Großbritannien). Gerade die klassischen Einwanderungsländer kennen allerdings sowohl zahlenmäßige Beschränkungen der Zuwanderung pro Jahr, zuweilen auch nationale Präferenzen in der Zuwanderung, oder die Bevorzugung bestimmter Berufsgruppen oder finanziell solventer Investoren. So erhalten beispielsweise Personen, die sich als Selbständige niederlassen wollen, in der Bundesrepublik im Regelfall dann eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie mindestens 1 Million Euro investieren und 10 Arbeitsplätze schaffen. Eine ähnliche Regelung in Kanada erlaubt die Einwanderung dann, wenn entweder mindestens CAN \$ 400,000 investiert werden oder ein Unternehmer CAN \$ 300,000 nachweisen kann. Gewollte Zuwanderung in der Bundesrepublik bestand in den sechziger Jahren darin, über Anwerbeverträge Arbeitskräfte zu rekrutieren, um den Mangel an Arbeitskräften auszugleichen. Heute gilt ein genereller Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte mit Ausnahmemöglichkeiten für bestimmte Berufsgruppen. Eine weitere Form der gesteuerten Zuwanderung ist der Ausschluss ethnischer Gruppen. So ist beispielsweise in den USA 1882 durch den *Chinese Exclusion Act* und in Kanada 1923 durch den *Chinese Immigration Act* die Zuwanderung aus China weitgehend beendet worden.<sup>803</sup>

Neben diesen Formen der gesteuerten Zuwanderung ist die Regulierung der Zuwanderung aufgrund von Verfolgung oder Vertreibung ein nicht gesteuerter, aber geregelter Zuwanderungstatbestand; in der Regel entspricht dabei ein formalisiertes Asylrecht der Menschenrechtsorientierung liberaldemokratischer Staaten. Während das Asylrecht einen dauernden Zulassungs- und Aufenthaltsgrund konstituiert, gilt dies nicht für andere Flüchtlingsgruppen, die aus humanitären Gründen vorübergehend Aufnahme finden.<sup>804</sup> Gerade für letztere gilt aber keineswegs eine zahlenmäßig unbegrenzte Zuwanderung, sondern der Vorbehalt, dass über seine Möglichkeiten hinaus keiner verpflichtet werden kann. Wie diese Möglichkeiten allerdings definiert werden ist eine Frage der politischen Willensbildung. Schon die Forderung, dass Nationalstaaten durch die Ermöglichung von Einwanderung zur Verbesserung der global Benachteiligten auch dann beizutragen hätten wenn sich der Wohlstand ihrer Angehörigen verringert<sup>805</sup> ist gerade in demokratisch verfassten Staaten aufgrund des Zustandekommens von Entscheidungen vermutlich wenig aussichtsreich. An der Grenze der Staaten brechen sich universale Menschenrechte als Rechtsanspruch. Staatlich verfasste Gesellschaf-

---

<sup>803</sup> Der *Exclusion Act* wurde 1943 aufgehoben, der *Immigration Act* 1947.

<sup>804</sup> Vgl. dazu Klaus Bade, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*. München: Beck 1994, mit der Unterscheidung zwischen Bona-fide Flüchtlingen, De-facto Flüchtlingen und Kontingentflüchtlingen.

<sup>805</sup> So Alexander Somek, „Einwanderung und soziale Gerechtigkeit“, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 409-448; 445.

ten schützen die Menschenrechte der Personen, die sich auf ihrem Territorium und damit auf ihrem Herrschaftsgebiet aufhalten, nicht aber die der Menschheit insgesamt.<sup>806</sup> Diese Dualität von Staatsrechten und Menschenrechten steht auch der Auflösung der binären Struktur von *citizen* und Fremden in ein Kontinuum transnationaler Bürgerrechte entgegen.<sup>807</sup>

Zu (3): Haben Fremde das Recht, *citizens* zu werden? Alle liberalen Demokratien haben besondere Hürden für den Erwerb der vollen Bürgerschaftsrechte aufgebaut.<sup>808</sup> Diese Anforderungen können beinhalten: eine bestimmte Länge des Aufenthaltes im Land, Kenntnisse der Sprache, der Politik und der Geschichte des Landes, Loyalität zu den Verfassungsprinzipien, strafrechtliche und moralische Unbescholtenheit.<sup>809</sup> Ebenso kann die Naturalisierung (wie beispielsweise in Kanada) einen Test voraussetzen, in dem Kenntnisse der Sprache, der Geschichte, des politischen Systems und der Kultur abgeprüft werden. Schließlich wird bisweilen mit der Einbürgerung vielfach die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit sowie eine Eidesleistung abverlangt, die sicherstellen soll, dass die Loyalität des Neubürgers zum Staat und seinen Verfassungsprinzipien ungeteilt ist.<sup>810</sup> Diese besonderen Hürden erklären sich aus der besonderen Form der Vergemeinschaftung. Auch wenn Fremden Rechte zustehen, ist die Aufnahme als Bürger mehr als nur ein bloßer Verwaltungsakt. Sie kennzeichnet Zugehörigkeit zu einer staatlich verfassten Gemeinschaft, die ihren Mitgliedern besondere Rechte und Pflichten zuweist.

Die These von Jacobson muss deshalb in einem wichtigen Punkt relativiert werden. Der Ursprung der „rights across borders“ ist sicherlich in Politik und

---

<sup>806</sup> Giorgio Agamben argumentiert, dass Flüchtlinge die Kontinuität von Nativität und Nationalität aufbrechen und damit „die Ursprungsfiktion der modernen Souveränität in eine Krise stürzen.“ (*Homo sacer. Die souveräne Welt und das nackte Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 40.) Gegenüber dieser Argumentation ist aber auch richtig, dass Menschenrechte ihre Bewährung an den Flüchtlingen finden.

<sup>807</sup> So aber Soysal, *Limits of Citizenship*, S. 163ff.

<sup>808</sup> Für die europäischen Staaten vgl. David Cesarani und Mary Fulbrook (Hrsg.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London und New York: Routledge 1996; Randall Hansen, Patrick Weil (Hrsg.), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave 2001.

<sup>809</sup> In den USA ist z.B. die Naturalisierung von einer Mindestzeit von fünf Jahren als legaler Resident, Kenntnisse der Geschichte und der Prinzipien und Form der Regierung sowie ausreichenden Sprachkenntnissen abhängig. Der Bewerber sollte darüber hinaus „a good moral character, attached to the principles of the constitution of the United States, and well disposed to the good order and happiness of the United States“ sein: Immigration and Naturalization Act Sect. 316a. In Deutschland wird der Einbürgerungsanspruch nach § 10 Staatsangehörigkeitsgesetz an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt, so etwa Verfassungstreue und die Fähigkeit, den Lebensunterhalt für sich und unterhaltsberechtigten Familienangehörigen selbst bestreiten zu können. Ein Ausschlussgrund nach § 11 Staatsangehörigkeitsgesetz sind mangelnde deutsche Sprachkenntnisse.

<sup>810</sup> Etwa in den USA; INA Sect 337a.

Selbstverständnis der liberalen Demokratien zu sehen, ist also nicht etwas, was ihnen das Völkerrecht aufoktroziert. Im Gegenteil, die Entwicklung der Individualrechte im Völkerrecht geht wesentlich zurück auf die Anstrengungen liberaldemokratischer Staaten zur Kodifizierung im internationalen Bereich. In den liberaldemokratischen Staaten selbst gehen die Rechte, die Fremde genießen, vielfach über die völkerrechtlich vereinbarten Standards hinaus. Gleichzeitig bleiben Fragen des Zugangs und der Aufnahme von Fremden in die Gemeinschaft der *citizens* in der Souveränität liberaldemokratischer Staaten, und gerade hier bietet sich ein nicht unbeträchtlicher Gestaltungsspielraum.

(4) Ich habe bereits argumentiert dass „weiche“ Formen der Einflussnahme (Dialog, Anreize, aber auch Sanktionen) mit dem Selbstverständnis und der Praxis liberaler Demokratien vereinbar sind. Ungeklärt geblieben ist die Rolle weitergehender Verpflichtungen, also der „duties beyond borders“. Gibt es eine Verpflichtung etwa zur Nothilfe oder zur militärischen Intervention?

Aus der Sicht des internationalen Rechts ist zumindest die Frage einer Intervention ohne Zustimmung (also nicht einer Nothilfe) eindeutig. So postuliert die *Declaration of Principles of International Law* der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1970:

„No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law. No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, forment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State.“<sup>811</sup>

Diese Aussage steht in der Tradition der Charta der Vereinten Nationen, die auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitglieder begründet ist (Art. 2 Absatz 1). In ihr spiegelt sich ein Grundprinzip des Westfälischen Systems, in dem Souveränität und Intervention unvereinbar sind. Die Gegenposition eines starken Kosmopolitanismus, der die Menschenrechte über den Staat stellt, teilt dieses Grundprinzip der Beachtung staatlicher Souveränität nicht oder nur sehr bedingt. Nach dieser Lesart gehen die Menschenrechte den Staatenrechten vor; militärische Interventionen zum Schutz von Menschenrechten können schon heute im

---

<sup>811</sup> Zitiert bei Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law*. Oxford: Clarendon Press 1995, S. 40.

Vorgriff auf die entstehende Weltgesellschaft geführt werden, die rechtliche Basis gleichermaßen schaffend und vorwegnehmend.<sup>812</sup>

Unzweifelhaft hat sich in den letzten Jahren eine Tendenz hin zur Befürwortung militärischer Interventionen zum Schutz von Menschenrechten verstärkt. Gleichwohl wirft eine solche Interventionsbereitschaft aber auch moralphilosophische Fragestellungen auf, die mit der Reichweite von Verpflichtungen zusammenhängen. Michael Walzer hat Ende der sechziger Jahre (vor dem Hintergrund des Vietnam-Krieges) die Frage untersucht, ob es eine Verpflichtung geben kann, für den Staat zu sterben.<sup>813</sup> Diese Frage kann eine zentrale Rolle spielen wenn es um militärische Einsätze geht, die mit dem Ziel geführt werden, den Staat zu schützen. Walzer untersucht zwei Antworten, die von Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau. Hobbes bejaht eine Verpflichtung, für den Staat zu kämpfen, verneint aber eine Verpflichtung, für den Staat zu sterben. Der Staat als Beschützer der Rechte müsse selbst geschützt werden, doch im Angesicht des Todes sei der Mensch frei; das eigene Leben zu schützen ist der nicht hintergehbare Grundtatbestand des Verhältnisses von Individuum und Staat. Rousseau hingegen geht davon aus das nicht Selbstinteresse der Politik zugrunde liegt, sondern der Mensch durch den Übergang vom Naturzustand in den gesellschaftlichen auch eine moralische Transformation durchlaufe. Seine Rückbindung an den allgemeinen Willen, der im Staat verkörpert ist, lässt eine Verpflichtung für den Staat zu sterben zu.

Hobbes begründet den absolutistischen Staat auf dem Selbstinteresse der Individuen; damit enden Verpflichtungen auch am Kern des individuellen Selbstinteresses. Rousseau geht mit seiner Transformationstheorie einen Schritt weiter; der Staat ist als Gemeinschaft qualitativ anders als eine pure Anhäufung von Vertragspartnern. Beiden gemeinsam ist aber, dass sie die Frage nach einer Verpflichtung an den Staat zurück binden und nicht an universale Rechtsprinzipien. Diese sind nämlich von einer konkreten gesellschaftlichen Situation abgekoppelt und werfen das Problem der Verpflichtung in einem konkreten Sinn auf: inwieweit kann ein Staat seine Soldaten verpflichten, ihr Leben für Fremde aufs Spiel zu setzen? Oder, noch weiter zugespitzt: Gibt es eine Verpflichtung, für die Vereinten Nationen zu sterben?

Gerade diese Fragestellung bezeichnet schlaglichtartig die Grenzen der Verpflichtung bei militärischen Interventionen. Sie sind keine Interventionen zugunsten eines abstrakten Prinzips, noch greifen sie auf eine Weltgesellschaft vor, sondern sind in der Praxis und auch in der Begründung zurück gebunden an

---

<sup>812</sup> Vor allem Jürgen Habermas, „Von der Machtpolitik zur Weltbürgergesellschaft.“, in: Ders., *Zeit der Übergänge* (=Kleine politische Schriften IX), Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001, S. 27-39.

<sup>813</sup> Michael Walzer, „The Obligation to Die for the State“, in: Ders., *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1970, S. 77-98.

konkrete Staaten und ihre nationalen Interessen. In der öffentlichen Rhetorik verschlingt sich häufig der Rekurs auf die nationalen Interessen mit der Betonung moralisch begründeter Anliegen, zumal ein rein auf nationale Interessen abstellender Rechtfertigungsgrund zumindest in Demokratien nur schwer zu vermitteln ist. Dies macht sich schon bis in die Operationsbezeichnungen hinein bemerkbar; so firmiert die Zerschlagung der terroristischen Infrastruktur in Afghanistan unter dem Begriff „Enduring Freedom“, der Regimewechsel im Irak als „Iraqi Freedom“. In der Rhetorik der Auseinandersetzung wird diese notwendig „to disarm Iraq, to free its people and to defend the world from grave danger“, aber auch der Bezug zu nationaler Sicherheit hergestellt und betont, dass „the people of the United States and our friends and allies will not live at the mercy of an outlaw regime that threatens the peace with weapons of mass murder.“<sup>814</sup> Gleichwohl werden moralische Begründungsfiguren dann problematisch, wenn der Bezug zur nationalen Sicherheit und den nationalen Interessen nicht mehr hergestellt werden kann oder zerbricht. Dann stellt sich, wie die Vereinigten Staaten im Vietnamkrieg erfahren mussten, sehr schnell das Problem der Legitimität nicht nur des Krieges, sondern auch der Regierung.

Dieses Dilemma besteht sowohl bei einer Wehrpflichtarmee als auch bei einer Berufsarmee. Zwar sind Berufsarmeen eher als Wehrpflichtarmeen in der Lage, militärisch über die reine Verteidigung hinaus aufgrund nationaler Interessen tätig zu werden, doch auch mit einer Berufsarmee lässt sich nur schwerlich ein Einsatz begründen, der von nationalen Interessen vollkommen losgelöst erscheint. Auch Berufssoldaten sind Soldaten einer konkreten Nation und keineswegs Weltpolizisten ohne nationale Bindung.<sup>815</sup>

Menschenrechte alleine verpflichten also Soldaten eines Staates nicht dazu, ihr Leben zu riskieren. Überdies kann auch ein Staat nicht verpflichtet werden, zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen außerhalb seiner Grenzen tätig zu werden. Auch hier ist die Souveränität des Staates ein nicht hintergehbare Grundbestandteil der internationalen Politik. Insofern machen Staatengrenzen einen moralischen Unterschied.<sup>816</sup>

Mehr noch: Artikel 2 Absatz 7 der UN-Charta schließt eine Berechtigung oder Verpflichtung anderer Staaten zur Intervention in solche Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach in die innere Zuständigkeit eines Landes fallen, aus. Eine mögliche Einbruchsstelle bietet Artikel 43 der Charta, die die Mitglieder der Ver-

---

<sup>814</sup> President George W. Bush, „Address to the Nation“, 19. März 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>

<sup>815</sup> Dies gilt nicht für die französische Fremdenlegion, deren Angehörige zunächst in der Regel keine Franzosen sind, aber französischem Kommando unterstehen. Die Fremdenlegion ist eine Mischung aus Söldnerarmee und Berufsarmee.

<sup>816</sup> Gordon Graham, *Ethics and International Relations*. Oxford: Blackwell Publ. 1997, S. 113.

einten Nationen verpflichtet, nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, um Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in die Wege leiten zu können. Solche Abkommen existieren allerdings nicht, ebenso wenig wie ein in der UN-Charta vorgesehener Generalstabsausschuss. In den wenigen Fällen, in denen die Vereinten Nationen militärische Maßnahmen gegen einen Staat autorisiert haben wie in Korea und im Irak blieb die militärische Ausführung Armeen unter nationalem Oberkommando vorbehalten.

Dass sich liberaldemokratische Staaten trotzdem bisweilen verpflichtet sehen, aus humanitären Erwägungen heraus auch militärisch zu intervenieren, ist eher auf die Mechanismen öffentlicher Wahrnehmung zurückzuführen als einem genuinen Interesse am Schutz der Menschenrechte geschuldet. Richard Rorty hat angemerkt dass „the human rights culture seems to owe nothing to increased moral knowledge, and everything to hearing sad and sentimental stories.“<sup>817</sup> Die Bereitschaft zur Intervention steigt mit den über die Medien verbreiteten Berichten über Schwere und Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen. Dieser „CNN-Faktor“ ist allerdings ein zweischneidiges Schwert, denn die öffentliche Unterstützung für militärische Interventionen ist umgekehrt reziprok zu den eigenen Opfern. Die Art der Intervention im Kosovo 1999 (vor allem der Ausschluss einer Intervention mit Bodentruppen) hat gezeigt, dass sich die intervenierenden Staaten dieses Zusammenhangs durchaus bewusst waren.<sup>818</sup> Überdies können sich die Akteure mit der Berufung auf die moralische Dimension einer Intervention auch in eine realpolitische Zwickmühle manövrieren; der Kriegsgrund, mit moralischer Argumentation überhöht, kann zu einer Entgrenzung der Kriegshandlung führen.<sup>819</sup>

Ist schon die Frage nach der Verpflichtung zu einer militärischen Intervention problematisch, so kommen hinsichtlich des Rechts auf eine Intervention weitere Probleme hinzu. Militärische Interventionen in die innere Angelegenheit von Staaten sind in der Regel rechtlich kaum begründbar. Der Hinweis darauf, dass Staaten beispielsweise den UN-Menschenrechtskonventionen beigetreten sind oder das Genozidverbot ratifiziert haben, rechtfertigt noch keine militärische

---

<sup>817</sup> Richard Rorty, „Human Rights, Rationality and Sentimentality“, in: Stephen Shute, Susan Hurley (Hrsg.), *On Human Rights*. London: HarperCollins 1993, S. 111-134; 115.

<sup>818</sup> Vor allem die amerikanische Intervention in Somalia belegt diesen Zusammenhang. Die Intervention kam auf Druck der amerikanischen Öffentlichkeit zustande. Die öffentliche Meinung schlug aber umgehend um als getötete US-Soldaten medienwirksam zur Schau gestellt wurden. Im Kosovo ist die Befürchtung, dass der Einsatz von Bodentruppen zu inakzeptablen eigenen Verlusten führen würde ausschlaggebend auf den Verzicht dieser Option gewesen. Das eigentliche Ziel, der Schutz der Kosovaren vor Vertreibung und Mord, konnte aber damit nicht erreicht werden.

<sup>819</sup> Vgl. dazu Matthias Zimmer, „Kosovo und die Zukunft des Krieges“, in: *Vorgänge* 146 (1999), S. 78-84.



Intervention zur Nothilfe, denn das zentrale Staatenrecht ist das der Souveränität.<sup>820</sup> Diese ist Geschäftsgrundlage auch der Vereinten Nationen, die von der souveränen Gleichheit der Mitglieder ausgeht (Art. 2 Absatz 1 UN Charta). Militärische Interventionen aufgrund Kapitel VII der UN-Charta sind zwar rechtlich möglich, aber bislang selten in der Praxis erprobt worden. Ein weiterer Rechtsgrund für eine Intervention könnte der Schutz eigener Bürger in einem Land sein, dessen effektive Rechts- und Gesetzesordnung kollabiert ist.<sup>821</sup> Dort, wo der Staat nicht mehr existiert, hat auch die Souveränität aufgehört zu existieren; Selbsthilfe ist mithin erlaubt. Souveränität hat als Bedingung ihrer Möglichkeit effektive Herrschaftsausübung in einem Territorium. Entfällt diese, so entfällt auch der völkerrechtliche Schutz vor militärischer Intervention.<sup>822</sup> Dort, wo staatliches Handeln selbst Menschenrechte massiv verletzt gibt es (noch) keinen Rechtsgrund zu einer Intervention.<sup>823</sup> Auch kann ein solcher Rechtsgrund kaum im Wollen der Gemeinschaft der Staaten als konstitutionellem Souverän gefunden werden;<sup>824</sup> Staatenrechte und Menschenrechte haben unterschiedliche Ursprünge, und das Spannungsverhältnis beider lässt sich nicht dadurch auflösen, dass Souveränität als allgemeiner Wille uminterpretiert wird.

Selbst wenn man in bestimmten Fällen ein Interventionsrecht bejaht,<sup>825</sup> eine Verknüpfung von Interventionsrecht und der Lehre des gerechten Krieges herstellt<sup>826</sup> oder ein Interventionsrecht durch Ermächtigung der Vereinten Nationen

---

<sup>820</sup> Dagegen allerdings Dieter Senghaas, „Recht auf Nothilfe: Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern regelrecht geboten ist“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 12. Juli 1999. Senghaas argumentiert, dass die Wertorientierung des Völkerrechts das Gewaltverbot überragt.

<sup>821</sup> Vgl. Friedrich Kratochwil, „Sovereignty as Dominion: Is There a Right of Humanitarian Intervention?“, in: Gene M. Lyons, Michael Mastanduno (Hrsg.), *Beyond Westphalia. State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1995, S. 21-42; 36.

<sup>822</sup> Dieser Tatbestand hat eine weitere Seite: Zerfallende Staaten sind nicht nur für die Bevölkerung ein Problem, sondern auch für die regionale Stabilität und damit die Anrainerstaaten. Die Frage, ob Stabilität gewissermaßen in zerfallende Staaten importiert werden kann durch Intervention wird künftig an Bedeutung zunehmen. Vgl. mit Fallstudien Robert I. Rotberg (Hrsg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press 2003; zur Einordnung in die Theorie internationaler Beziehungen Robert H. Jackson, *Quasi-States, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press 1990, S. 164ff.

<sup>823</sup> Kratochwil, „Sovereignty as Dominion“, S. 37.

<sup>824</sup> Siehe bspw. John Charvet, „The Idea of State Sovereignty and the Right of Humanitarian Intervention“, in: *International Political Science Review* 18.1 (1997), S. 39-48.

<sup>825</sup> So beispielsweise Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: BasicBooks 1977, S. 101-108.

<sup>826</sup> Beispielsweise Ian Holliday, „Ethics of Intervention: Just War Theory and the Challenge of the 21<sup>st</sup> Century“, in: *International Relations* 17.2 (2003), S. 115-133.

akzeptiert,<sup>827</sup> enthebt dies aber keineswegs von der Notwendigkeit, die Erfolgsaussichten realistisch zu kalkulieren und die Folgen abzuschätzen. Schon aufgrund dieser Überlegungen bleiben Interventionen selektiv und spiegeln eines wider: die tatsächliche Machtverteilung im internationalen System sowie die Interessen der jeweiligen Akteure. Auch wenn der tatsächliche rechtliche Handlungsspielraum für Interventionen schmal ist, verbleiben eine Reihe von Begründungen für die politische Notwendigkeit von Interventionen. Innerhalb des Analyserahmens des Westfälischen Systems sind solche Interventionen gerechtfertigt, die der Stabilität des Systems oder seiner Bestandteile selbst dienen. Ein revolutionärer staatlicher Akteur etwa, der nicht nur die Grundprinzipien des Westfälischen Systems nicht anerkennt, sondern auch aktiv an deren Beseitigung arbeitet, kann sich nicht auf Souveränität und Nichtintervention als zentralen Rechtstiteln berufen. Wenn Stabilität die zentrale regulative Idee des Westfälischen Systems ist, sind Maßnahmen zur Stabilisierung des Systems integraler Teil des Funktionszusammenhangs.

Diese Stabilisierungsmaßnahmen können auch nationales Interesse der Staaten widerspiegeln. An ihnen liegt es, eine solche Bedrohung der Stabilität des internationalen Systems (oder der regionalen Teilsysteme) zu konstatieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Befund ist sicherlich (als Rechtfertigung militärischer Intervention) weit entfernt von der Idee des Staates als „moral agent.“<sup>828</sup> Er lässt aber die Möglichkeit offen, dass das Nachdenken über Grundbedingungen des Funktionierens des internationalen Systems zunehmend für moralisches Razonieren geöffnet wird. Wenn das Westfälische System als eine Staatengemeinschaft begriffen wird, ist eine Verständigung darüber, welche Werte als unabdingbar für die Stabilität und Zusammenhalt der Gemeinschaft betrachtet werden, Bedingung der Möglichkeit einer solchen Gemeinschaft. Erst vor diesem Hintergrund entfaltet die Frage nach der Zulässigkeit von militärischer Intervention ihre eigentliche, auf die normative Dimension internationaler Politik abzielende Wirksamkeit und schlägt die Brücke von einer auf Macht- und Nutzenkalkülen basierenden Außenpolitik zur universalen Geltung von Menschenrechten.<sup>829</sup>

---

<sup>827</sup> So Véronique Zanetti, „Ethik des Interventionsrechts“, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 297-324.

<sup>828</sup> Siehe Nicholas J. Wheeler, „Agency, Humanitarianism and Intervention“, in: *International Political Science Review* 18.1 (1997), S. 9-25.

<sup>829</sup> Vgl. Ana Gonzalez-Pelaez, Barry Buzan, „A Viable Project of Solidarism? The Neglected Contributions of John Vincent’s Basic Rights Initiative“, in: *International Relations* 17.3 (2003), S. 321-339; Andrew Linklater, „Citizenship, Humanity, and Cosmopolitan Harm Conventions“, in: *International Political Science Review* 22.3 (2001), S. 261-277.

Fassen wir zusammen. Kosmopolitismus, Multikulturalismus und der Diskurs der Rechte finden ihre Grenzen im Recht des Staates. Anders formuliert: Das Spannungsverhältnis von Menschenrechten und Staatsrechten besteht auch heute weiter fort. Gerade demokratisch verfasste Staaten bringt dies in eine legitimatorische Zwickmühle. Auf der einen Seite sind Menschenrechte universal, auf der anderen Seite sind Reichweite und Möglichkeiten des Schutzes von Menschenrechten für Staaten außerhalb ihres Hoheitsgebietes beschränkt. Selbst innerhalb des Hoheitsgebietes kann sich aus dem Schutz der Menschenrechte keine Verpflichtung zu unbegrenzter Einwanderung ableiten lassen. Menschenrechte sind universal, staatlich verfasste Gesellschaften partikulär und historisch gewachsen. Eine ihrer Funktionsvoraussetzungen ist die Generierung von sozialer Solidarität und Gemeinschaft, und gerade gegenüber dieser Funktionsvoraussetzung kann die allzu starke Betonung der Rechte Dritter kontraproduktiv und desintegrierend wirken. Dies ist auch die Schwachstelle kosmopolitischer Entwürfe; die zentrale Bedeutung von Inklusion und Exklusion, aber auch des kulturellen Repertoires für die Integration der Gesellschaft wird nur unzureichend berücksichtigt.

Zweitens ist dort, wo souveräne Staaten in der internationalen Politik agieren, die Reichweite von Verpflichtungen ausgesprochen begrenzt. Da Staaten in der Regel (dies bringt die anarchische Grundstruktur internationaler Beziehungen mit sich) rechtlich nicht zur Nothilfe verpflichtet werden können, haben alle eingegangenen Verpflichtungen den Charakter von Selbstverpflichtungen. Die Beweggründe für solche Selbstverpflichtungen mögen in der öffentlichen Meinung, in Argumenten des nationalen Interesses oder gemeinsamer allianzpolitischer Zielsetzungen liegen, sie sind aber nicht rechtlicher Verpflichtung geschuldet.

Heißt dies aber, die Hoffnung auf eine Zivilisierung internationaler Beziehungen aufzugeben? Dies sicherlich nicht. Es liegt im Interesse demokratischer Staaten auf ein internationales System hinzuarbeiten, das durch wohlgeordnete Staaten im Sinne von Rawls bestimmt ist. Wohlgeordnete Staaten anerkennen die Menschenrechte und gefährden durch ihre Politik nicht die Stabilität des internationalen Systems. Wohlgeordnete Staaten sind in der Regel völkerrechts-offen; allgemeine Regeln des Völkerrechts werden in innerstaatliches Recht umgesetzt. Völkerrecht und staatliches Recht konvergiert und löst, sofern das internationale System ausschließlich durch wohlgeordnete Staaten bestimmt ist) die Konfliktlinie zwischen Menschenrechten und Staatsrechten weitgehend auf. Am Ende dieser Entwicklung könnte ein internationales System entstehen, das nach wie vor anarchisch strukturiert ist und nach den Parametern des Westfälischen Systems funktioniert, jedoch systemische Ursachen von Konflikten weitgehend beseitigt hat. Zu einer *cosmopolitan governance* bedürfte es dann nicht

der tendenziellen Auflösung von Staaten, sondern ihrer Umwandlung in wohlgeordnete Staaten, die mit nichtstaatlichen Akteuren ebenso kooperieren wie mit internationalen Organisationen und Institutionen, kooperativen Lösungen den Vorzug gegenüber unilateralen geben.

Gerade weil diese Vision einer Zivilisierung internationaler Beziehungen sich mit nationalem Interesse demokratischer Staaten verbindet, hat sie Plausibilität nicht nur im Bereich des Wünschbaren, sondern auch des Möglichen; ihre Dynamik erhält sie nicht durch normative Vorgaben, sondern berechenbare Interessen. Gerade weil sie von der Realität der Staaten und des Staatensystems ausgeht, hat sie Plausibilität, auch die Menschenrechte weiter zu befördern. Und gerade weil sie innerhalb des Westfälischen Systems operiert, hat sie Plausibilität, die beiden Seiten der Moderne, nämlich die normative und die instrumentelle, miteinander zu versöhnen.

## VII. Zusammenfassung: Die Transformation im Westfälischen System

Das Westfälische System und damit der moderne Staat entstanden aus den Wirren der mit Wahrheitsansprüchen aufgeladenen religiösen Auseinandersetzungen des 17. Jahrhunderts. Die Einhegung der religiösen Wahrheitsansprüche erfolgte über den Begriff der Souveränität; staatliche Souveränität setzte sich im Inneren als rechtsbegründende und das Recht durchsetzende legitime Zwangsgewalt gegen intermediäre Gewalten und gegen religiöse Wahrheitsansprüche durch. Der innenpolitischen Indifferenz gegenüber weltanschaulichen oder religiösen Wahrheitsansprüchen als Kernbestandteil der staatlichen Souveränität entsprach eine außenpolitische Grundhaltung der Nichteinmischung in die inneren Verhältnisse anderer Staaten. Staaten begegneten sich innerhalb des internationalen Systems als Gleiche. Dieses Grundverständnis trug, solange das gemeinsame Interesse aller Staaten an systemischer Stabilität und staatlicher Legitimität gewahrt blieb. In der Frühzeit des Westfälischen Systems wurde dies durch den europäischen Adel und seine wechselseitigen Verflechtungen und Durchdringungen gewährleistet. Tatsächlich bildete das Westfälische System eine „international society“ im Sinn der Englischen Schule, getragen von gemeinsamen Grundüberzeugungen und Werthaltungen einer sich als europäisch verstehenden und so agierenden Führungsschicht, die das System territorial definierter Souveränität überwölbte. Solche sozialen Beziehungen waren freilich nicht unbegrenzt erweiterbar. Je mehr sich das Modell staatlicher Souveränität ausweitete und die Führungsrolle des Adels in Europa zunächst durch die französische Revolution, dann durch das Bürgertum in Frage gestellt wurde, desto mehr wurde aus der „international society“ ein System, das sich nicht mehr über eine das System zusammenführende soziale Beziehungsschicht definieren konnte.

Souveränität war von Beginn an mit zwei Aspekten verknüpft: der Disziplinierung der Menschen und der Sicherheit der Bevölkerung.<sup>830</sup> Staatliche Souveränität hob den Menschen aus dem Naturzustand heraus. Indem der Einzelne in der Konzeption der Vertragstheoretiker seine ursprüngliche Souveränität in einem Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag delegierte, ermöglichte er einen mo-

---

<sup>830</sup> Vgl. dazu Michel Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2004, S. 27ff.

dernen Staat, dessen Aufgabe der Schutz der vorstaatlichen Rechte des Einzelnen wurde. Gegenüber der vertragstheoretisch begründeten Souveränität des Staates waren die Menschen gleich. Diese dann später als Gleichheit vor dem Gesetz weiter ausformulierte Konzeption ist ein zentrales Anerkennungsregime moderner Gesellschaften.<sup>831</sup> Insoweit stand die regulative Idee der Autonomie des Einzelnen an der Wiege des Westfälischen Systems, auch wenn die politische Tragweite dieser Idee sich erst langsam entfaltete.

Aus den als irrational empfundenen Exzessen des Religionskriegs entstand der moderne Staat als ein rationales Gebilde, *more geometrico*, der Philosophie der Zeit geschuldet. Aus dieser positivistisch halbierten Moderne entwickelte sich der Staat zunächst als ein mechanistisch verstandenes Gebilde, als ein Staat der instrumentellen Vernunft, der Disziplinierung, der Reglementierung, der Rationalisierung von Herrschaft durch die Entwicklung einer modernen Bürokratie. Der moderne Staat erwarb sich „control over timing and spacing of human activities.“<sup>832</sup> Dies entsprang in einer gewissen Folgerichtigkeit dem Bild des Leviathan der in der Symbolik zu einer Maschine umgedeutet wurde: alles umfassend und doch distanziert, ein Werk des Menschen, doch offen für den Einbruch des Unmenschlichen, der Sieg der reinen Effektivität über die Normativität. Für das internationale System bedeutete dies, dass man mit den Interessen der Staaten rechnete, mit ihren Machtpotentialen, internationale Politik aufgefasst wurde als ein logisches und nachvollziehbares Geflecht von Macht- und Sicherheitsinteressen, das wissenschaftlich kalkuliert werden konnte. Dieser von normativen Erwägungen weitgehend absehbende Realismus konnte paradoxerweise zunächst einen Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Politik leisten. Indem nämlich der Krieg als Mittel der Politik ausdrücklich Anerkennung fand, konnte er eingeeht werden. Politik wurde rational, d.h. effektiv und auf ein Ziel hin ausgerichtet verstanden, und der Krieg ebenfalls. Damit öffnete sich die Frage von Krieg und Frieden ebenso berechenbaren Kosten-Nutzen-Kalkülen wie die Formen der Kriegsführung. Das gemeinsame, auch die kriegsführenden Parteien einigende Interesse lag in der Stabilität des Westfälischen Systems; damit wurde der Gegner grundsätzlich als legitimer Teil des Systems anerkannt. Das Ausklammern ideologischer, mit Wahrheitsansprüchen verknüpfter Zielsetzungen aus der Politik tat ein Übriges, um Vernichtungskriege bzw. predatorische Kriege in der Zeit nach 1648 zunächst weitgehend zu eliminieren. Diese Entwicklungen wurden auch möglich durch eine Verstaatlichung des Gewaltmonopols im militärischen Bereich. Aus den privatrechtlich geordneten Militärstrukturen der Söldnerheere wurde die staatsrechtliche Zuordnung stehender und durch den Staat entlohnter Armeen. Militärische Macht unterliegt staatlichem und damit meist zivilem O-

---

<sup>831</sup> Vgl. Honneth, *Kampf um Anerkennung*, S. 173ff.

<sup>832</sup> Giddens. *The Nation State and Violence*, S. 47.

berbefehl und in demokratisch verfassten Staaten auch der parlamentarischen Kontrolle.<sup>833</sup> Gerade dieser Befund lässt die Realität von Söldnerarmeen und paramilitärisch strukturierten Gruppen wesentlich als ein Staatsversagen erscheinen, mit allen negativen Begleitumständen bis hin zur Verwischung von Kombattanten und Nichtkombattanten und der Wiederkehr predatorischer Kriege auch in Europa. Das Beispiel des verfallenden Jugoslawien in den neunziger Jahren zeigt die Entgrenzung militärischer Operationen während einer Krise legitimer staatlicher Gewalt deutlich auf. Auch und gerade deshalb ist die Unterordnung militärischer Macht unter das staatliche Gewaltmonopol eine zivilisatorische Leistung des Westfälischen Systems.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt des Westfälischen Systems ist die Begründung des Eigentums als zentralem und der Souveränität innerlich verwandtem Prinzip der Wirtschaft. Vertragstheoretiker wie Locke begründeten das Eigentum gar als vorstaatliches Recht, das zu schützen vornehmste Aufgabe des Staates sei. Souveränität begründete den modernen Staat, Eigentum die vom Staat losgelöste Ökonomie der Bürgergesellschaft. Über die Institution des Eigentums blieb der ursprüngliche enge Zusammenhang von Staat und Wirtschaft jedoch in einem zentralen Scharnier bestehen. Indem es Aufgabe des Staates wurde, das Eigentum zu schützen, öffnete sich dem Staat eine Gestaltungsmöglichkeit in der Wirtschaft. Wirtschaft war zwar als eigenständiger Bereich aus den Zwecksetzungen des Staates herausgetreten und konnte mit der sich entwickelnden Marktgesellschaft eigenen Gesetzmäßigkeiten folgen, doch blieb Wirtschaft territorial gebunden, weil die Rechtsgarantie des Eigentums dies ebenso war. Daran hat sich auch in der Globalisierung nichts geändert; die grenzüberschreitende Integration von Waren- und Dienstleistungsmärkten braucht die territorial gebundene effektive Garantie des Eigentums. In dieser Erkenntnis liegt der Ansatzpunkt gegenüber der angeblich die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten unterspülende Globalisierung, staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die Ordnung der Wirtschaft behaupten zu können.

Von Beginn dieses modernen Verständnisses des Staates an war ein potentieller Konflikt in die Grundstruktur des Systems eingeschrieben. Dieser Konflikt bestand zwischen der regulativen Idee der Autonomie des Menschen als Bürger und Wirtschaftssubjekt auf der einen Seite und der auf Legitimität und Stabilität hin angelegten Tätigkeit des Staates nach innen und im internationalen System andererseits. Dabei hat sich diese im Westfälischen System inhärente Kraft eines normativ begründeten Menschenbildes gegenüber den disziplinierenden und der

---

<sup>833</sup> Vgl. für die Bundeswehr Detlef Bald, Wilhelm Sahner, Matthias Zimmer, *Parlamentarische Kontrolle, Bundeswehr und öffentliche Meinung, dargestellt am Beispiel der Großen und Kleinen Anfragen des Deutschen Bundestages 1953-1987*. (=Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 46), München: SOWI 1988

technischen Rationalität verpflichteten Funktionen des Regierens erst spät entfaltet. Erheblich früher, nämlich im 19. Jahrhundert, hat die Markttätigkeit des *homo oeconomicus* dazu geführt, die Legitimität des Staates in Frage zu stellen.<sup>834</sup> Die sozialen Verwerfungen im Zuge der Industrialisierung in Europa haben eine Form staatlicher Intervention erfordert, die aus der Rechtsgarantie des Eigentums ableiten ließ: Nämlich die Aufstellung von Ordnungsprinzipien für den Markt auf der einen Seite, aber auch des nachgängigen partiellen sozialpolitischen Ausgleichs der durch den Markt entstehenden krassen Ungleichheiten. Der nur sich selbst überlassene Markt produzierte zwar beachtliche Wachstumsraten, gleichzeitig aber auch Folgeschäden für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch ohne explizit zu normativen Begründungen greifen zu müssen, ergab sich die Notwendigkeit staatlicher Intervention in den Markt und in das soziale Gefüge schon aufgrund der Sorge, dass die unregulierte Dynamik von Angebot und Nachfrage die Stabilität des Gemeinwesens unterminieren könne. Freiheit und körperliche Unversehrtheit alleine zu schützen erwies sich unter den Bedingungen einer industrialisierten Gesellschaft als eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende und damit zu verkürzte Legitimation des Staates.

Schließlich verknüpften sich Staat und Wirtschaft dort wieder, wo staatliche Investitionen wirtschaftliche Tätigkeit indirekt förderten, etwa durch Investitionen in Bildung und in Infrastruktur, und damit gesellschaftliche Modernisierung vorwegnahm bzw. begleitete. Der moderne Steuerstaat hat in diesen Prozessen seinen Ursprung. Die Ausweitung staatlicher Aufgaben erwies sich als notwendig, um mit der wirtschaftlichen Dynamik und der gesellschaftlichen Modernisierung Schritt halten zu können, schließlich auch, um beide gestalten, ja planen zu können. Im Bild des modernen Wettbewerbsstaats wird die Verknüpfung von Staat und Wirtschaft schließlich auf die Spitze getrieben; der Staat erscheint als Machtbehälter zur Nutzung wirtschaftlicher Chancen in einem globalisierten Wettbewerbsumfeld. Eine solche Aufladung staatlichen Handelns mit wirtschaftlichen Interessen ist ein Faktor, der potentiell die Stabilität des internationalen Systems gefährden könnte.

Die zweite Seite des in die Grundstruktur des Westfälischen Systems eingeschriebenen Konflikts lässt sich mit den Begriffen Staatenrecht und Menschenrecht umschreiben. Zweifellos hat sich dieser Konflikt erst später aktualisiert als die Konfliktlagen, die sich aus dem Wirken des *homo oeconomicus* ergeben haben, doch wurde er ebenso angetrieben durch ein überschießendes normatives

---

<sup>834</sup> Schon Adam Smith hatte festgestellt dass der Kaufmann nicht notwendig Bürger eines bestimmten Landes sei da es für ihn gleichgültig sei, von welchem Ort er seinen Handel aus betreibe (*Reichtum der Nationen*, S. 343). Das heißt aber eben auch dass die Klage über das „vaterlandslose Kapital“ keine Erscheinung der Globalisierung ist. Umgekehrt ist natürlich der Kaufmann dort nicht zu Hause wo die Rechtssicherheit zur Abwicklung seiner Geschäfte fehlt.



Potential des der Moderne zugrunde liegenden Menschenbildes. Eine erste Wandlung vollzog sich im Übergang vom Untertan zum Bürger; die Schutz- und Abwehrrechte, die der vertragstheoretischen Konstruktion des Herrschafts- und Gesellschaftsvertrags zugrunde lagen, wurden durch Anspruch auf Mitwirkung und Teilhabe erweitert. Der Nationalismus als Ideologie des Bürgertums hat dabei Geburtshilfe geleistet, indem er zunächst Träger der demokratischen Ideen des Bürgertums geworden ist. Gleichzeitig hat aber der Nationalismus die Realität einer europäischen „international society“ unterlaufen und mit der Ausdünnung eines verbindenden Horizonts die Stabilität des europäischen internationalen Systems beschädigt. Mit der Wendung vom emanzipatorischen zum integralen Nationalismus hatte sich der Spannungsbogen von „Weltbürgertum und Nationalstaat“ (Meinecke) endgültig zum Partikularen hin verschoben; aggressiv nach außen und ausgrenzend nach innen ist diese Form des Nationalismus unheilvolle Allianzen eingegangen mit Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und imperialer außenpolitischer Geste. Erst mit der erneuten Einschreibung universalistischer Prinzipien in die nationale Idee konnten die Konflikte von Identität und Differenz in einem liberalen Nationalismus in eine Balance gebracht werden. Eine „postnationale“ Konstellation erscheint, trotz der unterschiedlichen ethnischen, kulturellen und religiösen Bezüge, die über staatliche Grenzen hinausgehen und sich zum Teil virtuell verständigen, kein ausreichender Ersatz für eine „Seele“ des Staates – ob sie nun voluntaristisch oder über gemeinsame kulturelle, sprachliche und religiöse Merkmale definiert wird. Auch erscheint eine rein auf Verfassungsprinzipien beruhende Identitätsbegründung (der „Verfassungspatriotismus“ im Sinne von Dolf Sternberger) keine ausreichende Beheimatung anbieten zu können. Identität als Zugehörigkeit und als Abgrenzung gegenüber anderen Gemeinschaften muss auch mit Blick auf die Nation exklusiv definiert werden.

Eine zweite Wandlung vollzieht sich mit dem auch politisch und verfassungsrechtlich verankerten Bekenntnis zur Universalität der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg. Zunächst eher als ein Bekenntnis zu politischen Grundprinzipien nach dem unmittelbaren Eindruck des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust gedacht, entwickelte die Idee universaler Menschenrechte auch im Schatten der bipolaren Weltstruktur ihre eigene Wirkung. Die Staaten des Ostblocks hatten im KSZE-Prozess der Deklaration der Menschenrechte schon allein deshalb zustimmen können weil sie der traditionellen Auffassung vom Vorrang des Staatsrechts vor den Menschenrechten folgten; tatsächlich erwies sich aber das Prinzip universaler Menschenrechte als ein Katalysator für die Auflösung der kommunistischen Herrschaft und die Welle der Demokratisierung nach

dem Ende des Ost-West-Konflikts.<sup>835</sup> Es war insofern nur folgerichtig, dass die von der KSZE 1990 verabschiedete „Charta von Paris für ein neues Europa“ verkündete:

„Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlussakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an. Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder.“<sup>836</sup>

Diese „menschliche Dimension“, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die es sowohl innerstaatlich wie völkerrechtlich zu sichern gelte, entspricht den normativen Ideen der Moderne. Gleichwohl bleibt ein Fragzeichen dort zu setzen, wo diese menschliche Dimension an die Grenzen staatlicher Souveränität stößt. Die universale Durchsetzung und Achtung der Menschenrechte erfordert entweder die universale Durchsetzung des Prinzips der Demokratie oder die Aufhebung der Nationalstaaten zugunsten eines Weltstaats. Dies sind Zielperspektiven aus dem Reich des Wünschbaren, nicht aus der realpolitischen Notwendigkeit. Sicher ist zumindest, dass die Begründung eines Weltstaats ein Sprung aus der bisherigen Struktur des Westfälischen Systems heraus wäre; die Demokratisierung der Staatenwelt hingegen folgt eher der Logik einer Transformation innerhalb des Westfälischen Systems. Man mag eine „Pflicht zur humanitären Einmischung“<sup>837</sup> anerkennen, doch realpolitisch ergiebiger und nachhaltiger erscheint die Rawls'sche Perspektive, die auf die Interessen demokratisch verfasster Staaten setzt, außenpolitisch kompatible Milieus herzustellen, selbst wenn sie hinter dem Modell westlich geprägter Demokratien zurückfallen. Die damit verbundene zivilisatorische Leitperspektive erscheint innerhalb der Logik des Westfälischen Systems sowohl realpolitisch möglich als auch normativ vertretbar.

Tatsächlich kann argumentiert werden, dass in dem Vorhandensein dieser zivilisatorischen Leitperspektive, dem Bekenntnis zu den Menschenrechten und

---

<sup>835</sup> Vgl. vor allem Timothy Garton Ash, *Ein Jahrhundert wird abgewählt: Aus den Zentren Mitteleuropas 1980 bis 1990*. München: Hanser 1990; Ders., *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. New York: Random House 1993; zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl und dem KSZE-Prozess Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982 – 1989*. Paderborn u.a.: Schöningh 1992.

<sup>836</sup> Zit. bei [http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4045\\_de.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4045_de.pdf.html)

<sup>837</sup> Teusch, *Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess*, S. 266.

Grundfreiheiten, sich der eigentliche Kern einer *international society* konkretisiert. Das Verbindende und Gemeinsame durch die Aufteilung der Welt in Staaten hindurch ist das auch transkulturell zu begründende, durch unveräußerliche Menschenrechte gekennzeichnete Menschenbild, aus dem heraus das Bekenntnis zu Menschenrechten und Grundfreiheiten erwächst.<sup>838</sup> Dieses Reich der Ideen, um einen Begriff von Hegel aufzunehmen, hat sich als eigenständige und wirkmächtige politische Realität etabliert. Politisches Handeln wird gegen diesen Maßstab beurteilt und bewertet; die Rhetorik der Politik erfolgt selten ohne einen Verweis auf die Grundrechte und Grundfreiheiten auch in nichtdemokratisch strukturierten Ländern. Zweifellos hat die Globalisierung einen erheblichen Anteil daran, dass sich Politik grundsätzlich vor den Forum der Weltöffentlichkeit abspielt. Der freie Fluss von Ideen und die kommunikative Durchdringung der Kulturen und Gesellschaften durch die Möglichkeiten der neuen Medien lassen eine vollständige Isolation nicht mehr zu; die Weltöffentlichkeit ist untereinander vernetzt, in unterschiedlicher Intensität, aber durch die Dezentralität der Kommunikationsmedien auch vermutlich nicht mehr reversibel. Globalisierung befördert also die Ausbildung einer *international society*.

Schon mit dieser Begründung kann argumentiert werden dass die Globalisierung doch eher eine Fortsetzung und Intensivierung der Moderne ist als ein grundsätzlicher Abschied aus der Moderne oder eine neue Phase, sei sie nun als „zweite Moderne“ oder als „Postmoderne“ apostrophiert. In der Globalisierung verwirklicht sich das in der Moderne angelegte normative Potential. Die Globalisierung bringt kein grundsätzlich neues, dem Westfälischen System entgegen gesetztes Ordnungsmodell hervor; im Gegenteil bietet gerade das Westfälische System mit seiner Betonung der Zentralität des Staates und des Eigentums den Hebel, um die durch die Globalisierung sich entgrenzt darstellenden Prozesse durch zwischenstaatliche Kooperation wieder einzuholen und politisch zu gestalten. Insofern erscheinen auch die das internationale System zunehmend prägenden internationalen und transnationalen Organisationen und der „Trend zum supranationalen Regieren“<sup>839</sup> weniger als ein Hinweis auf eine abnehmende Gestaltungsfähigkeit des Staates, sondern im Gegenteil als Institutionen, die staatliche Politik mit anderen Mitteln fortsetzen und insofern eine Form von staatlicher Gestaltung unter Bedingungen von Globalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung darstellen.

Ein zweiter nicht unwesentlicher Aspekt betrifft die *global public domain*, also die Formen zivilgesellschaftlicher Kooperation, die durch die Globalisierung erst möglich geworden sind. Neben die Staaten sind andere Akteure und vor

---

<sup>838</sup> Vgl. auch die Überlegungen bei Otfried Höffe, *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht? Ein philosophischer Versuch*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999.

<sup>839</sup> Bernhard Zangl, Michael Zürn, *Frieden und Krieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003, S. 230.

allem NGOs getreten, die auf die eine oder andere Weise den *global public goods* verpflichtet sind.<sup>840</sup> Sie beeinflussen staatliches Handeln indem sie Öffentlichkeit herstellen oder die Diskurse beeinflussen; als Akteure einer internationalen Öffentlichkeit sind sie Träger einer *international society*. Sie richten den Fokus staatlichen Handelns auf *global public goods*, ohne selbst in der Lage zu sein, die notwendigen Entscheidungen zu determinieren oder ihre Reichweite zu bestimmen. Insofern wird die Begrenztheit ihrer Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber dem Staat im internationalen System gerade dort deutlich, wo es zu einem Konflikt kommt und die *global public goods* nationalen staatlichen Interessen entgegen stehen; der Umgang der Vereinigten Staaten mit dem Kyoto-Protokoll oder die Schaffung rechtsfreier Räume in Guantanamo Bay trotz massiver internationaler Proteste sind ein mehr als deutlicher Hinweis darauf, dass der Sitz der Souveränität noch immer in den Staaten selbst zu suchen ist.

Diese Befunde erhärten die These dass sich die Geschichte der internationalen Beziehungen seit Ausgang des Dreißigjährigen Krieges weniger als eine Geschichte der Transformation des Westfälischen Systems beschreiben lässt, sondern als einer Transformation im Westfälischen System. Die letzten 350 Jahre sind also nicht durch eine Abfolge unterschiedlicher Systeme in der internationalen Politik gekennzeichnet, sondern die Entfaltung und Entwicklung des Westfälischen Systems, in das die wesentlichen Strukturen der Moderne eingeschrieben sind. Folglich stellt das Westfälische System und die in das System eingeschriebenen Strukturen der Moderne einen adäquaten Analyserahmen bereit, mit dessen Hilfe Veränderungen beschrieben und analysiert werden können. Zweitens kann postuliert werden dass die treibende Kraft der Veränderung im Westfälischen System die normative Seite der Moderne gewesen ist und noch weiterhin ist. In der Moderne geht es um ein bestimmbares Menschenbild, das sich in Politik und Ökonomie unterschiedlich konkretisiert, jedoch gleichermaßen von vorstaatlichen und individuellen Rechten ausgeht. Das normative Potential dieses Menschenbildes hat sich in den vergangenen drei Jahrhunderten entfaltet und die Transformation im Westfälischen System stark bestimmt. Drittens ist das Westfälische System wesentlich dadurch bestimmt dass immer wieder die normative und die rationale Seite der Moderne miteinander in Konflikt geraten und ausbalanciert werden müssen. In der frühen Phase des Westfälischen Systems überwog die instrumentelle, auf Handlungs rationalität gerichtete Komponente der Moderne; heute ist der wesentliche Konfliktbereich durch die schwierige Abgrenzung von Staatenrechten und Menschenrechten bezeichnet.

Das Westfälische System hat sich als Ordnungsmodell global durchgesetzt. Die Welt ist heute in territorial definierte Staaten aufgeteilt, mit einer bürokrati-

---

<sup>840</sup> Vgl. zusammenfassend John Gerard Ruggie, „Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices“, in: *European Journal of International Relations* 10.4 (2004), S. 499-531.

schen Innenausstattung und Strukturen von Souveränität, die sich nach dem europäischen Modell definieren. Die Staatengemeinschaft entscheidet über die Zulassung (d.h. Anerkennung) neuer Staaten nach den Mustern klassischer Völkerrechtslehre – Staatsgewalt, Staatsgebiet, Staatsvolk. Schon alleine aus diesen Erwägungen spricht wenig für die baldige Entstehung eines Weltstaates.<sup>841</sup> Kein staatlicher Akteur hat sich diese Forderung bislang auf die Fahnen geschrieben. Auch die Verdichtung zu regionalen Staatenbildungsprozessen wie beispielsweise in der Europäischen Union scheint keineswegs eine Einbahnstraße hin zu suprastaatlichen Strukturen zu sein. Die Ablehnung der Europäischen Verfassung in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden verweist auf den Staat bzw. das Staatsvolk als Sitz der Souveränität und Legitimität. Dort, wo neue suprastaatliche Strukturen von der Bevölkerung als nicht legitim interpretiert werden findet eine rein von exekutivem Voluntarismus getragene Integrationspolitik ihre Grenzen.

Aber auch umgekehrt stellt das Modell des Westfälischen Systems eine Blaupause für die Analyse dar, wenn es beispielsweise um die Abwesenheit staatlicher Strukturen geht oder die vielfältige Überlappung von Zuständigkeiten in neumittelalterlichen Strukturen.<sup>842</sup> Dort, wo staatliche Souveränität zusammenbricht oder nicht effektiv umgesetzt werden kann, öffnen sich die Wege in die Atavismen ungehinderter Gewaltausübung, gegen deren Schreckensbild Thomas Hobbes einst den Leviathan in Stellung gebracht hatte. Es öffnen sich darüber hinaus jene Formen von Schattenwirtschaft, die von globalen Wirtschafts- und Finanzströmen profitieren, ohne selbst das Rechtsinstitut des Eigentums anzuerkennen. Und schließlich finden sich dort, wo Souveränität Lücken in der territorial definierten Ausübung lässt, Nischenexistenzen für präwestfälische Strukturen, von der Piraterie bis hin zu lokalen *warlords* und kriminellen Vereinigungen, die auch territoriale Herrschaftsansprüche durchsetzen. Aus diesem Grund ist Souveränität eben nicht nur eine Begrifflichkeit mit beschreibendem bzw. erklärendem Charakter, sondern hat einen normativen Kern. Die Ausübung staatlicher Souveränität ist die Voraussetzung von Frieden, Sicherheit und Zivilität.<sup>843</sup>

---

<sup>841</sup> Die anders lautende These bei Alexander Wendt, „Why a World State is Inevitable“, in: *European Journal of International Relations* 9.4 (2003), S. 491-542 hat etwas von dem Optimismus einer geschichtsphilosophischen Spekulation; fraglich ist auch, ob ein solcher Weltstaat, wenn er denn möglich wäre, auch wünschbar ist.

<sup>842</sup> Jörg Friedrich, „The Meaning of New Medievalism“, in: *European Journal of International Relations* 7.4 (2001), S. 475-501.

<sup>843</sup> Das relativiert die These von Christopher Daase, dass die so genannten „kleinen“ Kriege von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren das internationale System grundlegend transformieren. Zwar ist es richtig, dass die „großen“ konventionellen Kriege an der Wiege des Westfälischen Systems standen, ebenso aber staatliche Souveränität als effektive Herrschaftsgewalt. Daher sind die

Insofern die traditionellen Begriffe der Theorie der internationalen Beziehungen – Macht, Interesse, Krieg und Frieden usf. – sich auf die staatliche Souveränität als zentralem Ordnungsmerkmal des Westfälischen Systems beziehen, können auch sie nicht lediglich instrumentell verstanden werden, sondern tragen notwendig eine normative Dimension in sich. Über den Vergleich und die Bewertung von Machtpotentialen, die lediglich in Machtkategorien denkende Analyse nationaler, d.h. staatlicher Interessen und die in Konstellationen und Strukturen denkende Darstellung internationaler Politik ist das normative Implikat der Politikwissenschaft, das der Disziplin einmal ihre besondere Legitimität gegeben hat, in den Hintergrund geraten. Dies sollte aber nicht verwundern, denn in der Formationsphase des Westfälischen Systems spielten die Technik der Herrschaft und die Instrumente der Souveränität die entscheidende Rolle. Dass die Disziplin der Internationalen Beziehungen „handmaiden to Western power and interests“ war<sup>844</sup>, ergibt sich schon daraus, dass das Westfälische System von Europa seinen Ausgang nahm, und mit ihm auch die Spielregeln exportiert wurden; mittlerweile scheint mit der Entfaltung des normativen Potentials des Westfälischen Systems auch die einseitige Vereinnahmung der Disziplin der Internationalen Beziehungen für bestimmbarere Interessen normativ zugunsten eines Universalismus der Menschenrechte beschränkt.<sup>845</sup>

Gleichwohl: Die beschriebene normative Dimension bedeutet nicht, dass Politik innerstaatlich oder international zugunsten deliberativer Prozesse der Entscheidungsfindung suspendiert werden kann. Politik bleibt darauf angewiesen, Regeln der Konfliktaustragung für solche Interessen bereit zu stellen, die sich nicht deliberativ auflösen lassen. Politik kann nicht durch Moral ersetzt werden. Sie schafft Identitäten und Identifikationen und „konstruiert“ damit ein „Wir“ in Abgrenzung zu und von anderen Gruppen. Diesem Tatbestand ist innerstaatlich durch die Anerkennung einer pluralen Struktur Rechnung getragen, der auf einem allgemein akzeptierten Grundkonsens beruht. Dem entspricht eine multipolare Struktur der internationalen Politik: Ein Staatenpluralismus, der

---

kleinen Kriege Konstitutionsbedingungen von Souveränität eher als Zeichen von Souveränitätsverfall. Christopher Daase, *Kleine Kriege – große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos 1999.

<sup>844</sup> Steve Smith, „Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11“, in: *International Studies Quarterly* 48 (2004), S. 499-515; 513.

<sup>845</sup> Ich teile nicht die Auffassung von Susan Strange, dass sich das Westfälische System als ein „Westfailure System“ erwiesen habe weil es das internationale Finanzsystem nicht in den Griff bekommen habe, die Umwelt nicht schütze und die ökonomische Schere zwischen Reich und Arm nicht schließe. Diese Befunde sind historisch kurzschlüssig und vernachlässigen das normative Potential des Westfälischen Systems; vgl. Susan Strange „The Westfailure System“, in: *Review of International Studies* 25 (1999), S. 345-354.

verbindlicher Spielregeln bedarf, auch wenn diese – anders als in der innenpolitischen Arena – nicht erzwungen werden können.<sup>846</sup>

Die Analyse des Westfälischen Systems und seines Wandels hatte die Absicht, diese normative Dimension zu entdecken und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts den Blick historisch zu fundieren und normativ zu schärfen für die Möglichkeiten der Entwicklung des internationalen Systems, gleichzeitig aber die Disziplin der Internationalen Politik zu fundiertem und normativ gehaltvollem Urteil zu ermutigen.<sup>847</sup> Eine Disziplin der Internationalen Politik, die sich nur in Beschreibung und Erklärung verliert, hat ihre Legitimität ebenso verloren wie eine von der Praxis entkoppelte Theoriediskussion, in der unterstellt wird, die Interpretation einer Interpretation habe noch etwas mit der politischen Praxis zu tun. Im Mut zum begründeten Urteil und einer normativ gesättigten Perspektive kann die Disziplin der Internationalen Politik neue Bedeutung erhalten. Die Analyse der Transformationen im Westfälischen System sollte einen Weg aufzeigen, von dem aus weitere Fragestellungen entwickelt werden können.

---

<sup>846</sup> Argumente bei Chantal Mouffe, *On the Political*. London, New York: Routledge, Taylor and Francis Group 2005.

<sup>847</sup> In diesem Sinn scheint mir auch E. H. Carr zu verstehen zu sein wenn er schreibt: „Mature thought combines purpose with observation and analysis. Utopia and reality are thus two facets of political science. Sound political thought will be found only where both have their place.” Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. London: Macmillan 1981, S. 10.

# Literaturverzeichnis

- Adorno, Theodor W., *Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1969
- Agamben, Giorgio, *Homo sacer. Die souveräne Welt und das nackte Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002
- Albert, Mathias, *Fallen der (Welt-)Ordnung. Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*. Opladen: Leske und Budrich 1996
- Albert, Mathias, Lothar Brock, Stephan Hessler, Ulrich Menzel, Jürgen Neyer, *Die Neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999
- Albrecht, Ulrich (Hrsg.), *Rüstung und Sicherheit*. Heidelberg: Spektrum der Wissenschaft 1985
- Albrow, Martin, *Abschied vom Nationalstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998
- Alten, Jürgen von, *Die ganz normale Anarchie. Jetzt erst beginnt die Nachkriegszeit*. Berlin: Siedler 1994
- Altenhof, Ralf, *Die Enquetekommissionen des Deutschen Bundestags*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002
- Alter, Peter, *Nationalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
- Altwater, Elmar und Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot 2002
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London und New York: Verso 1983
- Anderson, M. S. (Matthew Smith), *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. New York und London: Longman 1993
- Andrew, Edward, *Shylock's Rights. A Grammar of Lockian Claims*. Toronto u. a.: University of Toronto Press 1988
- Angell, Norman, *The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*. London: Heinemann 1913 (repr.)
- Anim, Ash (Hrsg.), *Post-Fordism: A Reader*. Oxford, Cambridge, MA: Blackwell 1994
- Arendt, Hannah, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*. München: Piper 1986
- Arendt, Hannah, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*. München und Zürich: Piper 1981
- Aron, Raymond, „Der Krieg und die industrielle Gesellschaft“, in: Uwe Nerlich (Hrsg.), *Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter*. Gütersloh: Bertelsmann Verlag 1966, S. 17-65
- Aron, Raymond, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1963
- Asch, Ronald und Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Absolutismus – ein Mythos? Strukturwandel monarchischer Herrschaft in West- und Mitteleuropa (ca. 1550-1700)*. Köln, Weimar, Wien: Böhlau 1996
- Ashley, Richard, „The Poverty of Neorealism“, in: *Neorealism and Its Critics*, hrsgg. von Robert O. Keohane, New York: Columbia University Press 1986, S. 255-300
- Bade, Klaus, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*. München: Beck 1994



- Badie, Bertrand, *L'Etat importé. Essais sur l'occidentation de l'ordre politique*. Paris: Fayard 1992
- Bahro, Rudolf, *Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1977
- Bald, Detlef, *Vom Kaiserheer zur Bundeswehr*. Frankfurt am Main u.a.: Lang 1981
- Bald, Detlef, Wilhelm Sahner und Matthias Zimmer, *Parlamentarische Kontrolle, Bundeswehr und öffentliche Meinung, dargestellt am Beispiel der Großen und Kleinen Anfragen des Deutschen Bundestages 1953-1987*. (=Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 46), München: SOWI 1988
- Baldwin, David A., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press 1993
- Barber, Benjamin, *Jihad vs McWorld*. Toronto: Random House 1995
- Bartelson, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press 1995
- Baruzzi, Arno, *Einführung in die politische Philosophie der Neuzeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1983
- Baruzzi, Arno, *Mensch und Maschine. Das Denken sub specie machinae*. München: Fink 1973
- Basinger, Scott J. und Mark Hallerberg, "Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom", in: *American Political Science Review* 98 (2004), S. 261-276
- Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot, Hants: E. Elgar 1994
- Baumann, Zygmunt, *Modernity and the Holocaust*. Ithaca, New York: Cornell University Press 1992
- Baumgart, Winfried, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1830-1878* (=Handbuch der Geschichte der internationalen Beziehungen, Band 9), hrsgg. von Heinz Duchhardt und Franz Knipping. Paderborn u.a.: Schöningh 1999
- Beck, Hermann, *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia: Conservatives, Bureaucracy and the Social Question, 1815-1870*. Ann Arbor: University of Michigan Press 1994
- Beck, Ulrich, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Suhrkamp: Frankfurt am Main 1993
- Beck, Ulrich, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986
- Beck, Ulrich, *Was ist Globalisierung?* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997
- Beester Möller, Gerhard, *Thomas von Aquin und der gerechte Krieg: Friedensethik im theologischen Kontext der Summa Theologiae*. Köln: J.P. Bachem 1990
- Behr, Hartmut, *Zuwanderung im Nationalstaat. Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik und Frankreich*. Opladen: Leske und Budrich 1998.
- Bell, Daniel, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books 1973

- Benhabib, Seyla, *Kulturelle Vielfalt und demokratische Gleichheit. Politische Partizipation im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Fischer 1999
- Benz, Arthur, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München und Wien: Oldenbourg 2001
- Benz, Arthur, *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos 1994
- Berlin, Isaiah, „Herder and the Enlightenment“, in: Ders., *The Proper Study of Mankind*, hrsgg. von Henry Hardy und Roger Hausheer, London: Chatto und Windus 1997, S. 359-435
- Berlin, Isaiah, „Kant as an Unfamiliar Source of Nationalism“, in: Ders., *The Sense of Reality. Studies in Ideas and Their History*, hrsgg. von Henry Hardy. London: Pimlico 1997, S. 232-248
- Berman, Paul, *Terror and Liberalism*. New York: W. W. Norton & Company 2003
- Bernauer, Thomas, *Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*. Leske und Budrich: Opladen 2000
- Beyfuß Jörg und Jan Eggert, *Ausländische Investitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte. Aktuelle Trends, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung und die Bedeutung der staatlichen Förderung* (= Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 258). Köln: Deutscher Instituts-Verlag 2000
- Beyme, Klaus von, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Post-moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991
- Black, Cyril E., *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. New York: Harper&Row 1966
- Blaich, Fritz, *Die Epoche des Merkantilismus*. Wiesbaden: Steiner 1973
- Blatter, Joachim, *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*. Baden-Baden: Nomos 2000
- Bleek, Wilhelm, *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck 2001
- Bleiker, Roland, „Forget IR Theory“, in: *Alternatives* 22 (1997), S. 57-85
- Bloom, William, *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press 1990
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, „Der Westfälische Friede und das Bündnisrecht der Reichsstände“, in: *Der Staat* 8 (1969), S. 449-478
- Bodin, Jean, *Sechs Bücher über den Staat*. Buch I-III, hrsgg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch, München: Beck 1981
- Böhme, Gernot und Nico Stehr (Hrsg.), *The Knowledge Society. The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*. Dordrecht: Reibel 1986
- Boli, John und George M. Thomas (Hrsg.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press 1999
- Bonefeld, Werner und John Holloway (Hrsg.), *Post-Fordism and Social Form: A Marxist Debate on the Post-Fordist State*. London: Macmillan 1991
- Borchardt, Knut, „Europas Wirtschaftsgeschichte – ein Modell für Entwicklungsländer?“ in: Rudolf Braun, Wolfram Fischer, Helmut Großkreutz, Heinrich Volkmann

- (Hrsg.), *Gesellschaft in der industriellen Revolution*. Köln: Kiepenheuer & Witsch 1973, S. 343-366
- Braudel, Fernand, „Europa erobert den Erdkreis“, in: Ders., (Hrsg.), *Europa: Bausteine seiner Geschichte*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1989, S. 7-37
- Breuer, Stefan, *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*. Reinbek: Rowohlt 1998
- Bringmann, Tobias C., *Handbuch der Diplomatie 1815-1863. Auswärtige Missionschefs in Deutschland und deutsche Missionschefs im Ausland von Metternich bis Adenauer*. München: K.G. Saur 2001
- Brock, Lothar, „'Staatenrecht' und ‚Menschenrecht‘. Schwierigkeiten der Annäherung an eine weltbürgerliche Ordnung“, in: Matthias Lutz-Bachmann, James Bohmann, *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 201-225
- Brockner, Manfred, *Arbeit und Eigentum. Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentumstheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992
- Brooks, Stephen G. und William C. Wohlfarth, „Power, Globalization and the End of the Cold War. Reevaluating a Landmark Case for Ideas“, in: *International Security* 25.3 (winter 2000/2001), S. 5-53
- Brophy, James M., *Capitalism, Politics and Railroads in Prussia, 1830-1870*. Columbus: Ohio State University Press 1998
- Brown, Chris, *International Relations Theory. New Normative Approaches*. New York: Columbia University Press 1992
- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones, Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1996
- Brownlie, Ian, *Basic Documents in International Law*. Oxford: Clarendon Press 1995
- Brückner, Jutta, *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht*. München: Beck 1977
- Brune, Rolf, *US Cross Border Lease: Ein modernes Finanzierungsinstrument mit Risiken*. Düsseldorf: SGK 2004
- Brunkhorst, Hauke, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002
- Brunner, Otto, *Land und Herrschaft*. Brünn u.a.: Rudolf M. Rohrer Verlag 1942
- Brunschwig, Henri, *French Colonialism, 1871-1914. Myth and Realities*. New York: Praeger 1964
- Brzezinski, Zbigniew und Samuel Huntington, *Political Power: USA/USSR*. New York: Viking Press 1964
- Brzezinski, Zbigniew, „Amerika im technetronischen Zeitalter“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B22/1968, S. 3-14
- Buchanan, James M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: Chicago University Press 1975
- Buchheim, Christoph, *Industrielle Revolutionen. Langfristige Wirtschaftsentwicklungen in Großbritannien, Europa und in Übersee*. München: dtv 1994
- Buckle, Stephen, *Natural Law and the Theory of Property. Grotius to Hume*. Oxford: Clarendon Press 1991

- Buhr, Manfred und Alfred Kosing, *Kleines Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Philosophie*. Berlin: Dietz 1975
- Bull, Hedley und Adam Watson (Hrsg.), *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press 1984
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of World Politics*. New York: Columbia University Press 1995
- Burch, Kurt, *'Property' and the Making of the International System*. Boulder, London: Lynne Rienner 1998
- Burke, Edmund, „A Vindication of Natural Society“, in: *Pre-Revolutionary Writings*, hrsgg. von Ian Harris, Cambridge: Cambridge University Press 1993, S. 8-57
- Burke, Edmund, *Betrachtungen über die französische Revolution*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1967
- Burke, Peter „Did Europe Exist Before 1700?“, in: *Journal of the History of Ideas* 1 (1980), S. 1-29.
- Burkhardt, Johannes, „Die Friedlosigkeit der frühen Neuzeit. Grundlegung einer Theorie der Bellizität Europas“, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 24.4 (1997), S. 509-574
- Burkhardt, Johannes, *Der Dreißigjährige Krieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992
- Busch, Andreas, „Die Globalisierungsdebatte: Ein einführender Überblick über Ansätze und Daten“, in: Andreas Busch, Thomas Plümper (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos 1999, S. 13-40
- Busch, Andreas, *Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Banken im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003
- Butterwegge, Christoph, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden: VS-Verlag 2005
- Buzan, Barry und Richard Little, „Reconceptualizing Anarchy: Structural Realism Meets World History“, in: *European Journal of International Relations* 2.4 (1996), S. 403-438
- Buzan, Barry und Richard Little, „The Idea of 'International System': Theory Meets History“, in: *International Political Science Review* 15.3 (1994), S. 231-255
- Buzan, Barry, „From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School“, in: *International Organization* 47.3 (1993), S. 327-352
- Buzan, Barry, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press 2004
- Camillieri, Joseph A., Anthony Jarvis, Albert J. Paoloni, *The State in Transition: Reimagining Political Space*. Boulder: Rienner 1995
- Carens, Joseph H., „Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective“, in: Brian Barry und Robert E. Goodin (Hrsg.), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press 1992, S. 25-47
- Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. London: Macmillan 1981
- Cassels, Alan, *Ideology and International Relations in the Modern World*. London und New York: Routledge 1996

- Cassirer, Ernst, *Das Erkenntnisproblem in der Philosophie und Wissenschaft der neueren Zeit*. Band 1, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1974
- Cassirer, Ernst, *Der Mythos des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
- Cecil, Lamar, *The German Diplomatic Service, 1871-1914*. Princeton: Princeton University Press 1976
- Cerny, Philip G., *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. London u.a.: Sage Publ. 1990
- Cesarani, David und Mary Fulbrook (Hrsg.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London und New York: Routledge 1996
- Charvet, John, „The Idea of State Sovereignty and the Right of Humanitarian Intervention“, in: *International Political Science Review* 18.1 (1997), S. 39-48.
- Chodak, Szymon, *The New State. Etatization of Western Societies*. Boulder und London: Lynne Rienner 1989
- Clark, Ian, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*. Oxford, New York: Oxford University Press 1997
- Cobden, Richard, *Speeches on Questions of Public Policy by Richard Cobden, M.P.*, hrsgg. von John Bright und James E. Thorold Rogers, Bd. I, London: Macmillan 1870
- Cochran, Molly, *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press 1999
- Cohen, Morris, „Property and Sovereignty“, in: *Property. Mainstream and Critical Positions*, hrsgg. von C.B. Macpherson, Toronto u.a.: University of Toronto Press 1978, S. 155-175
- Connor, Walker, *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press 1994
- Conrad, Sebastian, *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich*. München: Beck 2006
- Cooley, Alexander und James Roon, „The NGO Scramble. Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action“, in: *International Security* 27.1 (Summer 2002), S. 5-39
- Cormack, Lesley B., *Charting an Empire. Geography at the English Universities, 1580-1620*. Chicago und London: University of Chicago Press 1997
- Corvisier, André und John Childs, „Losses of Life“, in: André Corvisier und John Childs, *A Dictionary of Military History*. Oxford: Blackwell 1994, S. 463-471
- Cosman, Madeleine Pelter, „Illegal Aliens and American Medicine“, in: *Journal of American Physicians and Surgeons* 10.1 (2005), S. 6-10
- Crafts, Nicholas, *Globalization and Growth in the Twentieth Century*. IMF Working Paper 00/44
- Craig, Gordon, *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945*. New York und Oxford: Oxford University Press 1956
- Crozier, Michael, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press 1975
- Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik* (=PVS Sonderheft 1/1969). Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag 1969

- Czerwick, Edwin, *Bürokratie und Demokratie. Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*. Berlin: Duncker & Humblot 2001
- Daase, Christopher, *Kleine Kriege – große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos 1999
- Davidson, Basil, *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation State*. New York: Times Books 1992
- Davis, David R. und Will H. Moore, „Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behaviour“, in: *International Studies Quarterly* 41 (1997), S. 171-184
- Deane, Phyllis und W.A. Cole, *British Economic Growth, 1688-1959. Trends and Structure*. London: Cambridge University Press 1967
- Deane, Phyllis, *The First Industrial Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press 1965
- Delmas, Philippe, *The Rosy Future of War*. New York: The Free Press 1997
- Dennert, Jürgen, *Ursprung und Begriff der Souveränität*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag 1964
- Der Derian, James und Michael J. Shapiro, *International/Intertextual Relations: Boundaries of Knowledge and Practice in World Politics*. Lexington: Lexington Books 1989
- Deutsch, Karl, „Nation und Welt“, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), *Nationalismus*. Königstein: Athenäum 1978, S. 49-66
- Deutscher Industrie- und Handelstag, *Produktionsverlagerung als Element der Globalisierungsstrategie von Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*. Berlin: DIHK 2003
- Devetak, Richard, „The Project of Modernity and International Relations Theory“, in: *Millennium* 24.1 (1995), S. 27-51
- Dickinson, Harry T., *Liberty and Property. Political Ideology in Nineteenth Century Britain*. London: Holmes and Meier Publ. 1977
- Dickmann, Fritz, *Der Westfälische Frieden*. Münster: Aschendorff 1972
- Dickmann, Fritz, *Friedensrecht und Friedenssicherung. Studien zum Friedensproblem in der neueren Geschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1971
- Dingeldey, Irene, „Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8-9/2006, S. 3-9
- Djilas, Milovan, *The New Class*. New York: Praeger 1957
- Döring, Dieter, „Sozialstaat in unübersichtlichem Gelände: Erkundung seiner Reformbedarfe unter sich verändernden Rahmenbedingungen“, in: Ders. (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999, S. 11-40
- Dörrie, Klaus und Bernd Röttger, *Das neue Marktregime: Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells*. Hamburg: VSA 2003
- Doyle, Michael W., *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*. New York, London: W.W. Norton 1997
- Doyle, Michael, „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs“, in: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), S. 205-235; 323-353

- Dreher, Axel, „Der Einfluss der Globalisierung auf die Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder“, in: Renate Ohr (Hrsg.), *Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik*. Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 75-96
- Drezner, Daniel W., „Globalization and Policy Convergence“, in: *International Studies Review* 3.1 (2001), S. 53-78
- Duchhardt, Heinz, „'Westphalian System'. Zur Problematik einer Denkfigur“, in: *Historische Zeitschrift* 269 (1999), S. 305-315
- Duchhardt, Heinz, „Westfälischer Friede und internationale Beziehungen im Ancien Régime“, in: *Historische Zeitschrift* 249 (1989), S. 529-543
- Duchhardt, Heinz, *Balance of Power und Pentarchie. Internationale Beziehungen 1700-1785*. Paderborn u.a.: Schöningh 1997
- Duchhardt, Heinz, *Gleichgewicht der Kräfte, Convergence, Europäisches Konzert*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1976
- Dülffer, Jost, Martin Kröger, Rolf-Harald Wippich, *Vermiedene Kriege. Deeskalation von Konflikten der Großmächte zwischen Krimkrieg und Erstem Weltkrieg (1856-1914)*. München: Oldenbourg 1997
- Dunne, Tim, *Inventing International Society: A History of the English School*. Basingstoke: Macmillan 1998
- Eckardt, Frank, *Soziologie der Stadt*. Bielefeld: transcript 2004
- Eckermann, Johann Peter, *Gespräche mit Goethe in den letzten Jahren seines Lebens*. Hrsgg. von Christoph Michel, Frankfurt am Main: Deutscher Klassiker Verlag 1999
- Eckstein, Harry (Hrsg.), *Internal War. Problems and Approaches*. New York: Free Press 1964
- Elias, Norbert, *Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert*, hrsgg. von Michael Schröter, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990
- Elkins, David, „Globalization, Telecommunication, and Virtual Ethnic Communities“, *International Political Science Review* 18.2 (1997), S. 139-152
- Ellis, John, *The Social History of the Machine Gun*. London u.a.: The Cresset Library 1987
- Ellul, Jacques, „Die Technokratie“, in: Hans Maier, Klaus Ritter, Ulrich Matz (Hrsg.), *Politik und Wissenschaft*. München: Beck 1971, S. 167-205
- Ellul, Jacques, *The Technological Society*. New York: Vintage 1964
- Ellwein, Thomas, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1993
- Enderlein, Hendrik, *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt am Main und New York: Campus 2004
- Engler, Wolfram, *Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft*. Berlin: Aufbau Verlag 2005
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages: *Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*. Drucksache 14/9200

- Esser, Josef, „Der kooperative Nationalstaat im Zeichen der ‚Globalisierung‘“, in: Dieter Döring (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999, S. 117-144
- Estevadeordai, Antoni, Brian Frantz, Alan M. Taylor, *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*. NBER Working Paper 9318, 2002
- Euchner, Walter, *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1979
- Eucken, Walter, „Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus“, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 36 (1932), S. 297-321
- European Commission (DG Taxation and Customs Union), *Activities of the European Union in the Tax Field in 2003*. Doc (2004) 1402, Brussels, 27. Januar 2004; [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/taxation/information\\_notes/report\\_activities\\_2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/information_notes/report_activities_2003.pdf)
- Evangelista, Matthew, *Innovation and Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*. Ithaca und London: Cornell University Press 1988
- Falk, Richard A., *A Study of Future Worlds*. New York: The Free Press 1975
- Falk, Richard A., Robert C. Johansen und Samuel S. Kim (Hrsg.), *The Constitutional Foundations of World Peace*. Albany: State University of New York Press 1993
- Faul, Erwin, *Der moderne Machiavellismus*. Köln und Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1961
- Ferguson, Niall, *Der falsche Krieg. Der erste Weltkrieg und das 20. Jahrhundert*. Stuttgart: DVA 1999
- Finer, Samuel E., *The History of Government from the Earliest Times. Vol. III: Empires, Monarchies and the Modern State*. Oxford: Oxford University Press 1999
- Fischer, Wolfram, „Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung“, in: Rudolf Braun u.a., *Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte*. Köln: Kiepenheuer und Witsch 1972, S. 287-304
- Flechtheim, Ossip K., *Von Marx bis Kolakowski: Sozialismus oder Untergang in der Barbarei?* Köln und Frankfurt am Main: EVA 1978
- Flörkemeier, Holger, *Globalisierung ohne Grenzen. Die regionale Struktur des Welthandels*. Berlin: Duncker & Humblot 2001
- Förster, Stig, „Einleitung“, in: *An der Schwelle zum Totalen Krieg. Die militärische Debatte über den Krieg der Zukunft 1919-1939*. Hrsgg. von Stig Förster, Paderborn u.a.: Schöningh 2002, S. 15-36
- Forsthoff, Ernst, *Der totale Staat*. Hamburg: Hanseatische Verlags-Anstalt 1933
- Foucault, Michel, *Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2004
- Fraenkel, Ernst, *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. New York: Oxford University Press 1941
- Frankel, Joseph, *Nationales Interesse*. München: List 1971
- Franzius, Claudio, „Der ‚Gewährleistungsstaat‘ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?“, in: *Der Staat* 42.4 (2003), S. 493-517
- Fraser, Nancy und Axel Honneth, *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003



- Frei, Daniel, *Der ungewollte Atomkrieg. Eine Risikoanalyse*. München: Beck 1983
- Frevort, Ute, *Ehrenmänner. Das Duell in der bürgerlichen Gesellschaft*. München: Beck 1991
- Fried, Alfred H., *Die moderne Friedensbewegung*. Leipzig: Teubner 1907
- Fried, Alfred H., *Die moderne Schiedsgerichtsbewegung*. Berlin: Verlag Continent o.J. (1904)
- Fried, Alfred H., *Friedens-Katechismus. Ein Compendium der Friedenslehre zur Einführung in die Friedensbewegung*. Dresden, Leipzig und Wien: E. Pierson's Verlag 1895
- Friedman, Joel, „The Decline of Corporate Income Tax Revenues“, Center on Budget and Policy Priorities, October 2003 (<http://www.cbpp.org/10-16-03tax.htm> )
- Friedrich, Carl J. und Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. New York: Praeger 1963
- Friedrich, Carl Joachim, *Die Staatsräson im Verfassungsstaat*. Freiburg und München: Alber 1961
- Friedrich, Jörg, „The Meaning of New Medievalism“, in: *European Journal of International Relations* 7.4 (2001), S. 475-501
- Friedrich, Wolfgang-Uwe, „Gleichgewichtsdenken und Gleichgewichtspolitik zur Zeit des Deutschen Krieges“, in: *Gleichgewicht in Geschichte und Gegenwart*, hrsgg. von Wolf Gruner, Hamburg: Verlag Dr. Krämer 1989, S. 18-59
- Fukuyama, Francis, Rezension von David Held, Democracy and the Global Order, in: *Foreign Affairs* 75.4 (July/ August 1996), S. 136f.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*. The York: The Free Press 1992
- Gabriel, Oscar W. und Frank Brettschneider (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1994
- Gaddis, John L., „The Cold War, the Long Peace, and the Future“, in: Michael J. Hogan (Hrsg.), *The End of the Cold War. Its Meaning and Implications*. Cambridge: Cambridge University Press 1992, S. 21-38
- Gaddis, John Lewis, „International Relations Theory and the End of the Cold War“, in: *International Security* 58 (1992/93), S. 5-58
- Gall, Lothar und Manfred Pohl (Hrsg.), *Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999
- Gall, Lothar und Rainer Koch (Hrsg.), *Der europäische Liberalismus im 19. Jahrhundert. Texte zu seiner Entwicklung*. Band 4, Frankfurt am Main: Ullstein 1981
- Gall, Lothar, „Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg“, in: Lothar Gall und Manfred Pohl (Hrsg.), *Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999, S. 13-70
- Gallagher, John und Ronald Robinson, „The Imperialism of Free Trade“, in: *The Economic History Review* 6 (1953), S. 1-15
- Garton Ash, Timothy, *Ein Jahrhundert wird abgewählt: Aus den Zentren Mitteleuropas 1980 bis 1990*. München: Hanser 1990
- Garton Ash, Timothy, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. New York: Random House 1993
- Gauchet, Marcel, *Die Erklärung der Menschenrechte. Die Debatte um die bürgerlichen Freiheiten 1789*. Reinbek: Rowohlt 1991

- Geis, Anna und Wolfgang Wagner, „Vom ‚demokratischen Frieden‘ zur demokratiezentrierten Friedens- und Konfliktforschung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2006), H. 2, S. 276-309
- Gellner, Ernest, *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press 1983
- Gerschekron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press 1962
- Giddens, Anthony, *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997
- Giddens, Anthony, *The Nation State and Violence*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press 1987
- Gierke, Otto von, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Aalen: Scientia 1958
- Global Public Policy Institute, *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda*. Berlin: GPPI 2003
- Gollwitzer, Heinz, *Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts*. München: Beck 1951
- Gömmel, Rainer, *Die Entwicklung der Wirtschaft im Zeitalter des Merkantilismus, 1620-1800*. München: Oldenbourg 1998
- Gonzalez-Pelaez, Ana und Barry Buzan, „A Viable Project of Solidarism? The Neglected Contributions of John Vincent’s Basic Rights Initiative“, in: *International Relations* 17.3 (2003), S. 321-339
- Graham, Gordon, *Ethics and International Relations*. Oxford: Blackwell Publ. 1997
- Grand Council of the Crees, *Sovereign Injustice. Forcible Inclusion of James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Quebec*. Nemaska 1995
- Gransow, Volker, *Konzeptionelle Wandlungen der Kommunismusforschung. Vom Totalitarismus zur Immanenz*. Frankfurt am Main: Campus 1980
- Greenfeld, Liah, *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1992
- Grefe, Christian, Matthias Greffrath, Harald Schumann, *Attac: Was wollen die Globalisierungskritiker?* Reinbek: Rowohlt 2003
- Grewe, Wilhelm, „Was ist klassisches und was ist modernes Völkerrecht?“, in: Alexander Böhm, Klaus Lüdersen und Karl-Heinz Ziegler (Hrsg.), *Idee und Realität des Rechts in der Entwicklung internationaler Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos 1983, S. 111-131
- Grewe, Wilhelm, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*. Baden-Baden: Nomos 1988
- Gross, Leo, „The Peace of Westphalia 1648 – 1948“, in: *American Journal of International Law* 42.1 (1948), S. 20-41
- Gutmann, Amy, *Identity in Democracy*. Princeton und Oxford: Princeton University Press 2003
- Habermas, Jürgen, *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1988
- Habermas, Jürgen, „Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung“, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 67-84
- Habermas, Jürgen, „Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat“, in: Ders., *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, S. 237-276

- Habermas, Jürgen, „Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren“, in: Ders., *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 192-236
- Habermas, Jürgen, „Legitimationsprobleme im modernen Staat“, in: Ders., *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1982, S. 271-303
- Habermas, Jürgen, „Von der Machtpolitik zur Weltbürgergesellschaft“, in: Ders., *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001, S. 27-39
- Hall, John A., *International Orders*. Cambridge: Cambridge University Press 1996
- Ham, Peter van, „The Rise of the Brand State“, in: *Foreign Affairs*, September/Okttober 2001, S. 2-6
- Hansen, Randall, Patrick Weil (Hrsg.), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave 2001
- Hardt, Michael und Antonio Negri, *Empire. Die neue Weltordnung*. Frankfurt am Main und New York: Campus 2002
- Harich, Wolfgang, *Kommunismus ohne Wachstum: Babeuf und der Club of Rome*. Reinbek: Rowohlt 1975
- Harms, Jens und Christoph Reichard (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos 2003
- Harvey, David, *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell 1996
- Harvey, David, *The Condition of Postmodernity*. Cambridge, MA und Oxford: Blackwell 1990
- Haselbach, Dieter, „Multicultural Reality and the Problem of German Identity“, in: Ders. (Hrsg.), *Multiculturalism in a World of Leaking Boundaries*. Münster: LIT 1998, S. 210-228
- Hayworth, John D., *Whatever it Takes: Illegal Immigration, Border Security, and the War on Terror*. Washington, D.C.: Regnery Pub. 2006
- Hegel, G. W. F., *Phänomenologie des Geistes*. Frankfurt am Main: Ullstein 1973
- Heine, Heinrich, *Lutezia. Berichte über Politik, Kunst und Volksleben*. Säkularausgabe Band 11, Berlin: Akademie-Verlag 1974
- Held, David und Anthony McGrew, *Globalization/ Antiglobalization*. Cambridge: Polity Press 2002
- Held, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press 1995
- Held, David, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge, UK: Polity 2004
- Heller, Thomas C., „Modernity, Membership, and Multiculturalism“, in: *Stanford Humanities Review* 5.2 (1997), S. 2-69
- Henning, Friedrich-Wilhelm, *Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert*. Paderborn: Schöningh 1996
- Hennis, Wilhelm, Peter Graf Kielmansegg, Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart: Klett-Cotta 1977 (2 Bde.)
- Henshall, Nicholas, *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*. London/New York: Longman 1992

- Hermann, Margret G., „One Field, Many Perspectives: Building the Foundations for Dialogue“, in: *International Studies Quarterly* 42 (1998), S. 605-624
- Herren, Madeleine, „Modernisierung, Außenpolitik und Integration im Jahrhundert des Internationalismus“, in: *Historische Mitteilungen* 7.1 (1994), S. 1-43
- Herren, Madeleine, *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1864-1914*. München: Oldenbourg 2000
- Herwig, Holger, *Hammer or Anvil? Modern Germany 1648 – Present*. Lexington, Mass., Toronto: D.C. Heath 1994
- Herz, John H., „The Rise and Demise of the Territorial State“, in: *World Politics* 1957, S. 473-493.
- Herz, John H., *Staatenwelt und Weltpolitik*. Hamburg: Hoffmann und Campe 1974
- Herz, John H., *Weltpolitik im Atomzeitalter*. Stuttgart: Kohlhammer 1961
- Higgott, Richard, „Contested Globalisation: The Changing Context and normative Challenges“, in: *Review of International Studies* 26.5 (2000), S. 131-153.
- Hildebrandt, Klaus, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler*. Stuttgart: DVA 1995
- Hilferding, Rudolf, *Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1968
- Hinde, Wendy, *Richard Cobden: A Victorian Outsider*. New Haven und London: Yale University Press 1987
- Hinsley, F.H., *Sovereignty*. London: C.A Watts 1966
- Hintze, Otto, „Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verfassungsgeschichte. Eine vergleichende Studie“, in: Ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1970, S. 242-274
- Hintze, Otto, „Die Hohenzollern und der Adel“, in: Ders., *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preußens*, hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1967, S. 30-55
- Hintze, Otto, „Imperialismus und Weltpolitik“, in: Ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsgg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1962
- Hintze, Otto, „Wesen und Wandlung des modernen Staates“, in: Ders., *Gesammelte Werke*, Bd. 1, hrsgg. von Gerhard Oestreich Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1962, S. 470-496
- Hintze, Otto, *Die Hohenzollern und ihr Werk*, Berlin: Parey 1915
- Hirsch, Joachim, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin, Amsterdam: Edition ID-Archiv 1995
- Hirsch, Joachim, *Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat*. Berlin: ID-Verlag 1998
- Hirschmann, Albert O., *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980
- Hirst, Paul und Graham Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press 2002

- Hobbes, Thomas, *Leviathan*. Hrsgg. von Iring Fetscher, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1984
- Hobsbawm, Eric J., *Das imperiale Zeitalter, 1875-1914*. Frankfurt am Main, New York: Campus 1989
- Hobsbawm, Eric J., *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge und New York: Cambridge University Press 1990
- Hobson, John A., *Der Imperialismus*. Köln und Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1968
- Hobson, John M., „Disappearing taxes or the ‚race to the middle‘? Fiscal policy in the OECD“, in: Linda Weiss (Hrsg.), *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press 2003, S. 37-57
- Hoch, Martin, „Vater aller Dinge? Zur Bedeutung des Krieges für das Menschen- und Geschichtsbild“, in: *Mittelweg* 1999, H. 6, S. 30-48
- Hochstetler, Kathryn, Ann Marie Clark und Elisabeth J. Friedman, „Sovereignty in the Balance: Claims and Bargains at the UN Conferences on the Environment, Human Rights and Women“, in: *International Studies Quarterly* 44.4 (December 2000), S. 591-614
- Höffe, Otfried, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck 1999
- Höffe, Otfried, *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger. Politische Ethik im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck 2004
- Hoffman, Philip T. und Kathryn Norberg (Hrsg.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press 1994
- Hoffmann, Stanley und David P. Fidler, „Introduction“, in: Dies., (Hrsg.), *Rousseau on International Relations*. Oxford. Clarendon Press 1991, S. xi-lxxvii
- Hoffmann, Stanley, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press 1981
- Holl, Karl, *Pazifismus in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1988
- Holliday, Ian, „Ethics of Intervention: Just War Theory and the Challenge of the 21<sup>st</sup> Century“, in: *International Relations* 17.2 (2003), S. 115-133
- Holmqvist, Caroline, *Private Security Companies. The Case for Regulation*. (=SIPRI Policy Paper No. 9). Stockholm: SIPRI 2005
- Holsti, Kalevi J., „War, Peace and the State of the State“, in: *International Political Science Review* 16.4 (1994), S. 319-339
- Holsti, Kalevi J., *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press 1991
- Holsti, Kalevi J., *The Dividing Discipline*. Boston, MA: Allen & Unwin 1987
- Honneth, Axel, *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003
- Horkheimer, Max und Theodor W. Adorno, *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*. Frankfurt am Main: S. Fischer 1986
- Horowitz, Shale, „Reversing Globalization: Trade Policy Consequences of World War I“, in: *European Journal of International Relations* 10.1 (2004), S. 33-59.
- Howard, Michael, *War in European History*. Oxford und New York: Oxford University Press 1976
- Hueglin, Thomas O., „Globalization Without Citizens: A Critique of Reinicke’s *Global Public Policy* with a Comparative Look at Germany and the European Union“, in:

- Carl Lankowski (Hrsg.). *Governing Beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism or Going Local?* (Contemporary German Studies Research Report No. 11), Washington: The Johns Hopkins University 1999, S. 41-64
- Hueglin, Thomas, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press 1999
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster 1996
- Huntley, Wade L., „Kant’s Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace“, in: *International Studies Quarterly* 40 (1996), S. 45-76.
- Hutchinson, John und Anthony D. Smith, *Nationalism*. Oxford, New York: Oxford University Press 1994
- Illich, Ivan u.a., *Entmündigung durch Experten: Zur Kritik der Dienstleistungsberufe*. Reinbek: Rowohlt 1983
- Instrumenta Pacis Westphalicae*. Vollständiger Text mit Übersetzung der wichtigsten Teile und Regesten, bearbeitet von Konrad Müller. Bern und Frankfurt am Main: Lang 1966
- International Labour Office, *Global Employment Trends*. Geneva: International Labour Organization (Januar) 2004
- Jackson, Robert H., *Quasi-States, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press 1990
- Jacobson, David, *Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1996
- Jacoby, Henry, *Die Bürokratisierung der Welt*. Neuwied und Berlin: Luchterhand 1969
- Jäger, Thomas, *Isolation in der internationalen Politik*. Baden-Baden: Nomos 1996
- Jahn, Beate, *The Cultural Construction of International Relations: The Invention of the State of Nature*. Basingstoke: Palgrave 2000
- Jarvis, Darryl S.L. (Hrsg.), *International Relations and the ‘Third Debate’: Postmodernism and Its Critics*. Westport, CT: Praeger 2002
- Jensen, Nathan M., „Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment“, in: *International Organization* 57 (summer 2003), S. 587-616
- Jessop, Bob, *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity 2002
- Johnson, Laurie M., *Thucydides, Hobbes and the Interpretation of Realism*. DeKalb, Ill.: Northern Illinois University Press 1993
- Joll, James, *The Origins of the First World War*. London, New York: Longman 1984
- Jonas, Hans, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main: Insel Verlag 1982
- Jünger, Ernst, „Die totale Mobilmachung“, in: *Sämtliche Werke*. Band 7, Stuttgart: Klett-Cotta 1980, S. 119-142
- Kaelble, Hartmut, *Industrialisierung und soziale Ungleichheit*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1983
- Kaiser, Karl, „Transnationale Politik“, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik* (=PVS Sonderheft 1/1969). Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag 1969, S. 80-109

- Kant, Immanuel, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I* (=Werkausgabe Band XI), hrsgg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1977
- Kantorowicz, Ernst H., *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton: Princeton University Press 1997
- Kaplan, Morton, *System and Process in International Politics*. New York: Wiley 1957
- Kaschuba, Wolfgang, *Die Überwindung der Distanz. Zeit und Raum in der europäischen Moderne*. Frankfurt am Main: Fischer 2004
- Kautsky, Karl, *Der Weg zur Macht. Politische Betrachtungen über das Hineinwachsen in die Revolution*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1972
- Kedourie, Elie, *Nationalism*. Oxford, UK: Blackwell 1993
- Keegan, John, *A History of Warfare*. New York: Knopf 1993
- Kegley, Charles (Hrsg.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neorealism Challenge*. New York: St. Martin's 1995
- Kennedy, Paul, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuchverlag 1991
- Keohane, Robert O. und Lisa L. Martin, „The Promise of Institutional Theory“, in: *International Security* 20.1 (Summer 1995), S. 39-51
- Kershaw, Ian, *The Nazi Dictatorship. Problems and Perspectives of Interpretation*. London u.a.: Edward Arnold 1993
- Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme* (PVS Sonderheft 7/1976), Opladen: Westdeutscher Verlag 1976
- Kießling, Friedrich, *Gegen den „großen Krieg“? Entspannung in den internationalen Beziehungen 1911-1914*. München: Oldenbourg 2002
- Kimminich, Otto, *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen und Basel: Francke 1997
- Kindermann, Gottfried Karl (Hrsg.), *Grundelemente der Weltpolitik*. München u.a.: Piper 1986
- Kissinger, Henry, *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster 1994
- Kleinheyer, Gerd, „Grundrechte, Menschen-, Bürger- und Volksrechte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Band II, hrsgg. von O. Brunner, W. Conze und R. Koselleck, Stuttgart: Klett Cotta 1975, S. 1047-1082
- Knemeyer, Franz-Ludwig, „Polizei“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Band IV, Stuttgart: Klett-Cotta 1978, S. 875-897
- Koch, Claus und Dieter Senghaas (Hrsg.), *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1970
- Kohn, Hans, *The Idea of Nationalism*. New York: Macmillan 1944
- Koller, Christian, „Die Ehre der Nation. Überlegungen zu einem Kernelement der politischen Kultur im 19. Jahrhundert“, in: *Saeculum* 54 (2003), S. 87-121
- Koller, Peter, „Einwanderungspolitik im Kontext internationaler Gerechtigkeit“, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 449-466
- Köllner, Lutz, *Militär und Finanzen. Zur Finanzgeschichte und Finanzsoziologie von Militärausgaben in Deutschland vom Dreißigjährigen Krieg bis zur Gegenwart*. München: Bernhard & Graefe 1982

- König, Helmut, *Zivilisation und Leidenschaften. Die Masse im bürgerlichen Zeitalter*. Reinbek: Rowohlt 1992
- König, Klaus, *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. (Speyerer Forschungsberichte 209). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften 2000.
- Koselleck Reinhart, Anton Schindling, Bernd Wunder, „Verwaltung, Amt, Beamte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, hrsgg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck. Band 7, Stuttgart: Klett-Cotta 1992, S. 1-95
- Koselleck, Reinhart und Michael Jeismann (Hrsg.), *Der politische Totenkult. Kriegerdenkmäler in der Moderne*. München: Fink 1994
- Koselleck, Reinhart, „Erfahrungsraum‘ und ‚Erwartungshorizont‘ – zwei historische Kategorien“, in: Ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989, S. 349-375
- Krasner, Stephen D. „Westphalia and All That“, in: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, hrsgg. von Judith Goldstein und Robert O. Keohane, Ithaca und London: Cornell University Press 1993, S. 235-264
- Krasner, Stephen D., „Compromising Westphalia“, in: *International Security* 20.3 (winter 1995/96), S. 115-151
- Krasner, Stephen, *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Press 2001
- Krasner, Stephen, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press 1999
- Kratochwil, Friedrich, „Citizenship: On the Border of Order“, in: *Alternatives* 19 (1994), S. 485-506
- Kratochwil, Friedrich, „Sovereignty as Dominium: Is There a Right of Humanitarian Intervention?“, in: Gene M Lyons, Michael Mastanduno (Hrsg.), *Beyond Westphalia. State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1995, S. 21-42
- Kraus, Peter A., „Cultural Pluralism and European Polity-Building: Neither Westphalia nor Cosmopolis“, in: *Journal of Common Market Studies* 41.4 (September 2003), S. 665-686.
- Krippendorff, Ekkehart, *Kritik der Außenpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000
- Kroener, Bernhard R., „Der Krieg hat ein Loch...‘ Überlegungen zum Schicksal demobilisierter Söldner nach dem Dreißigjährigen Krieg“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (= *Historische Zeitschrift Beiheft* 26). München: Oldenbourg 1998, S. 599-630
- Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart: Kohlhammer 1964
- Kumar, Krishan, *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*. Oxford: Blackwell 1995
- Kunisch, Johannes, *Staatsverfassung und Mächtepolitik. Zur Genese von Staatenkonflikten im Zeitalter des Absolutismus*. Berlin: Duncker & Humblot 1979
- Kupchan, Charles (Hrsg.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press 1995
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press 1996



- Kymlicka, Will, *States, Nations and Cultures*. Amsterdam: Van Gorcum 1997
- Lachterman, David Rapport, *The Ethics of Geometry. A Genealogy of Modernity*. New York und London: Routledge 1989
- Lampert Heinz und Jörg Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin u.a.: Springer 2001
- Landes, David S., *Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und industrielle Entwicklung in Westeuropa von 1750 bis zur Gegenwart*. München: dtv 1983
- Lapid, Yosef und Friedrich Kratochwil (Hrsg.), *The Return of Culture in IR Theory*. Boulder: Rienner 1996
- Lapid, Yosef, „The Third Debate: On the Prospects of International Relations Theory in a Post-Positivist Era“, in: *International Studies Quarterly* 33 (1989), S. 235-254
- Lapp, Ralph E., *Arms Beyond Doubt. The Tyranny of Weapons Technology*. New York 1973
- Latouche, Serge, *The Westernization of the World*. Cambridge: Polity Press 1996
- Lauren, Paul Gordon, „The Diplomatic Revolution of Our Time“, in *International Politics and German History*, hrsgg. von David Wetzel und Theodore S. Hamerow, Westport: Praeger 1997, S. 37-58
- Lauren, Paul Gordon, *Diplomats and Bureaucrats. The First Institutional Responses to Twentieth Century Diplomacy in France and Germany*. Stanford: Hoover Institution Press 1976
- Layne, Christopher, „Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace“, in: *International Security* 19.2 (1994), S. 5-49
- Lebow, Richard Ned, „The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism“, in: *International Organization* 48.2 (1994), S. 249-277
- Lebow, Richard Ned, *Between War and Peace: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1981
- Leggewie, Claus, *Die Globalisierung und ihre Gegner*. München: Beck 2003
- Lenin, W. I., „Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus“, in: *Ausgewählte Werke*, Band I, Berlin: Dietz 1979
- Lenin, W.I., *Ausgewählte Werke*. Band III, Berlin: Dietz 1982
- Lesaffer, Randall, „The Place of the Westphalia Peace Treaties in the Tradition of Great European Peace Settlements“, in: *Grotiana* 18 (1997), S. 84-94
- Leuenberger, Theodor, *Bürokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft*. Bern und Stuttgart: Haupt 1975
- Link, Werner, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1980
- Link, Werner, *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. München: Beck 2001
- Linklater, Andrew und Hidemi Suganami, *The English School of International Relations. A Contemporary Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press 2006
- Linklater, Andrew, „Citizenship, Humanity, and Cosmopolitan Harm Conventions“, in: *International Political Science Review* 22.3 (2001), S. 261-277
- Linklater, Andrew, *The Transformation of Political Community*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press 1998

- Lipschutz, Ronnie D., „Because People Matter: Studying Global Political Economy“, *International Studies Perspectives* 2001, no. 2, S. 321-339
- List, Friedrich, *Schriften, Reden, Briefe*. Band III/1: *Schriften zum Verkehrswesen*. Aalen: Scientia 1929
- Locke, John, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hrsgg. und eingeleitet von Walter Euchner. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1967
- Logan, Charles H., *Private Prisons: Cons and Pros*. New York: Oxford University Press 1990
- Long, David und Brian C. Schmidt (Hrsg.), *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*. Albany: State University of New York Press 2005
- Lorig, Wolfgang H., *Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*. Opladen: Leske und Budrich 2001
- Lossky, Andrew, „International Relations in Europe“, in: *The New Cambridge Modern History* Bd. VI, hrsgg. von J.S. Bromley, Cambridge: Cambridge University Press 1970, S. 154-192
- Luard, Evan, *The Balance of Power: The System of International Relations, 1648-1815*. London: Macmillan 1992
- Ludz, Peter Christian, *Parteilite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Parteiführung*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag 1970
- Lütge, Friedrich, *Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Berlin u.a.: Springer 1966
- Lutz, Dieter S., *Weltkrieg wider Willen?* Rowohlt: Reinbek 1981
- Lutz, Heinrich, *Ragione di stato und christliche Staatsethik im 16. Jahrhundert*. Münster: Aschendorff 1961
- Lutz, Heinrich, *Reformation und Gegenreformation*. München: Oldenbourg 1997
- Lutz-Bachmann, Matthias und James Bohmann (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und Wider die Idee der Weltrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002
- Luxemburg, Rosa, *Politische Schriften*. Band II, hrsgg. von Ossip K. Flechtheim, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1966
- Lynch, Cecilia, „Kant, the Republican Peace and Moral Guidance in International Law“, in: *Ethics and International Affairs* 8 (1994)
- Lyons, F.S.L., *Internationalism in Europe 1815-1914*. Leyden: Sythoff 1963
- Macpherson, Crawford B., *Die politische Theorie des Besitzindividualismus: Von Hobbes bis Locke*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990
- Maier, Hans, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. München: Beck 1980
- Malettke, Klaus, „Grundlegung und Infragestellung eines Staatensystems: Frankreich als dynamisches Element in Europa“, in: *Das europäische Staatensystem im Wandel*, hrsgg. von Peter Krüger. München: Oldenbourg 1996, S. 27-62
- Malkin, Michelle, *In Defense of Internment: The Case for ‚Racial Profiling‘ in World War II and the War on Terror*. Washington, D.C.: Regnery Pub. 2004
- Malkin, Michelle, *Invasion: How America Still Welcomes Terrorists, Criminals, and Other Foreign Menaces to Our Shores*. Washington: Regnery Pub. 2002
- Mandle, Jay R., *Globalization and the Poor*. Cambridge: Cambridge University Press 2003
- Mandrou, Robert, *Staatsräson und Vernunft*. Berlin: Propyläen 1981

- Mann, Michael, „The First Failed Empire of the 21st Century“, in: *Review of International Studies* 30 (2004), S. 631-653
- Margalit, Avishai und Moshe Halbertal, „Liberalism and the Right to Culture“, in: *Social Research* 61.3 (1994), S. 491-510
- Margendant, Udo und Matthias Zimmer, *Eigentum und Freiheit. Eigentumstheorien im 17. und 18. Jahrhundert*. Idstein: Schulz-Kirchner 1993
- Marshall, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Conn.: Greenwood 1973
- Marx, Karl und Friedrich Engels, *Marx-Engels-Werke*. Berlin: Dietz Verlag 1962 ff. (zit. als MEW unter Angabe der Bandnummer)
- Massie, Robert K., *Dreadnought. Britain, Germany, and the Coming of the Great War*. New York: Random House 1991
- Mathias, Peter, *The First Industrial Nation. An Economic History of Britain 1700-1914*. New York: Charles Scribner's Sons 1969
- Matthews, Jessica, „Power Shift“, *Foreign Affairs* 76.1 (Jan./Feb. 1997), S. 51-66
- Maus, Ingeborg, „Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie“, in: Matthias Lutz-Bachmann, James Bohmann (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und Wider die Idee der Weltrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 226-259
- Mayer, Martin, *Geheime Diplomatie und öffentliche Meinung. Die Parlamente in Frankreich, Deutschland und Großbritannien und die erste Marokko-Krise 1904-1906*. Düsseldorf: Droste 2002
- Mayer, Tilman, *Prinzip Nation. Dimensionen der nationalen Frage am Beispiel Deutschlands*. Opladen: Leske und Budrich 1986
- Mayer-Tasch, Peter C., „Einführung in Jean Bodins Leben und Werk“, in: Jean Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*. Buch I-III, hrsgg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch, München: Beck 1981
- Mayntz, Renate (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*. Köln, Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1968
- McNeill, William H., *The Pursuit of Power. Technology, Armed Forces and Society Since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press 1982
- Mearsheimer, John J., „The False Promise of International Institutions“, in: *International Security* 19.3 (winter 1994/95), S. 5-49
- Mehde, Veith, *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Berlin: Duncker & Humblot 2000
- Meissner, Boris (Hrsg.), *Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion*. Köln: Markus-Verlag 1979
- Metz, Karl H., „Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert“, in: Kurt Bayertz (Hrsg.), *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 172-194
- Metz, Karl H., *Industrialisierung und Sozialpolitik. Das Problem der sozialen Sicherheit in Großbritannien 1795-1911*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1988
- Michel, Boris, *Stadt und Gouvernementalität*. Münster: Westfälisches Dampfboot 2005
- Mill, John Stuart, *Der Utilitarismus*. Stuttgart: Reclam 1985
- Miller, David, *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press 1997

- Miller, Lynn, *Global Order: Values and Power in International Politics*. Boulder: Westview Press 1990
- Minogue, Kenneth R., *Nationalism*. New York: Basic Books 1967
- Mitteis, Heinrich und Heinz Lieberich, *Deutsche Rechtsgeschichte*. München: Beck 1992
- Mommsen, Wolfgang J., *Der europäische Imperialismus. Aufsätze und Abhandlungen*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1979
- Mommsen, Wolfgang J., *Imperialismustheorien. Ein Überblick über die neuen Imperialismusinterpretationen*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1987
- Montesquieu, Charles de, *Vom Geist der Gesetze*. Hrsgg. von Ernst Forsthoff. Tübingen: Laupp'sche Buchhandlung 1951
- Moravcsik, Andrew, „Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe“, in: *European Journal of International Relations* 1.2 (1995), S. 157-189
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations*. New York: Knopf 1962
- Morley, John David, *Pictures from the Water Trade: An Englishman in Japan*. London: Fontana 1985
- Morse, Edward L., *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: The Free Press 1976
- Mosley, Lana, „Room to Move: International Financial Markets and the National Welfare State“, in: *International Organization* 54.4 (autumn 2000), S. 737-773
- Mouffe, Chantal, *On the Political*. London, New York: Routledge, Taylor and Francis Group 2005
- Müller, Klaus, *Globalisierung*. Frankfurt am Main: Campus 2002
- Müller, Volker, *Staatstätigkeit in den Staatstheorien des 19. Jahrhunderts*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1991
- Münch, Richard, *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992
- Münch, Richard, *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998
- Münch, Richard, *Offene Räume*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001
- Münkler, Herfried, *Die neuen Kriege*. Reinbek: Rowohlt 2002
- Münkler, Herfried, *Machiavelli. Die Begründung des politischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz*. Frankfurt am Main: Fischer 1984
- Muralt, Leonhard von, *Machiavellis Staatsgedanke*. Basel: Schwabe 1945
- Murphy, Craig N., *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*. New York: Oxford University Press 1994
- Nardin, Terry und David R. Mapel (Hrsg.) *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press 1992
- Nederman, Cary J. und Kate Langdon Forhan (Hrsg.), *Medieval Political Theory - A Reader. The Quest for the Body Politic, 1000-1400*. London und New York: Routledge 1993
- Neufeld Mark A., *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 2006

- Neumann, Franz, *Behemoth. Struktur des Nationalsozialismus 1933 bis 1944*. Frankfurt am Main 1977
- Nevins, Joseph, *Operation Gatekeeper: The Rise of the „Illegal Alien“ and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*. New York: Routledge 2002
- Nipperdey, Thomas, *Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat*. München: Beck 1983
- Nipperdey, Thomas, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Arbeitswelt und Bürgergeist*. München: Beck 1990
- Norberg, Kathryn, „The French Fiscal Crisis of 1788 and the Financial Origins of the Revolution of 1789“, in Philip T. Hoffman, Kathryn Norberg (Hrsg.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press 1994
- North, Douglass C., *Theorie institutionellen Wandels*. Tübingen: Mohr 1988.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books 1974
- O'Connell, Robert L., *Of Arms and Men. A History of War, Weapons, and Aggression*. New York, Oxford: Oxford University Press 1989
- O'Connell, Robert L., *Ride of the Second Horseman*. New York: Oxford University Press 1995
- OECD, *OECD Economic Outlook* 69 (2001)
- OECD, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*. (<http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>)
- Oestreich, Gerhard, „Zur Heeresverfassung der deutschen Territorien von 1500 bis 1800“, in: Ders., *Geist und Gestalt des frühmodernen Staats. Ausgewählte Aufsätze*. Berlin: Duncker & Humblot 1969, S. 290-310
- Offer, Avner, „Going to War in 1914: A Matter of Honor?“, in: *Politics & Society* 23 (1995), S. 213-241
- Onuf, Nicholas Greenwood, „Sovereignty: A Conceptual History“, *Alternatives* 16 (1991), S. 425-446
- Onuf, Nicholas Greenwood, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press 1989
- Oommen, T. K., *Citizenship, Nationality and Ethnicity. Reconciling Competing Identities*. Cambridge, UK: Polity Press 1997
- Osiander, Andreas, „Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth“, in: *International Organization* 55.2 (spring 2001), S. 251-287
- Osiander, Andreas, *The States System of Europe, 1640-1990. Peacemaking and the Conditions of International Stability*. Oxford: Clarendon Press 1994
- Osterhammel, Jürgen und Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München: Beck 2003
- Otfried Höffe, *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht? Ein philosophischer Versuch*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999
- Palan, Rosen P. und Barry Gills, *Transcending the State-Global Divide: A Neostructuralist Agenda in International Relations*. Boulder: Rienner 1994
- Palmer, Alan, *Glanz und Niedergang der Diplomatie. Die Geheimpolitik der europäischen Kanzleien vom Wiener Kongress bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs*. Düsseldorf: Claassen 1986

- Pamme, Hildegard, „Kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik – eine kritische Bilanz“, in: *Vorgänge* 166 (Juni 2004), S. 91-99.
- Patomäki, Heikki, *After International Relations: Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics*. London: Routledge 2002
- Peters, B. Guy und Jon Pierre (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge 2001
- Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press 1978
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press 2000
- Pribram, Karl, *Geschichte des ökonomischen Denkens*. Band 1, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998
- Pröve, Ralf, „Zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft im Spiegel gewaltsamer Rekruitierungen (1648-1789)“, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 22.2 (1995), S. 191-223
- Quaritsch, Helmut, „Staatsräson in Bodins Republique“, in: *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*. Hrsgg von Roman Schnur, Berlin: Duncker & Humblot 1975, S. 43-63
- Quaritsch, Helmut, *Staat und Souveränität*, Frankfurt am Main: Athenäum 1970
- Raphael, D.D., *Adam Smith*. Frankfurt am Main: Campus 1991
- Raphael, Lutz, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Fischer 2000
- Rattinger, Johannes, *Rüstungsdynamik im internationalen System. Mathematische Reaktionsmodelle für Rüstungswettläufe und die Probleme ihrer Anwendung*. München: Oldenbourg 1975
- Rawls, John, *Das Recht der Völker*. Berlin und New York: de Gruyter 2002
- Rawls, John, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1975
- Reinhard, Wolfgang, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999
- Reinicke, Wolfgang H., *Global Public Policy. Governing Without Government?* Washington, D.C.: The Brookings Institution 1998
- Renan, Ernest, „Was ist eine Nation?“ in: Ders., *Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften*. Wien, Bozen: Folio 1995
- Rengger, N. J., *Political Theory, Modernity and Postmodernity*. Oxford, UK und Cambridge, MA: Blackwell 1995
- Reppen, Konrad, „Der Westfälische Friede und die Ursprünge des europäischen Gleichgewichts“, in: Klaus Gotto, Hans Günther Hockerts (Hrsg.), *Von der Reformation zur Gegenwart. Beiträge zu Grundfragen der neuzeitlichen Geschichte*. Paderborn: Schöningh 1986, S. 53-66
- Reppen, Konrad, „Der Westfälische Friede: Ereignis und Erinnerung“, in: *Historische Zeitschrift* 267 (1998), S. 615-647
- Reppen, Konrad, „Die Proteste Chigis und der päpstliche Protest gegen den Westfälischen Frieden“, in: Konrad Reppen, *Dreißigjähriger Krieg und Westfälischer Friede. Studien und Quellen*. Hrsgg. von Franz Bosbach und Christoph Kampmann, Paderborn: Schöningh 1998, S. 539-561

- Richta, Radovan und Kollektiv, *Richta-Report. Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Die Auswirkungen der technisch-wissenschaftlichen Revolution auf die Produktionsverhältnisse*. Frankfurt am Main: Makol-Verlag 1971
- Riedel, Manfred, „Bürger, Staatsbürger, Bürgertum“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 1 hrsgg. von Otto Brunner u.a., Stuttgart: Klett 1972, S. 672-725
- Riesenberger, Dieter, *Geschichte der Friedensbewegung in Deutschland. Von den Anfängen bis 1933*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1985
- Risse-Kappen, Thomas, „Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle“, in: Gert Krell, Harald Müller (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Campus 1994, S. 159-189
- Ritter, Gerhard A., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg 1989
- Ritter, Gerhard, *Die Dämonie der Macht. Betrachtungen über Geschichte und Wesen des Machtproblems im politischen Denken der Neuzeit*. Stuttgart: Hannsman 1947
- Ritter, Gerhard, *Staatskunst und Kriegshandwerk. Das Problem des Militarismus in Deutschland*. München: Oldenbourg 1965
- Ritter, Gerhard, *Staatskunst und Kriegshandwerk. Die altpreußische Tradition*. München: Oldenbourg 1954
- Roberts, J. M. (John Morris), *The Triumph of the West*. Boston: Little, Brown 1985
- Robertson, Roland, *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage 1992
- Robinson, Ronald und John Gallagher, *Africa and the Victorians. The Official Mind of Imperialism*. New York: St. Martin's Press 1961
- Röd, Wolfgang, *Geometrischer Geist und Naturrecht. Methodengeschichtliche Untersuchungen zur Staatsphilosophie im 17. und 18. Jahrhundert*. München: Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 1970
- Rogers, Mary, „Instrumental and Infra-Resources: The Bases of Power“, in: *American Journal of Sociology* 79.6 (1974), S. 1418-1433
- Rorty, Richard, „Human Rights, Rationality and Sentimentality“, in: Stephen Shute, Susan Hurley (Hrsg.), *On Human Rights*. London: HarperCollins 1993, S. 111-134
- Rosato, Sebastian, „The Flawed Logic of Democratic Peace Theory“, in: *American Political Science Review* 97 (2003), S. 585-602
- Rosecrance, Richard, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books 1999
- Rosenau, James N. (Hrsg.), *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany, NY: State University of New York Press 2002
- Rosenau, Pauline, „Once Again into the Fray: International Relations Confronts the Humanities“, in: *Millenium* 19.1 (1990), S. 83-110
- Rosenberg, Hans, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660-1815*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press 1958
- Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press 1960
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press 2003

- Rousseau, Jean Jacques, „Auszug aus dem Plan des Ewigen Friedens des Herrn Abbé de Saint-Pierre“, in: Kurt von Raumer, *Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance*. Freiburg und München: Karl Alber 1953, S. 343-378
- Rügemer, Werner, *Cross Border Leasing. Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 2004
- Ruggie, John Gerard, „Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neorealist Synthesis“, in: *World Politics* 35.1 (1983), S. 261-285
- Ruggie, John Gerard, „Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations“, in: *International Organization* 47.1 (winter 1993), S. 139-174
- Ruggie, John Gerard, „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“, in: Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*. Ithaca und London: Cornell University Press 1983, S. 195-231
- Ruggie, John Gerard, „Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices“, in: *European Journal of International Relations* 10.4 (2004), S. 499-531
- Russell, Frederick H., *The Just War in the Middle Ages*. Cambridge, New York: Cambridge University Press 1975
- Saage, Richard, *Vertragsdenken und Utopie. Studien zur politischen Theorie und zur Sozialphilosophie der frühen Neuzeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen* (=Jahresgutachten 2004). Berlin 2004 ()
- Safranski, Rüdiger, *Wieviel Globalisierung verträgt der Mensch?* Frankfurt am Main: Fischer 2004
- Said, Edward W., *Orientalism*. New York: Pantheon 1978
- Sala-i-Martin, Xavier, *The Disturbing „Rise“ of Global Income Inequality*, NBER Working Paper 8904, April 2002
- Samuel Finer, *The History of Government from the Earliest Times. Vol. I: Ancient Monarchies and Empires*. Oxford: Oxford University Press 1999
- Sassen, Saskia, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt am Main: Fischer 1996
- Sautter, Udo, *Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Stuttgart: Kröner 1991
- Schäfer, Ingeborg Eleonore, *Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – ein internationaler Vergleich*. Leske und Budrich: Opladen 1994
- Scharpf, Fritz W. und Vivien Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I.: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press 2000
- Scharpf, Fritz W., *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich*. Frankfurt am Main/ New York: Campus 1987
- Schelling, Thomas C., *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press 1966
- Schieder, Theodor, „Europa im Zeitalter der Nationalstaaten und europäische Weltpolitik bis zum 1. Weltkrieg“, in: Ders. (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Geschichte*, Band 6, Stuttgart: Union Verlag 1968, S. 1-196
- Schieder, Theodor, „Niccolò Machiavelli. Epilog zu einem Jubiläumsjahr“, in: *Historische Zeitschrift* 1970, S. 265-294



- Schieder, Theodor, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, hrsgg. von Otto Dann und Hans-Ulrich Wehler, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1991
- Schieder, Theodor, *Staatsensystem als Vormacht der Welt, 1848-1918*. Berlin: Propyläen 1980
- Schilling, Heinz, „Der Westfälische Friede und das neuzeitliche Profil Europas“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (=Historische Zeitschrift Beiheft, NF Bd. 26), München: Oldenbourg 1998, S. 3-32
- Schilling, Heinz, *Höfe und Allianzen. Deutschland 1648-1763*. Berlin: Siedler 1989
- Schivelbusch, Wolfgang, *Entfernte Verwandtschaft. Faschismus, Nationalsozialismus und New Deal 1933-1939*. München: Hanser 2005
- Schivelbusch, Wolfgang, *Geschichte der Eisenbahnreise. Zur Industrialisierung von Raum und Zeit im 19. Jahrhundert*. München, Wien: Hanser 1977
- Schlatter, Richard, *Private Property. The History of an Idea*. London: George Allen & Unwin 1951
- Schloegl, Daniel, *Der planvolle Staat: Raumerfassung und Reformen in Bayern 1750-1800*. München: Beck 2002
- Schluchter, Wolfgang, *Aspekte bürokratischer Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
- Schmidt, Dorothea (Hrsg.), *Erinnerungen aus dem Leben des Generalfeldmarshalls Hermann von Boyen*, Bd. 1, Berlin: Brandenburgisches Verlagshaus 1990
- Schmitt, Carl, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Köln: Greven 1950
- Schmitt, Carl, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*. Berlin: Duncker & Humblot 1938
- Schmitt, Carl, *Glossarium. Aufzeichnungen der Jahre 1947-1951*. Berlin: Duncker & Humblot 1991
- Schnur, Roman (Hrsg.), *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffes*. Berlin: Duncker & Humblot 1975
- Scholte, Jan Aart, „The Globalization of World Politics“, in: John Baylis, Steve Smith (Hrsg.), *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press 1997
- Schreiber, Wolfgang, *Die Strategische Verteidigungsinitiative*. Melle: Ernst Knoth 1985
- Schroeder, Paul W., *The Transformation of European Politics 1763-1848*. Oxford: Clarendon Press 1996
- Schumpeter, Joseph A., „Zur Soziologie der Imperialismen“, in: Ders., *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen: Mohr 1953, S. 72-146
- Sen, Amartya, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: dtv 2002
- Senghaas, Dieter, „Recht auf Nothilfe: Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern regelrecht geboten ist“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 12. Juli 1999
- Senghaas, Dieter, *Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt 1969
- Seton-Watson, Hugh, *Nations and States. An Enquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*. Boulder: Westview 1977

- Sicken, Bernhard, „Der Dreißigjährige Krieg als Wendepunkt: Kriegsführung und Heeresstruktur im Übergang zum *miles perpetuus*“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (= *Historische Zeitschrift* Beiheft 26). München: Oldenbourg 1998, S. 581-598
- Siedschlag, Alexander, *Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik. Beispiele Internationale Sicherheit - Theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1997
- Siegelberg, Jens und Klaus Schlichte (Hrsg.), *Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2000
- Silberman, Bernhard S., *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago und London: University of Chicago Press 1993
- Silberner, Edmund, *The Problem of War in Nineteenth Century Economic Thought*. New York, London: Garland Publisher 1972 (repr. von 1946)
- Simmons, Jack und Gordon Biddle (Hrsg.), *The Oxford Companion to British Railway History. From 1603 to the 1990s*. Oxford, New York: Oxford University Press 1997
- Simmons, P.J., „Learning to Live with NGOs“, in: *Foreign Policy* 112 (fall 1998), S. 82-96
- Singer, J. David, „The Level-of-Analysis Problem in International Relations“, in: *The International System. Theoretical Essays*, hrsgg. von Klaus Knorr und Sidney Verba, Princeton: Princeton University Press 1961, S. 77-92
- Singer, Peter Warren, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press 2003
- Sjolander, Claire Turenne und Wayne S. Cox (Hrsg.), *Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations*. Boulder: Rienner 1994
- Skinner, Quentin, *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press 1981
- Skocpol, Theda, *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press 1985
- Skolnikoff, Eugene B., *The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics*. Princeton: Princeton University Press 1993
- Smith, Adam, *Der Wohlstand der Nationen*. Frankfurt am Main: dtv 1978
- Smith, Anthony D., *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press 1995
- Smith, Steve, „Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11“, in: *International Studies Quarterly* 48 (2004), S. 499-515
- Snyder, Jack L., *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca: Cornell University Press 1984
- Sombart, Werner, *Der moderne Kapitalismus*, Band II/2, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1987
- Sombart, Werner, *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?* Tübingen: Mohr 1906

- Somek, Alexander, „Einwanderung und soziale Gerechtigkeit“, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 409-448
- Soros, George, *Der Globalisierungsreport. Weltwirtschaft auf dem Prüfstand*. Reinbek: Rowohlt 2003
- Soros, George, *Die Krise des globalen Kapitalismus: Offene Gesellschaft in Gefahr*. Frankfurt am Main: Fischer 2000
- Soros, George, *Die offene Gesellschaft. Für eine Reform des globalen Kapitalismus*. Berlin: Alexander-Fest-Verlag 2001
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago und London: The University of Chicago Press 1994
- Spruyt, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press 1994
- Stark, Rodney, *The Victory of Reason: How Christianity Led to Freedom, Capitalism and Western Success*. New York: Random House 2005
- Steans, Jill, *Gender and International Politics*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1998
- Stehr, Nico, *Arbeit, Eigentum und Wissen: Zur Theorie von Wissensgesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994
- Stehr, Nico, *Praktische Erkenntnis*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991
- Steiger, Heinrich, „Der Westfälische Frieden - Ein Grundgesetz für Europa“, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Der Westfälische Friede. Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*. (=Historische Zeitschrift Beiheft, NF Bd. 26), München: Oldenbourg 1998, S. 33-80
- Steiner, Zara (Hrsg.), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London: Times Books 1982
- Stiglitz, Joseph E., *Die Roaring Nineties. Der entzauberte Boom*. Berlin: Siedler 2004
- Stiglitz, Joseph E., *Die Schatten der Globalisierung*. Berlin: Siedler 2002
- Stollberg-Rilinger, Barbara, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats*. Berlin: Duncker & Humblot 1986
- Stolleis, Michael, *Arcana imperii und Ratio status: Bemerkungen zur politischen Theorie der frühen Neuzeit*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1975
- Stolleis, Michael, *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1990
- Stone, Lawrence, *The Crisis of Aristocracy*, Oxford: Clarendon Press 1965
- Strange, Susan „The Westfailure System“, in: *Review of International Studies* 25 (1999), S. 345-354
- Strauss, Leo, „Three Waves of Modernity“, in: *An Introduction to Political Philosophy. Ten Essays by Leo Strauss*, hrsgg. von Hilail Gildin, Detroit: Wayne State University Press 1989, S. 81-98
- Strayer, Joseph R., *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press 1970
- Sweezy, Paul M., *The Theory of Capitalist Development*. New York, London: Modern Reader 1970

- Sylvester, Christine, *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era*. Cambridge: Cambridge University Press 1994
- Take, Ingo, *NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002
- Taylor, A.J.P., (Alan John Percivale), *The Origins of the Second World War*. London: Hamilton 1961
- Taylor, Alan M., *International Capital Mobility in History: The Saving-Investment Relationship*. NBER Working Paper 5743, 1996
- Taylor, Charles *The Malaise of Modernity*. Concord, Ontario: Anansi 1991
- Taylor, Charles, „Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate“, in: Ders., *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA und London: Harvard University Press 1995, S. 181-203
- Taylor, Charles, „The Politics of Recognition“, in: *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, hrsgg. von Amy Gutmann, Princeton: Princeton University Press 1994, S. 25-73
- Taylor, Charles, *Das Unbehagen an der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997
- Teschke, Benno, *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. London: Verso 2003
- Teschke, Benno, „Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism“, in: *European Journal of International Relations* 8,1 (2002), S. 5-48
- Teusch, Ulrich und Martin Kahl, „Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der „Demokratische Frieden“ im Kontext der Globalisierung“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 8 (2001), S. 287-320.
- Teusch, Ulrich, „Zwischen Globalisierung und Fragmentierung: Theoriedebatten in den 'Internationalen Beziehungen'“, in: *Neue Politische Literatur* 1999, H. 3, S. 402-425
- Teusch, Ulrich, „Sind die ‚neuen Kriege‘ wirklich neu?“ in: *Leviathan* 32.3 (September 2004), S. 382-401
- Teusch, Ulrich, *Die Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess. Wege zu einer antizipatorischen Politik*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003.
- Teusch, Ulrich, *Freiheit und Sachzwang. Untersuchungen zum Verhältnis von Technik, Gesellschaft und Politik*. Baden-Baden: Nomos 1993
- Teusch, Ulrich, *Was ist Globalisierung? Ein Überblick*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2004
- Thompson, E.P., „Time, Work-Discipline and Industrial Capitalism“, in: *Past and Present* 38 (1967), S. 56-97
- Tickner, J. Ann, *Gendering World Politics: Issues and Approaches in a Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press 2001
- Tilly, Charles (Hrsg.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press 1975
- Tilly, Charles, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation 1984
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, 900-1992*. Oxford, Malden, MA: Blackwell 1992

- Toqueville, Alexis de, *Democracy in America*, hrsgg. von Phillips Bradley, New York: Knopf 1963
- Toulmin, Stephen, *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: University of Chicago Press 1990
- Tuck, Richard, „Grotius und Selden,” in J.H. Burns, Mark Goldie, (Hrsg.), *The Cambridge History of Political Thought, 1450–1700*. Cambridge: Cambridge University Press 1991, S. 499–529
- Tully, James, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. New York: Cambridge University Press 1995
- Uessler, Rolf, *Krieg als Dienstleistung. Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*. Berlin: Chr. Links Verlag 2006
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2003*. New York und Genf 2003
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2003*
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1999*. New York, Oxford: Oxford University Press 1999
- Vagts, Alfred, *A History of Militarism*. New York: The Free Press 1967
- Van Creveld, Martin, *The Rise and Fall of the State*. Cambridge: Cambridge University Press 1999
- Verdross, Alfred und Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin: Duncker & Humblot 1984
- Vobruba, Georg, *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000
- Volkman, Heinrich, *Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus*. Berlin: Duncker & Humblot 1968
- von Laue, Theodore H., *The World Revolution of Westernization. The 20th Century in Global Perspective*. New York u.a.: Oxford University Press 1987
- Wagner, Fritz, *Europa im Zeitalter des Absolutismus*. München: Bruckmann 1948
- Waldron, Jeremy, *The Right to Private Property*. Oxford: Clarendon Press 1990
- Walker, R.B.J., *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 1993
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy 1600-1750*. London und New York: Academic Press 1980
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. London und New York: Academic Press 1974
- Waltz, Kenneth N., „The Emerging Structure of International Politics”, in: *International Security* 18.2 (fall 1993), S. 44-79.
- Waltz, Kenneth N., „Structural Realism after the Cold War“, in: *International Security* 25.1 (Summer 2000), S. 5-41
- Walzer, Michael, „Comment“, in: *Multiculturalism*, hrsgg. von Amy Gutmann, Princeton: Princeton University Press 1994S. 99-103

- Walzer, Michael, „The Obligation to Die for the State“, in: Ders., *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1970, S. 77-98
- Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: BasicBooks 1992
- Walzer, Michael, *On Toleration*. New Haven: Yale University Press 1997
- Walzer, Michael, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books 1983
- Waschkuhn, Arno, *Demokratiethorien: Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*. München und Wien: Oldenbourg 1998
- Watson, Adam, *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*. London und New York: Routledge 1992
- Watson, Adam, *The Limits of Independence. Relations Between States in the Modern World*. London: Routledge 1997
- Weart, Spencer R., *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*. New Haven: Yale University Press 1998
- Weber, Alfred, „Bürokratie und Freiheit“, in: Ders., *Haben wir Deutschen nach 1945 versagt? Politische Schriften*. Frankfurt am Main: Fischer 1982, S. 110-127
- Weber, Max, „Asketischer Protestantismus und kapitalistischer Geist“, in: *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1973, S. 357-381
- Weber, Max, „Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft“, in: *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1973, S. 151-166
- Weber, Max, „Einleitung in die Wirtschaftsethik der Weltreligionen“, in: *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1973, S. 398-440
- Weber, Max, „Vorbemerkung zu den gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie“, in: *Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1973, S. 340-356
- Weber, Max, *Gesammelte politische Schriften*, hrsgg. von Johannes Winckelmann, Tübingen: J.C.B. Mohr 1958
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsgg. von Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr 1972
- Weddigen, Walter, *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*. Stuttgart: G. Fischer 1957
- Wedgwood, C.V., *Tod dem König. Der Prozess gegen Karl I.* München: Paul List Verlag 1968
- Wehler, Hans-Ulrich, „Sozialimperialismus“, in: Ders., (Hrsg.), *Imperialismus*. Köln: Kiepenheuer und Witsch 1972, S. 83-96
- Wehler, Hans-Ulrich, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band II, München: Beck 1987
- Wehler, Hans-Ulrich, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band III, München: Beck 1995
- Wehler, Hans-Ulrich, *Nationalismus. Geschichte, Formen, Folgen*. München: Beck 2001
- Wendt, Alexander, „The Agent-Structure Problem in International Relations“, in: *International Organization* 41.3 (1987), S. 335-370

- Wendt, Alexander, „Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics“, in: *International Organization* 46.3 (1992), S. 391-425
- Wendt, Alexander, „Why a World State is Inevitable“, in: *European Journal of International Relations* 9.4 (2003), S. 491-542
- Wengenroth, Ulrich, *Unternehmensstrategien und technischer Fortschritt. Die deutsche und britische Stahlindustrie 1865-1895*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1986
- Wheeler, Nicholas J., „Agency, Humanitarianism and Intervention“, in: *International Political Science Review* 18.1 (1997), S. 9-25
- White, Hayden, *Metahistory. The Historical Imagination in Ninetenth Century Europe*. Baltimore und London: The Johns Hopkins University Press 1975
- Whitehead, Laurence (Hrsg.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press 1996
- Wight, Martin, *Power Politics*, hrsgg. von Hedley Bull, New York: Penguin 1979
- Willet, Cynthia (Hrsg.), *Theorizing Multiculturalism. A Guide to the Current Debate*. Oxford, Malden MA: Blackwell 1998
- Williamson, John, „What Should the Bank Think about the Washington Consensus?“ Paper prepared as a background for the World Bank's World Development Report 2000. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm>
- Willke, Helmut, *Supervision des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997
- Willms, Bernhard, *Thomas Hobbes. Das Reich des Leviathan*. München: Piper 1987
- Winston, Morton, „NGO Strategies for Promoting Corporate Social Responsibility“, in: *Ethics & International Affairs* 16.1 (spring 2002), S. 71-87
- Wolf, Klaus Dieter, *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos 2000
- Wolf, Martin, „Will the Nation-State Survive Globalization?“, in: *Foreign Affairs* Januar/Februar 2001, S. 178-190
- Wolf, Martin, *Why Globalization Works*. New Haven und London: Yale University Press 2004
- Wolf, Reinhard, „Zum praktischen Mehrwert aktueller Theoriebeiträge. Die Zukunft der innerwestlichen Beziehungen im Licht konkurrierender Ansätze“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 10 (2003), H. 1, S. 111-141
- Wolter, Udo, Anton Schindling, Sandro-Angelo Fusco, Bernd Wunder, „Verwaltung, Amt, Beamte“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* Bd. VII, hrsgg. von Otto Brunner u.a., Stuttgart: Klett-Cotta 1992, S. 1-96
- World Trade Organization (WTO), *World Trade Statistics*, Genf 2001
- World Trade Organization, *International Trade Statistics 2005*. Genf: WTO 2005
- Worsley, Peter, *The Three Worlds: Culture and World Development*. Chicago: Chicago University Press 1984
- Wright, Quincy, *Problems of Stability and Progress in International Relations*. Berkeley: University of California Press 1954
- Wrigley Edward Anthony, David Souden, „Introduction“, in: Dies. (Hrsg.), *The Works of Thomas Robert Malthus*. Band 1. London: W. Pickering 1986, S. 7-39
- Wunder, Bernd, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986
- Wyn Jones, Richard (Hrsg.), *Critical Theory and World Politics*. Boulder: Rienner 2001

- Zacher, Mark, „The Decaying Pillars of the Westphalian Temple”, in: *Governance without Government*, hrsgg. von James Rosenau. New York: Cambridge University Press, S. 58-101
- Zanetti, Véronique, „Ethik des Interventionsrechts”, in: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 297-324
- Zangl, Bernhard und Michael Zürn, *Frieden und Krieg*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003
- Ziegler, Dieter, *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung: Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*. Stuttgart: Steiner 1996
- Ziegler, Karl-Heinz, *Völkerrechtsgeschichte*. München: Beck 1994
- Zimmer, Matthias, „Darf der Staat eine Leitkultur fördern?”, in: *Politische Studien* 396 (Juli/ August 2004), S. 57-65
- Zimmer, Matthias, „Demokratie und Frieden: David Helds Entwurf einer globalen politischen Ordnung“, in: *Welttrends* Nr. 27, Sommer 2000, S. 141-156
- Zimmer, Matthias, „Kanada und das Quebec-Problem“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 1996, H. 8, S. 12-30
- Zimmer, Matthias, „Kosovo und die Zukunft des Krieges“, in: *Vorgänge* 146 (1999), S. 78-84
- Zimmer, Matthias, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982 – 1989*. Paderborn u.a.: Schöningh 1992
- Zürn, Michael, *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998