
14. Internationale Beziehungen

Nachdem wir uns in den vorhergehenden Kapiteln vor allem mit politischen Akteuren, Institutionen und Prozessen innerhalb von Staaten beschäftigt haben, betrachten wir in diesem Kapitel die Beziehungen zwischen Staaten. Sehr allgemein formuliert kann die internationale (d. h. zwischenstaatliche) Politik beschrieben werden als „Gesamtheit aller Interaktionen, die auf die autoritative Verteilung von Werten jenseits staatlicher Grenzen gerichtet sind“ (Schimmelfennig, 2008: 6). Dabei kann es um materielle (z. B. Land, Wasserressourcen, Steuererträge, Zölle, Allokation von CO₂-Emissionsrechte) oder nichtmaterielle Werte (z. B. Menschenrechte) sowie um die unmittelbare Verteilung von Werten oder die Etablierung von Regeln zur Verteilung von Werten in der Zukunft gehen. Werte können sowohl in kooperativer (z. B. durch internationale Verträge) als auch in nichtkooperativer Weise (z. B. durch Wirtschaftssanktionen oder Kriege) Weise verteilt werden.

Die Forschung im Fachbereich Internationale Beziehungen (IB) beschäftigt sich hauptsächlich mit Fragen der politisch motivierten Gewalt (v. a. Kriege) und ihren Ursachen, internationaler Kooperation und Institutionen (z. B. im Welthandel und Weltwährungssystem, im Umweltschutz, in der Rüstungskontrolle und bei den Menschenrechten) sowie Phänomenen der regionalen politischen und ökonomischen Integration (Hellmann et al., 2003; Russett et al., 2009). Dabei interessiert sie sich sowohl für die Beschreibung und Erklärung des „außen“-politischen Verhaltens von Staaten und ihren Handlungsträgern als auch für die Beschreibung und Erklärung der Beziehungen zwischen Staaten. Zusätzlich zum Verhalten staatlicher Akteure ist auch das Verhalten nichtstaatlicher Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Firmen und internationale Organisationen (IOs) von Interesse.

Im folgenden ersten Abschnitt skizzieren wir kurz die Entstehung des modernen internationalen Systems und dessen Grundstruktur. Dieses System zeichnet sich durch souveräne Territorialstaaten und die Abwesenheit einer den Staaten übergeordneten, zentralisierten Kompetenz zur Regelsetzung und -durchsetzung aus. Diese anarchische Grundstruktur des internationalen Systems im Gegensatz zur hierarchischen Grundstruktur im Inneren der Staaten stellt besondere Herausforderungen an die Politik, die wir in diesem Abschnitt ebenfalls beleuchten. Im zweiten Abschnitt behandeln wir die wichtigsten theoretischen Denkschulen der IB: Liberalismus, Realismus, Marxismus und Konstruktivismus. Diese Denkschulen bieten einen generellen Orientierungsrahmen, der den Blick auf bestimmte Phänomene der internationalen Politik lenkt. Schließlich befassen wir uns in drei weiteren Abschnitten des Kapitels mit politischer Gewalt und ihren Ursachen, internationaler Kooperation und Institutionen und der europäischen Integration.

14.1 Grundstrukturen des internationalen Systems

14.1.1 Staatliche Souveränität und Anarchie

Die Grundstrukturen des neuzeitlichen internationalen Systems sind mit dem modernen Staatensystem entstanden (siehe Abschnitt 1.3.4 in Kapitel 1). Zum Ende des Mittelalters entwickelte sich in Europa eine immer stärkere Fokussierung politischer Autorität auf klar definierte geografische Räume (Territorien). Diese Entwicklung wurde im Westfälischen Frieden von 1648, der den 30-jährigen Krieg beendete, vertraglich (völ-

kerrechtlich) untermauert. Dieser Krieg war im Wesentlichen ein religiös motivierter Konflikt zwischen dem Protestantismus und der katholischen Gegenreformation. Im Westfälischen Frieden verpflichteten sich die mächtigsten europäischen Staaten, die uneingeschränkte politische Autorität von Herrschern bzw. dem Souverän innerhalb ihres jeweiligen Staatsgebietes anzuerkennen.

Damit war auch das internationale System explizit neu strukturiert. Die wichtigsten Einheiten in diesem System waren und sind bis heute die einzelnen Staaten. Diese definieren sich zum einen durch klar gegeneinander abgegrenzte Territorien. Zum anderen beansprucht die Staatsführung die exklusive politische Autorität, für die Bevölkerung ihres Landes verbindliche Entscheidungen zu treffen, Regeln zu setzen, Kompetenzen zu verteilen (die sogenannte Kompetenz-Kompetenz) und Entscheidungen und Regeln notfalls mit Gewalt durchzusetzen (staatliches Gewaltmonopol). Dieser exklusive, territorial definierte Herrschaftsanspruch wird als Souveränität bezeichnet.

Schrittweise wurden das durch den Westfälischen Frieden geschaffene Souveränitätsprinzip und die daraus entstandene politische Ordnung Europas zum weltweiten Ordnungsprinzip in der internationalen Politik. So wurden z. B. die Kolonialgebiete der europäischen Staaten in Form von neuen Territorialstaaten in die Unabhängigkeit entlassen. Gleichmaßen führten Sezessionen (Loslösung einzelner Landesteile aus einem bestehenden Staat) und das Auseinanderbrechen einiger Staaten seit 1991 zu weiteren Territorialstaaten. Jüngste Beispiele sind der Kosovo und der Südsudan. Die Zahl der souveränen Staaten liegt heute bei rund 200.

Für das internationale System bedeutet die Souveränität der einzelnen Staaten, dass keine den Staaten übergeordnete Autorität existiert, welche die Kompetenz und Macht zur Regelsetzung und -durchsetzung besitzt. Während das politische System im Inneren des einzelnen Staates hierarchisch strukturiert ist, besitzt das internationale System damit einen „anarchischen“ Charakter. Im Gegensatz zum alltäglichen Sprachgebrauch bedeutet der Begriff der Anarchie hier nicht, dass das internationale System chaotisch oder von einem regellosen, „atomisierten“ Machtgefüge geprägt ist. Vielmehr beschreibt der Begriff Anarchie eine bestimmte Form der Verteilung von politisch relevanten Kompetenzen und Macht (Waltz, 1979).

Aufgrund der Souveränität der Staaten können verbindliche Entscheidungen und Regeln – abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen (siehe dazu Abschnitt 14.1.2) – nicht von einer den Staaten übergeordneten Instanz getroffen bzw. erlassen und durchgesetzt werden, sondern erfordern die freiwillige Partizipation der einzelnen Staaten. Während die Koordination des politischen Handelns innerhalb des Staates vorwiegend vertikal erfolgt, ist sie im internationalen System damit weitgehend horizontal und erfolgt mittels Verhandlungs-, Argumentations- und Zwangsmacht (Schimmelfennig, 2008: 9).

14.1.2 Relativierung des Souveränitätsprinzips und der Anarchie

Das Grundprinzip des Westfälischen Staatensystems wird in der politischen Realität durch die Tatsache relativiert, dass einige Grundeinheiten dieses Systems vorwiegend auf dem Papier dem Modell des souveränen Territorialstaates entsprechen. Beispiele sind Somalia, der Sudan und der Südsudan, Irak oder Afghanistan, in denen die Regierung nur Teile des Staatsterritoriums tatsächlich kontrolliert und dort das Gewaltmonopol besitzt. Man spricht in diesen Fällen von Quasi-Staaten oder gescheiterten Staaten (Jackson, 1990). Diese Bezeichnung impliziert, dass die betreffenden Herrschaftsformen nicht als Alternative zum Westfälischen Modell gesehen werden, sondern eher

als Sanierungsfälle, denen die Staatenwelt beträchtliche Aufmerksamkeit und Hilfe zukommen lässt.

Ebenfalls zu relativieren ist der formal-juristische Anspruch aller Staaten auf „souveräne Gleichheit“, wie er u. a. in der Charta der Vereinten Nationen (UNO) festgehalten ist. Dieser Anspruch besagt in seiner absoluten Form, dass jeder Staat das Recht hat, auf seinem Territorium zu schalten und zu walten wie es ihm beliebt und nach seinem Gutdünken internationalen Abkommen beizutreten oder nicht. Die realen Verhältnisse in der internationalen Politik decken sich mit einem solchen Anspruch aus zwei Gründen nur begrenzt.

Erstens haben sich seit 1648 und insbesondere seit Ende des Zweiten Weltkrieges einige völkerrechtliche Normen entwickelt, die für alle Staaten gelten, einschließlich für Staaten, die diese Normen nicht explizit vertraglich akzeptiert haben. Diese Rechtsnormen werden als *ius cogens* (lat.: zwingendes Recht) bezeichnet. Beispiele sind das Verbot der Sklaverei, fundamentale Menschenrechte sowie gewisse Normen des humanitären Völkerrechts (z. B. Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegen). Zweitens ist das internationale System kein machtfreier Raum. Mächtige Staaten können andere Staaten mit ökonomischen oder militärischen Mitteln gegen ihren Willen zu bestimmten Verhaltensweisen zwingen und tun dies auch oft.

Diese zwei Relativierungen der souveränen Gleichheit lassen sich am Beispiel der sogenannten humanitären Interventionen illustrieren. So bombardierte das Nordatlantische Verteidigungsbündnis (NATO) im Jahr 1999 ohne Mandat des Sicherheitsrates der UNO Serbien, um es zum Rückzug aus dem Kosovo zu zwingen und damit Menschenrechtsverletzungen durch das Milosevic-Regime zu beenden. Danach wurde der Kosovo von einer UNO-Schutztruppe besetzt und mutierte damit von einem Teil des serbischen Territoriums zu einem Protektorat der UNO und anschließend der EU. In diesem Fall wurde Serbien also das Recht aberkannt, auf seinem Territorium bestimmte politische Ziele zu verwirklichen, die das *ius cogens* verletzen. Die politische Führung Serbiens wurde durch militärische Machtmittel gezwungen, die Kontrolle über einen Teil seines bisherigen Territoriums aufzugeben.

Ähnlich wie das Ordnungsprinzip der Souveränität ist auch das Merkmal der Anarchie Gegenstand politikwissenschaftlicher Debatten. Dass Staaten die wichtigsten Akteure im internationalen System sind und auf absehbare Zeit bleiben werden, ist in der Forschung weitgehend unbestritten. Das Ende des Kalten Krieges und die damit einhergehenden grenzüberschreitenden ökonomischen und sozialen Integrationsprozesse (oft als Globalisierung bezeichnet) haben jedoch zu einer gewissen „Aufweichung“ dieser Grundstruktur geführt (Rosenau, 2006). Wirtschaftsbeziehungen, die nationale Grenzen überschreiten, werden in zunehmendem Maße von privaten Firmen geprägt. Nichtregierungsorganisationen (NGOs, oft auch als Zivilgesellschaft bezeichnet) und internationale Organisationen (IOs) beeinflussen das Verhalten von Regierungen und Firmen über staatliche Grenzen hinweg. In einigen, bisher allerdings noch eher seltenen Fällen, treten Staaten Kompetenzen an supranationale Organisationen ab. Das wichtigste Beispiel ist die Europäische Union, in der z. B. im Rahmen der Währungsunion die meisten Mitgliedstaaten sehr wichtige, bis dahin souveräne, nationale Entscheidungsbefugnisse an die Europäische Zentralbank übertragen haben. Auch das UNO-System der kollektiven Sicherheit kann in gewisser Weise als supranationales System interpretiert werden, denn alle UNO-Mitglieder sind an die Entscheidungen des Sicherheitsrates, der 15 Staaten umfasst, gebunden. Dieser kann auch gegen den

Willen eines Staates (allerdings nicht gegen den Willen der fünf Großmächte, die das Vetorecht besitzen: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA) wirtschaftliche, militärische und andere Maßnahmen veranlassen.

Immer häufiger befassen sich Forscher der IB daher auch mit internationalen und supranationalen Organisationen, NGOs und multinationalen Firmen. In diesem Kontext wird oft von transnationalen Beziehungen gesprochen, in bewusster Abgrenzung zu „intergouvernementalen“ oder „internationalen“ Beziehungen.

Ein wichtiger Grund, weshalb nichtstaatliche Akteure in der internationalen Politik meist weniger einflussreich sind als Staaten, ist ihr Mangel an Ressourcen. Während Staaten bzw. Regierungen ihre Aktivitäten mit Steuergeldern finanzieren können, ist es nichtstaatlichen Akteuren nur sehr beschränkt möglich, aus einer Gesellschaft Ressourcen zu extrahieren. Diese Fähigkeit zur Ressourcenextraktion und -verteilung ist nicht nur eine Frage von Geld, Personal, Technik und Wissen, sondern auch eine Frage von Loyalitäten und Legitimität. In fast allen einigermaßen funktionierenden Staaten der Welt richten sich diese weitgehend auf nationalstaatliche Handlungsträger. Die Forschung befasst sich in jüngerer Zeit jedoch auch mit der Frage, wann nichtstaatliche Akteure zur Lösung grenzüberschreitender Probleme beitragen oder diese in bestimmten Fällen auch verschärfen können.

Abstrakt formuliert haben die soeben diskutierten Relativierungen einerseits zu einer gewissen „Anarchisierung“ der innerstaatlichen Politik beigetragen (z. B. die innerstaatliche und internationale Marktliberalisierung im Zeichen der Globalisierung sowie Probleme der „failed states“), andererseits aber auch zu einer „Hierarchisierung“ der internationalen Beziehungen (z. B. durch den UNO-Sicherheitsrat, die europäische Integration oder humanitäre Interventionen).

14.1.3 Herausforderungen

Die anarchische Struktur des internationalen Systems in Kombination mit immer häufiger auftretenden grenzüberschreitenden Problemen stellen außenpolitische Entscheidungsträger und damit die internationale Politik insgesamt vor immense Herausforderungen, die wir in diesem Abschnitt kurz beleuchten. Wir illustrieren damit, dass die anarchische Struktur des internationalen Systems diese Probleme mit verursacht und ihre Lösung erschwert. Gleichzeitig umschreiben wir die wichtigsten Themen, mit denen sich die IB-Forschung befasst.

Sicherheit

Im internationalen System existiert kein Gewaltmonopol. Deshalb müssen Staaten die Sicherheit ihrer Bevölkerung vor Gewaltakten anderer Staaten oder nichtstaatlicher Akteure selbst gewährleisten. Dies kann durch eigenständige Maßnahmen (v. a. Militär, Polizei und Grenzschutz) und/oder durch Abkommen mit anderen Staaten (z. B. im Rahmen einer Militärallianz oder anderer Formen der Beistandsverpflichtung) erfolgen. Diese Erfordernis der Selbsthilfe kann jedoch auch zu „negativen Nebeneffekten“ wie Rüstungswettläufen und anderen sicherheitspolitischen Risiken führen, wie z. B. im Vorfeld der beiden Weltkriege sowie im Kalten Krieg. Die Hauptursache für diese Nebeneffekte liegt darin, dass die vermeintlich defensiv orientierte Aufrüstung oder Allianzbildung eines Staates von anderen Staaten als offensiv und damit bedrohlich wahrgenommen und mit Aufrüstung und anderen sicherheitspolitischen Maßnahmen beantwortet wird. Das gegenseitige „Hochschaukeln“ (z. B. in Form von Rüstungswettläufen) geht einerseits zulasten der gesellschaftlichen Wohlfahrt, andererseits er-

höht es das Risiko eines Kriegsausbruchs. Im Falle eines Krieges steigert es auch das menschliche und ökonomische Schadenspotential. Die zentralen Herausforderungen der internationalen Politik bestehen darin, Rüstungswettläufe und andere Kriegsursachen zu reduzieren oder zu beseitigen, ausgebrochene Kriege in ihrem Ausmaß zu begrenzen und zu beenden sowie vom Krieg zerstörte Gesellschaften bzw. Staaten wieder aufzubauen.

Neben den traditionellen zwischenstaatlichen Sicherheitsrisiken ist die grenzüberschreitende nichtstaatliche Gewalt – vor allem in Form der organisierten Kriminalität und des Terrorismus – in jüngerer Zeit zu einer wichtigen neuen Herausforderung im Bereich der Sicherheitspolitik geworden. Die durch die Globalisierung gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten sowie die durch Massenmedien verstärkt sichtbar gewordene Ungleichheit der Lebenschancen und Lebensqualität in armen und reichen Ländern haben dieser Entwicklung Auftrieb gegeben. Die zentrale Herausforderung für die internationale Politik besteht darin, die grenzüberschreitende Gewalt durch Prävention und Repression einzudämmen. Hinzu kommen weitere Herausforderungen, wie etwa der Schutz vor oder die Bekämpfung von grenzüberschreitenden Krankheiten, deren Verbreitung durch zunehmende internationale Mobilität ebenfalls begünstigt wird.

Wohlstand

Armut und existenzielle Not, die den betroffenen Menschen die Befriedigung von Grundbedürfnissen unmöglich machen und der Chancengleichheit im Wege stehen, sind in sehr vielen Staaten ein akutes Problem. Diese Ungleichheiten sind eine wichtige Ursache für grenzüberschreitende Phänomene wie Kriege, Terrorismus, organisierte Kriminalität und Migration. Nicht nur arme, sondern auch reiche Länder stehen vor enormen Herausforderungen. So beispielsweise in der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Sicherheitspolitik und der Einwanderungspolitik.

Die territorialstaatliche Organisation des internationalen Systems geht mit einer, je nach Land und Weltregion, mehr oder weniger stark ausgeprägten Abgrenzung der Märkte entlang nationaler Grenzen einher. Diese Fragmentierung der Märkte und der damit verbundene Protektionismus (Schutz einheimischer Produzenten gegenüber ausländischer Konkurrenz) verhindern potentielle wirtschaftliche Wohlstandsgewinne durch Effizienzsteigerungen. Letztere können aus dem verstärkten internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie der Mobilität der Arbeitnehmerschaft (also einer Reduktion der Marktfragmentierung, d. h. Liberalisierung) resultieren. Die internationale Marktliberalisierung birgt das Potential, die Produktivität und die Wertschöpfung zu steigern, Arbeitsplätze zu schaffen sowie den Konsumenten ein reichhaltigeres und billigeres Angebot an Waren und Dienstleistungen verfügbar zu machen. Die Liberalisierung grenzüberschreitender Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, wie sie etwa im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und der EU erfolgt, erweist sich in diesem Kontext als eine wichtige Herausforderung der internationalen Politik.

Die Liberalisierung der Märkte kann aber auch zu unerwünschten Nebenerscheinungen führen, die es durch internationale Zusammenarbeit zu reduzieren gilt. Zu diesen Problemen, die oft als Marktversagen bezeichnet werden, gehören die Übernutzung natürlicher Ressourcen (z. B. der Atmosphäre und des Wassers) sowie die Zunahme von Währungs- und Finanzmarktkrisen. In diesen und anderen Bereichen sind politi-

sche Maßnahmen gefragt, die letztlich eine sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Entwicklung ermöglichen.

Freiheit

Bei diesem Wert geht es im weitesten Sinne um die Selbstbestimmungschancen von Individuen im privaten Bereich, im Erwerbsleben und in der Politik. Die territorialstaatliche Souveränität findet ihren Ausdruck auch darin, dass die Freiheiten und Rechte von Menschen je nach Staat unterschiedlich bewertet, gefördert oder beeinträchtigt werden. Die zentrale Herausforderung der internationalen Politik besteht darin, einen zwischenstaatlichen Konsens über grundlegende und universal gültige Menschenrechte zu finden und diese Rechte durchzusetzen, insbesondere auch in armen und politisch instabilen Ländern, Kriegsgebieten und autoritär regierten Staaten. Komplexe Fragen stellen sich auch bei der Bestimmung von Freiheiten und Rechten von Personen, die in dem Staat, in dem sie sich aufhalten, kein Bürgerrecht besitzen. Dazu gehören Fragen des Asylrechts, Einwanderungsrechts, Auslieferungsrechts und der Familienzusammenführung.

Viele der genannten Herausforderungen sind auf der internationalen Ebene schwer zu meistern, da die anarchische Struktur des internationalen Systems die Konsensfindung und die Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln, falls sie zustande kommen, erschwert. So bewirken z. B. kulturelle und religiöse Unterschiede, Unterschiede des sozioökonomischen Entwicklungsstandes und Unterschiede des politischen Systems große Interessenkonflikte bei internationalen Verhandlungen in Menschenrechts-, Umwelt- oder Handelsfragen. Dies wiederum führt häufig entweder zu einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner oder zu einer unvollständigen Umsetzung vereinbarter Maßnahmen in Staaten, die einem Abkommen nur widerwillig zugestimmt haben.

14.2 Theoretische Grundperspektiven

Wir wenden uns nun der Frage zu, wie die Politikwissenschaft die oben angesprochenen Probleme und Bedingungen für eine erfolgreiche Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen zu beschreiben und erklären versucht. Die IB-Forschung ist, wie andere Bereiche der Politikwissenschaft auch, durch einen starken Theorienpluralismus geprägt. Die meisten theoretischen Argumente und die damit verbundenen Annahmen und Hypothesen in der IB-Forschung lassen sich jedoch einer bestimmten theoretischen Grundperspektive zuordnen.

Bis Mitte der 1990er Jahre dominierten vor allem drei Grundperspektiven bzw. Denkschulen (Liberalismus, Realismus, Marxismus) die IB-Forschung. Diese erläutern in sehr allgemeiner Weise, welchen Akteuren im internationalen System eine besondere Bedeutung zukommt, wie sich die Grundstruktur des internationalen Systems beschreiben lässt und wie die Interaktion von Staaten im internationalen System grundsätzlich beschaffen ist. Sie helfen uns, das internationale System sehr allgemein zu charakterisieren.

Liberalismus

Er kann als die (chronologisch gesehen) erste IB-Denkschule bezeichnet werden. Diese entstand kurz nach dem Ersten Weltkrieg als Antwort auf das Unvermögen der Staatenwelt, diesen Krieg zu verhindern oder einzudämmen. Der Liberalismus, in frühen

Beiträgen bisweilen auch Idealismus genannt, geht davon aus, dass internationale Kooperation oft gegenseitig gewinnbringend ist und dass internationale Organisationen/Institutionen bei der Konfliktlösung eine wichtige Rolle spielen (Mitrany, 1943). In den 1970er Jahren entstand der neoliberale Institutionalismus – nicht zu verwechseln mit dem in politischen Alltagsdebatten auf die Privatisierung und Liberalisierung hin orientierten Neoliberalismus. Dieser übernahm einige Annahmen des weiter unten diskutierten Realismus, u. a. die zentrale Rolle des Staates, das Problem der Anarchie im internationalen System sowie die Annahme, dass politische Akteure weitgehend rational handeln. Dies jedoch in abgeschwächter Form. Die wichtigsten Prämissen des Liberalismus, dass internationale Kooperation häufig möglich ist, internationale Organisationen eine wichtige Rolle spielen und Demokratie und Freihandel das friedliche Zusammenleben der Völker fördern, blieben jedoch erhalten. Hinzu kam ein stärkeres Augenmerk auf nichtstaatliche Akteure und deren Rolle in der internationalen Politik.

Seit den 1970er Jahren interessiert sich die liberale Denkschule vor allem dafür, wann und wie grenzüberschreitende Kooperation zwischen Staaten und auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren zustande kommt. Sie geht auch der Frage nach, ob und weshalb durch solche Zusammenarbeiten entstandene internationale (von Staaten getragene) oder transnationale (von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren oder vor allem von letzteren getragene) Institutionen wirksam sind. Wirksamkeit wird dabei vor allem im Sinne des Einflusses auf das Verhalten von Staaten und die Problemlösung definiert. Einer der „Klassiker“ dieser Denkschule ist das Buch „Power and Interdependence“ von Robert Keohane und Joseph Nye (1977).

Realismus

Diese Denkschule entstand aus einer gewissen Gegenreaktion auf den Liberalismus, den gescheiterten Völkerbund (1920–1946) und den Zweiten Weltkrieg. Der Realismus nimmt an, dass das Streben nach Macht in der Natur des Menschen liegt und somit auch Staaten ihre Macht zu maximieren versuchen (Morgenthau, 1948). Das Streben nach Macht im internationalen System bewirkt, dass internationale Organisationen und Kooperation selten und vorwiegend schwach sind. Der Neorealismus hat diese Annahmen seit den 1970er Jahren systematisch weiter entwickelt und stärker auf empirisch testbare kausale Hypothesen hin ausgerichtet. Er postuliert, dass Staaten ihre Sicherheit (und nicht ihre Macht per se) zu maximieren versuchen und dieses Streben nach Sicherheit von der Struktur des internationalen Systems geprägt ist, insbesondere von der Anarchie.

Wie oben erwähnt bedeutet Anarchie, dass keine dem Staat übergeordnete Autorität existiert, die Konflikte lösen und Vereinbarungen notfalls mit Zwangsmaßnahmen durchsetzen kann. Politische Entscheidungsträger verfolgen in diesem Selbsthilfesystem deshalb ihre eigennützigen Sicherheitsinteressen und versuchen, durch politischen Druck und notfalls durch ökonomische und militärische Zwangsmittel, ihre Interessen durchzusetzen. Internationale Institutionen sind kaum mehr als eine „Begleitmusik“ der internationalen Politik und ändern sich quasi wie die Fahne im Wind, sobald sich die Machtverhältnisse und staatlichen Interessen im internationalen System ändern. Einer der Klassiker der neorealistischen Denkschule, oft auch struktureller Realismus genannt, ist das Buch „Theory of International Politics“ von Kenneth Waltz (1979).

14. Internationale Beziehungen

Marxismus

Die marxistische Theorie argumentiert, dass ökonomische bzw. materielle Bedingungen das Verhalten von Staaten und anderen Akteuren im internationalen System prägen. Internationale Beziehungen sind das Ergebnis der kapitalistischen Produktionsweise und dem daraus resultierenden Kampf der Klassen. Internationale Kooperation oder Konflikte liegen also weniger im Verhalten von Staaten, sondern eher in der Situation und im Verhalten von ökonomischen Klassen (z. B. Kapitalbesitzer versus Arbeiter) begründet. Das internationale System wird als integriertes kapitalistisches System gesehen, in dem politisch-ökonomische Eliten und die von ihnen dominierten Staaten die Akkumulation von Kapital verfolgen. In der Funktionsweise des kapitalistischen Systems und vor allem in seinen Verteilungskonflikten liegen somit auch Kriegsursachen begründet. Neben der Kriegsursachenforschung hat sich die marxistische Grundperspektive auch stark mit dem sozioökonomischen Entwicklungsgefälle im internationalen System befasst. Die Dependenztheorie, die marxistische Wurzeln hat, besagt, dass die Industrieländer die Entwicklungsländer in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem zu integrieren versuchen, um sie auszubeuten und in ein Abhängigkeitsverhältnis zu bringen. Einer der Klassiker dieser Denkschule ist das Buch „The Capitalist World-Economy“ von Immanuel Wallerstein (1979). Abbildung 14.1 fasst die wichtigsten Annahmen und Aussagen der drei soeben diskutierten Grundperspektiven zusammen.

	Realismus	Liberalismus	Marxismus
Subkategorien	<i>Neorealismus</i>	<i>Liberaler Internationalismus</i> <i>Neoliberaler Institutionalismus</i> <i>Transnationalismus</i>	<i>Neomarxismus</i> <i>Sozialismus</i> <i>Sozialistischer Internationalismus</i>
Wichtigste Akteure	Staaten; andere Akteure erhalten (stark eingeschränkte) Macht und Einfluss v. a. durch Staaten.	Territorialstaaten; internationale Organisationen, nichtstaatliche Akteure (NGOs, multinationale Unternehmen); Staaten sind jedoch die zentralen Akteure.	Staaten und nichtstaatliche Akteure; deren Einfluss ist von ihrer Klassenzugehörigkeit geprägt.
Grundstruktur des internationalen Systems	Anarchisches Selbsthilfesystem; Ordnung und Stabilität hängen von der Machtverteilung im internationalen System ab.	Teilweise anarchisch; Macht und internationale Normen/Institutionen spielen je nach Politikbereich eine unterschiedlich starke Rolle.	Teilweise anarchisch; transnationale, klassenbasierte Hierarchie; Dominanz und Ausbeutung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer.
Charakter der Interaktionen im internationalen System	Kooperation, wenn es den kurzfristigen Interessen der Staaten entspricht; ansonsten kompetitiv bis konfliktiv; internationale Institutionen/Organisationen sind weitgehend „Begleitmusik“ und entfalten keine eigenständige Wirkung auf das Verhalten von Staaten.	Teilweise kompetitiv oder konfliktiv, teilweise jedoch auch kooperativ, je nach Politikbereich unterschiedlich; internationale Institutionen/Organisationen können mitunter bei der Problemlösung eine wichtige Rolle spielen.	Kompetitiv und ausbeuterisch, besonders im Nord-Süd-Kontext.

Abbildung 14.1: Denkschulen der Internationalen Beziehungen

Die Theorien des Liberalismus, Realismus und Marxismus spielen in der IB-Forschung weiterhin eine gewisse Rolle als allgemeine Orientierungsmuster, die zur Formulierung bestimmter Forschungsfragen und Aussagen motivieren (Russett et al., 2010). Der Liberalismus lenkt unsere Aufmerksamkeit u. a. auf die Einflüsse von innerstaatlichen Strukturen und Prozessen auf die internationale Politik. Der Realismus lässt uns v. a. auf das Verhalten von Staaten und auf Phänomene von Macht, Konflikten und Kriegen blicken. Der Marxismus legt den Schwerpunkt auf innerstaatliche und internationale Wirtschaftsfaktoren und damit verbundene Verteilungskonflikte. Abbildung 14.2 illustriert diese Schwerpunkte; sie zeigt einige Beispiele für Hypothesen, die sich jeweils in einer der drei Denkschulen verorten lassen.

Denkschule	Hypothese
Liberalismus	Demokratien, die ihren Außenhandel stärker liberalisieren, weisen stärkere soziale Absicherungssysteme auf, da die Wählerschaft eine größere Risikoabsicherung verlangt.
Liberalismus	Wirtschaftliche und soziale Interdependenzen zwischen Staaten reduzieren die Wahrscheinlichkeit von bewaffneten Konflikten.
Realismus	Bipolare internationale Systeme sind stabiler (weniger Krisen und Kriege) als multipolare internationale Systeme.
Realismus	Internationale Probleme können wirksamer gelöst werden, wenn eine Hegemonialmacht vorhanden ist, die eine Lösung des betreffenden Problems vorantreibt.
Marxismus	Je mehr die Märkte von Entwicklungsländern mit denjenigen von Industrieländern verflochten sind, desto stärker ist/bleibt das Wohlstandsgefälle.
Marxismus	Ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern haben negative Effekte auf die nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern.

Abbildung 14.2: Denkschulen und Hypothesen (Beispiele)

Seit Mitte der 1990er hat sich die IB-Forschung zunehmend von expliziten Bezügen auf die drei genannten Perspektiven entfernt, da sich konkrete politische Sachverhalte mit sehr breit angelegten theoretischen Perspektiven letztlich nicht im Detail erklären lassen konnten. An ihre Stelle sind v. a. zwei theoretische Perspektiven getreten: der Rational-Choice-Ansatz und der Konstruktivismus. Erstere haben wir bereits in anderen Kapiteln in verschiedenen Anwendungsbeispielen behandelt (siehe z. B. Kasten 6.4) und befassen uns deshalb an dieser Stelle noch mit dem Konstruktivismus. Der „Vormarsch“ dieser beiden Perspektiven lässt sich u. a. damit erklären, dass sie sowohl Grundannahmen zum Funktionieren des internationalen Systems als auch konkrete Vorgehensweisen für die Theoriebildung anbieten.

Konstruktivismus

Die Grundannahme des Konstruktivismus lautet, dass die politische Wirklichkeit durch kommunikative und physische Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren „konstruiert“ wird. Die Erforschung der Wirkungsmacht von Ideen und Normen (beispielsweise Menschenrechte, Demokratie, Marktwirtschaft, Gleichberechtigung der Geschlechter) hat sich zum wichtigsten Betätigungsfeld des Konstruktivismus entwickelt (siehe Kasten 14.1). Dabei spielt die Analyse von Diskursen und Kommunikationsprozessen eine wichtige Rolle. Einer der Klassiker des Konstruktivismus in der IB-Forschung ist das Buch „Social Theory of International Politics“ von Alexander Wendt (1999).

Viele Konstruktivisten sehen sich auch als Kritiker wichtiger Annahmen der drei zuvor erwähnten traditionellen Denkschulen sowie des Rational-Choice-Ansatzes, dessen wichtigste Annahme (politische Akteure versuchen ihren Nutzen zu maximieren) auch von den drei traditionellen Perspektiven vertreten wird. Ihre Kritik richtet sich vor allem auf Fragen der Ontologie und Epistemologie.

Bei der Ontologie, ursprünglich eine Teildisziplin der Philosophie, geht es um die Klärung der Grundstrukturen und Grundannahmen des Seienden. In der IB-Forschung stellt sich z. B. die Frage, ob das internationale System wirklich a priori aufgrund seiner Struktur (souveräne Territorialstaaten) anarchisch sei oder ob es vor allem über den politischen Diskurs, sozusagen als selbsterfüllende Prophezeiung im Sinne einer Projektion des Denkens über die Sprache in die Realität, anarchisch geworden sei. Vertreter des Konstruktivismus behaupten, die Anarchie im internationalen System liege nicht in der Grundstruktur des Systems souveräner Territorialstaaten begründet, wie dies der Liberalismus und Realismus annehmen. Vielmehr sei sie von den Staaten selbst anarchisch gemacht worden und kann deshalb auch wieder in die Gegenrichtung (hin zu einem hierarchischen System) verändert werden (Wendt, 1992). Die Epistemologie (Erkenntnistheorie) befasst sich damit, wie theoretische und empirische Erkenntnisse bei bestimmten Formen der Beweisführung erworben werden und als sicher bezeichnet werden können.

In beiden Punkten, Ontologie und Epistemologie, vertritt der Konstruktivismus eine Gegenposition zum Rational-Choice-Paradigma. Der Konstruktivismus interessiert sich vor allem für die Entstehung und Auswirkungen politischer Ideen und Diskurse. Seine Theoriebildung und empirische Forschung beruht weitgehend auf dem hermeneutischen Ansatz (siehe Kapitel 1.4.1), der interpretierend und nicht kausal-erklärend vorgeht (z. B. Price, 1998; Tannenwald, 1999). Der Rational-Choice-Ansatz hingegen basiert auf dem methodologischen Individualismus, der politische Prozesse und Strukturen letztlich aus den materiellen Interessen nutzenmaximierender Akteure und ihrer Interaktion heraus erklärt. Ihre Verfahren der Theoriebildung und empirischen Analyse folgen dem Muster der empirisch-analytischen Forschung (Biersteker & Weber, 1996; Finnemore, 1996; Wendt, 1999; Checkel, 2004; Schweltnus, 2006).

Die verbleibenden Abschnitte dieses Kapitels befassen sich nun mit Forschungsfragen und Befunden aus drei wichtigen Bereichen der IB-Forschung: Politische Gewalt, internationale Kooperation und Institutionen sowie europäische Integration.

14.3 Politische Gewalt

Das Phänomen des Krieges stellt ein bedeutendes Forschungsgebiet in der Politikwissenschaft dar. Dessen enge Beziehung zur Politik spiegelt sich u. a. in dem berühmten Diktum des Generals und Militärtheoretikers Carl von Clausewitz, der Krieg sei eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, wider. Wie Abbildung 14.3 zeigt, kann politische Gewalt allerdings verschiedene Formen annehmen (vgl. Vasquez, 2000; Daase, 2003; Münkler, 2004).

	Akteure	Staat	Nichtstaatliche
Ziel			
Staat		Zwischenstaatlicher Krieg Friedens erzwingende Maßnahmen oder humanitäre Interventionen	Bürgerkrieg Guerrillakrieg Revolutionen Terrorismus Secessionskrieg
Nichtstaatliche Akteure		Menschenrechtsverletzungen Kriegsverbrechen Staatlich geförderter Terrorismus	Pogrome Terrorismus

Abbildung 14.3: Formen der politischen Gewalt

Wir konzentrieren uns in diesem Abschnitt exemplarisch auf eine spezifische Form der politischen Gewalt, den zwischenstaatlichen Krieg, und gehen zwei Fragen nach: (1) Lassen sich generelle Entwicklungen in Bezug auf die Häufigkeit und das Ausmaß von Kriegen im internationalen System erkennen? (2) Weshalb entscheiden sich politische Akteure manchmal für Krieg anstelle von gewaltloser Konfliktlösung?

14.3.1 Häufigkeit und Ausmaß von Kriegen

Kriege werden meist im Sinne weitreichender, organisierter Gewalt zwischen politisch geprägten Gruppen definiert (Münkler, 2004). Sie sind in der Geschichte der Menschheit ein immer wiederkehrendes Phänomen; ihre Häufigkeit und ihr Ausmaß variieren jedoch stark. Vor Beginn des 20. Jahrhunderts kam es im Durchschnitt jedes Jahrzehnt einmal zu einem Krieg zwischen Großmächten. Die Anzahl solcher Kriege ist im 20. Jahrhundert auf drei gesunken; der Zweite Weltkrieg war der bisher letzte Krieg dieser Art. Im selben Zeitraum wuchs allerdings die Häufigkeit von Kriegen zwischen mittleren und kleinen Staaten, von Kriegen außerhalb Europas und von (innerstaatlichen) Bürgerkriegen. Seit dem Zweiten Weltkrieg finden die meisten Kriege zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren in Entwicklungsländern statt. Solche Kriege dauern oft länger als rein zwischenstaatliche Kriege (Vasquez, 2000; Harbom & Wallensteen, 2007). Das Ausmaß von Kriegen scheint insgesamt einem Potenzierungsgesetz zu folgen, d. h. es treten ähnlich wie bei Erdbeben sehr viele kleine (gemessen an den Opferzahlen), einige mittelgroße und wenige große Kriege auf (Cederman, 2003). Abbildung 14.4 zeigt die Häufigkeit von vier Kriegstypen seit 1946.

Ähnlich wie die Kriege selbst haben sich auch die von Politikwissenschaftlern bearbeiteten Fragestellungen im Bereich der Konfliktforschung im Laufe der Zeit verändert. In den ersten Jahrzehnten des Nuklearzeitalters dominierten Fragen der strategischen Stabilität des atomaren Abschreckungssystems. Der Zerfall der Sowjetunion rückte die Frage in den Vordergrund, ob uni- oder multipolare Systeme stabiler oder instabiler (d. h. krisen- und kriegsanfälliger) seien als bipolare Systeme (Deutsch & Singer, 1964 vs.; Waltz, 1964. Zur neusten Forschung hierzu, siehe Special Issue World Politics 61(1), 2009).

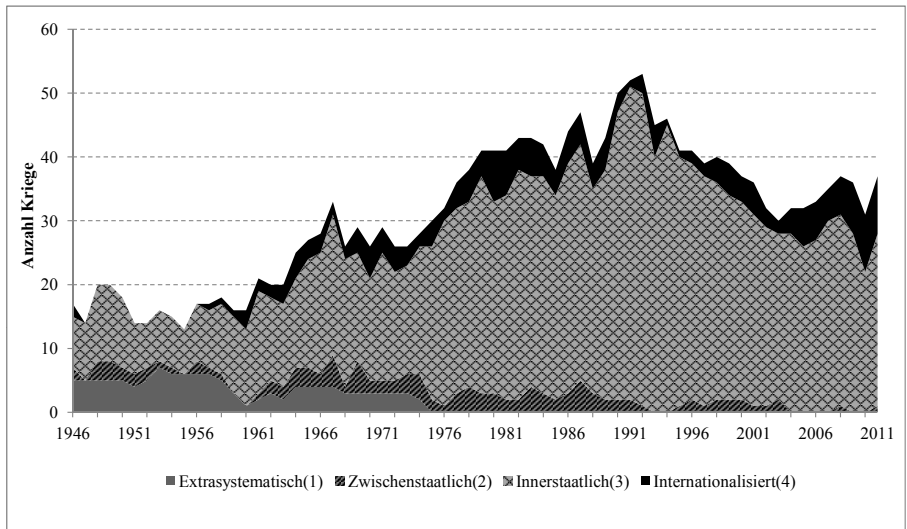


Abbildung 14.4: Kriegstypen

Quelle: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (Themnér & Wallensteen, 2012).

⁽¹⁾ Kriege zwischen einem Staat und einem nichtstaatlichen Akteur außerhalb des Territoriums des Staates. ⁽²⁾ Kriege zwischen einzelnen Staaten. ⁽³⁾ Kriege, die innerhalb des Territoriums eines Staates stattfinden. ⁽⁴⁾ Kriege zwischen einem Staat und einer oder mehreren innerstaatlichen Oppositionsgruppe(n) mit Beteiligung anderer Staaten zugunsten einer oder beider Konfliktparteien.

Das Aufflammen vieler Bürgerkriege nach 1990/91 verschob die Aufmerksamkeit von internationalen Kriegen und Kriegen zwischen Großmächten zu innerstaatlichen bzw. ethnonationalistischen Kriegen (vgl. Fearon & Laitin, 2003; Collier & Hoeffler, 2004; Cederman & Girardin, 2007; Cederman et al., 2011). So stellt sich beispielsweise die Frage, weshalb Großmachtkriege im Vergleich zu Bürgerkriegen an Bedeutung verloren haben und weshalb innerstaatliche Kriege oft länger dauern als zwischenstaatliche Kriege. Gleichmaßen stieg das Interesse an der Frage, wie Kriege beendet (Goemans, 2000) und wie kriegsversehrte Gesellschaften stabilisiert und wieder aufgebaut werden können (Paris, 2004; Flores & Nooruddin, 2009). Damit verbunden sind Fragen der Demokratisierung und Staatenbildung (Jarstad & Sisk, 2008; Flores & Nooruddin, 2012). Ebenfalls an Bedeutung gewonnen haben Fragen nach den Bedingungen für die Vermeidung von Bürgerkriegen (Cheibub & Limongi, 2002; Horowitz, 2004; Lijphart, 2004). Innerstaatliche Ursachen internationaler Kriege werden seit den 1990er Jahren stärker betont. Damit sind zwischenstaatliche gegenüber systemischen Erklärungen in den Vordergrund gerückt.

Schließlich haben die zunehmende Verwischung der Grenzen zwischen internationalen und innerstaatlichen Kriegen sowie das Phänomen des weltweiten Terrorismus die Frage aufgeworfen, wie sich ein Krieg überhaupt definieren lässt (Daase, 2003). Insbesondere seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA sowie der Ausweitung terroristischer Aktivitäten im Kontext der Kriege in Afghanistan und dem Irak hat die Anzahl theoretischer und empirischer Studien zum Terrorismus stark zugenommen (Pape, 2005; Hoffman, 2006; Bueno de Mesquita, 2008; Berman, 2009).

Auch methodisch ist die Forschung zu Kriegen in jüngerer Zeit reichhaltiger geworden. Neben qualitativen Fallstudien zu einzelnen Kriegen und spieltheoretischen Ansätzen in der Theorieentwicklung wurden große Datensätze erstellt, die mit statistischen Verfahren ausgewertet werden können. Hinzu kommen Computersimulationen, mit denen Forscher die Entstehung und den Verlauf von Kriegen nachzubilden versuchen.

Viele Hypothesen der Kriegsursachenforschung, von denen wir einige im folgenden Abschnitt beleuchten werden, lassen sich mit statistischen Verfahren testen. Zu diesem Zweck wurden in den letzten zwei Jahrzehnten umfangreiche Datensätze erstellt. Die bekanntesten Daten zu internationalen und innerstaatlichen Kriegen wurden von Forschern der Universität Uppsala und des Peace Research Institute Oslo (<http://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/>) sowie des Correlates of War Projektes (<http://www.correlatesofwar.org/>) erhoben. Im deutschsprachigen Raum sind insbesondere die Datenbank KOSIMO (Konflikt-Simulations-Modell, <http://krisen-und-konflikte.de/s/chronik.htm>) und die Datenbank der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF, <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuff/>) zu erwähnen. Die zwei erstgenannten Datensätze sind aufgrund der Stringenz der Datenkodierung für statistische Analysen gut geeignet. Die beiden letztgenannten Datensätze enthalten mehr qualitative Informationen.

14.3.2 Kriegsursachen

Während die in den Medien diskutierten Kriegsursachen meist unmittelbare Auslöser in spezifischen Fällen benennen (z. B. Grenzstreitigkeiten), richtet sich das Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung auf fundamentale Ursachen und die Erarbeitung generalisierbarer Aussagen. Wir diskutieren nun exemplarisch einige Argumente, die aus der realistischen und der liberalen Denkschule stammen.

Krieg aus Sicht des Realismus: Anarchie, Polarität und Macht

Der Realismus betrachtet die Machtverteilung im internationalen System als mögliche Ursache von Kriegen. Als Ausgangspunkt für realistische Argumente dient das Strukturmerkmal der Anarchie im internationalen System. Während die Anarchie aus Sicht des Realismus eine Konstante des internationalen Systems ist und somit auch die Varianz der Kriegshäufigkeit und des Ausmaßes von Kriegen nicht erklären kann, ist sie der Grund für das sogenannte Sicherheitsdilemma. Letzteres besagt, dass das Streben eines einzelnen Staates nach Sicherheit durch (Auf-)Rüstung letztlich zu weniger Sicherheit für alle Staaten führen kann. In einem anarchischen Umfeld versucht sich jeder Staat vor dem schlimmsten Fall, einem militärischen Angriff durch andere Staaten, zu schützen. Wenn Staat A dies tut, interpretiert Staat B dies jedoch häufig als erhöhte Bedrohung, da er nicht sicher sein kann, ob diese Aufrüstung defensiver oder offensiver Natur ist. Deshalb rüstet Staat B auch auf, was wiederum einen Rüstungsschub in Staat A bewirkt, etc. Dieses Argument der so genannten „defensiven Realisten“ besagt somit, dass es zu Kriegen kommt, weil alle Staaten möglichst sicher sein wollen (Sicherheitsdilemma). Die „offensiven Realisten“ behaupten hingegen, dass es zu Kriegen kommt, weil alle Staaten nach Macht streben und es dadurch bisweilen zu Störungen des Mächtegleichgewichts kommt, die dann in Kriegen münden (Schimmelfennig, 2010: 78–81; Brown et al., 1995; Jervis, 1998).

Während das Strukturmerkmal der Anarchie keine Varianz aufweist und somit empirisch keine Erklärungskraft besitzt, kann sich ein weiteres, aus Sicht des Realismus wichtiges Merkmal des internationalen Systems – die Polarität – über die Zeit und zwi-

schen geografischen Regionen verändern und die Kriegswahrscheinlichkeit beeinflussen. Die realistische Denkschule argumentiert, dass bipolare Systeme stabiler, also weniger krisen- oder kriegsanfällig seien als multipolare Systeme (Waltz, 1964, 1979; Mearsheimer, 1990). Unter bipolar wird ein internationales System verstanden, das von zwei Großmächten dominiert wird (so z. B. die USA und die UdSSR zur Zeit des Kalten Krieges). In bipolaren Systemen, so das Argument der Realisten, hätten beide Seiten ein gemeinsames Interesse an einem globalen Gleichgewicht und Stabilität und beide hätten die Kapazitäten, um dieses Ziel zu erreichen. Bei nur zwei Polen bestünde zudem eine geringere Gefahr von Fehlkalkulationen bezüglich Kapazitäten und Absichten des Gegners. In Krisensituationen sei die Eskalation hin zu einem Krieg deshalb leichter zu kontrollieren und zu verhindern. Hinzu kommt, dass periphere Staaten nicht in der Lage seien, das System zu destabilisieren.

Deutsch und Singer (1964), die der liberalen Denkschule zuzurechnen sind, behaupten hingegen, dass multipolare Systeme stabiler seien. In solchen Systemen sei das Ergebnis eines Konfliktes oder Krieges unsicherer und Staaten seien deshalb vorsichtiger. Konfliktlinien seien vielfältiger und würden auch innerhalb von Polen auftreten. Dadurch seien die Gräben zwischen den Polen und die Intensität und Dauerhaftigkeit der Konflikte weniger stark ausgeprägt. Schließlich würden aufgrund wechselnder Allianzen Rüstungswettläufe langsamer voranschreiten (siehe dazu auch Sonderausgabe von *World Politics* 61(1) 2009).

In jüngerer Zeit haben sich Vertreter der realistischen Denkschule vor allem auf Widersprüche zwischen zwei weiteren wichtigen Argumenten des Realismus konzentriert, die eng mit dem oben erwähnten Konzept der Polarität zusammenhängen, nämlich Widersprüche zwischen der Theorie des Mächtegleichgewichts und der Theorie der Machttransition („power transition“). Die Theorie des Mächtegleichgewichts besagt, dass bei einem starken Machtzuwachs eines Staates und damit auch einer wachsenden Bedrohung durch diesen Staat andere Staaten sich gegen diesen verbünden (Bildung von Allianzen). Solche Machtverschiebungen und der folgende Korrekturmechanismus führen oft zu Konflikten bis hin zum Krieg (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979; Walt, 1987). Gemäß der Theorie der Machttransition ist die Wahrscheinlichkeit eines großen Krieges hingegen am höchsten, wenn eine Führungsmacht, die sich im Niedergang befindet, durch eine aufsteigende Macht überholt wird. Der Grund liegt in der Destabilisierung der internationalen politischen und ökonomischen Strukturen und Institutionen, die von der Führungsmacht einst geschaffen wurden und nun vom aufsteigenden Rivalen zum eigenen Vorteil umgestaltet oder aufgelöst werden (Organski, 1958; Organski & Kugler, 1980). Hier zeigt sich ein Widerspruch. Die Theorie des Mächtegleichgewichts behauptet, dass die Konzentration von Macht destabilisierend wirke und hegemoniale (unipolare) Systeme selten seien. Die Theorie der Machttransition argumentiert hingegen, dass hegemoniale Systeme recht häufig auftreten und kriegsverhindernd wirken, dass aber vor allem Übergangsphasen riskant seien. Die Forschung hat gezeigt, dass sich die zwei Theorien kombinieren lassen (Powell, 1999: Kapitel 3–5). So scheint die Wahrscheinlichkeit großer Kriege dann am höchsten, wenn die Macht im internationalen System stark verteilt ist und dann die Machtkonzentration zunimmt. Viele der großen Kriege, u. a. die zwei Weltkriege und die napoleonischen Kriege, entsprechen diesem Muster (Brown et al., 1995; Jervis, 1998; Russett et al., 2009).

Insgesamt ist die empirische Bilanz realistischer Theorien des Krieges bislang eher dürrtig. Die zentralen Hypothesen der realistischen Denkschule – dass bipolare Systeme

me stabiler seien als multipolare, dass die Existenz von Atomwaffen das Kriegsrisiko reduziere, dass Rüstungswettläufe zu Kriegen führten und dass Hegemoniezyklen mit Kriegen verbunden seien – sind in der empirischen Forschung umstritten geblieben (Russett et al., 2009).

Krieg aus Sicht des Liberalismus: Die friedensstiftende Wirkung von Freihandel und Demokratie

Die liberale Denkschule interessiert sich weit weniger für die von den Realisten betonte internationale Systemebene, sondern mehr für die Auswirkungen innerstaatlicher Variablen auf die Entstehung politischer Gewalt. Gleichzeitig ist sie optimistischer, was die Möglichkeiten der Kriegsvermeidung betrifft. Von Immanuel Kants „Theorie des Ewigen Friedens“ inspiriert, argumentiert die liberale Denkschule, dass wirtschaftliche Verflechtungen (Integration), Demokratie sowie internationales Recht und internationale Institutionen (das sogenannte „Kantianische Dreieck“) den Frieden fördern (Russett & O’Neal, 2001). Wir beschränken uns hier auf die ersten beiden Erklärungsfaktoren, während der Aspekt der internationalen Kooperation im Abschnitt 14.6 diskutiert wird.

Eine Reihe von theoretischen Argumenten führt zur Hypothese, dass wirtschaftliche Integration in Form von Freihandel und liberalisierten Finanzmärkten (wirtschaftliche Globalisierung) zur Vermeidung von Kriegen beiträgt (Bussmann et al., 2005; Gartzke, 2007 b). Erstens führen intensivere Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten zu höheren Opportunitätskosten in kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen diesen Staaten (eine Art ökonomisches Abschreckungsargument). Zweitens führen sie zu mehr innerstaatlichem Wohlstand und damit zu einer Minderung von sozialen Problemen, die ansonsten zur Konstruktion von ausländischen Sündenböcken, Protektionismus oder zu anderen Verhaltensweisen führen würden, die internationale Konflikte fördern. Drittens stärken intensivere Wirtschaftsbeziehungen politisch organisierte Gruppen, die von einer liberalen Außenwirtschaft profitieren. Diese Gruppen haben kein Interesse an Kriegen, weil sie dabei ökonomisch nur verlieren würden. Viertens fördert die liberale Außenwirtschaft soziale Kontakte, Kommunikation sowie das Verständnis für andere Länder und Kulturen. Damit reduziert sie das Risiko von Fehlwahrnehmungen und Feindseligkeiten. Eine Erweiterung dieses Arguments besagt, dass Freihandel die Demokratie positiv beeinflusst, und dass Letztere wiederum den Frieden fördert.

Realistische und marxistische Theoretiker haben die liberale Hypothese „Freihandel=Frieden“ stark kritisiert. Sie behaupten z. B., dass selbst bei Handelsbeziehungen, die symmetrisch sind, Regierungen unterschiedlich empfindlich gegenüber Störungen des Außenhandels seien und dass asymmetrische Interdependenzen (unterschiedliche gegenseitige Abhängigkeiten) ein erhebliches Konfliktpotential bergen (Mearsheimer, 1994; Liberman, 1996). Dies sei vor allem dann der Fall, wenn Staaten sich mehr um relative als um absolute Gewinne kümmern und ökonomische Asymmetrien als politisches Druckmittel angewendet würden. Wenn sich Staaten mehr an absoluten Gewinnen orientieren und eine Zusammenarbeit z. B. einen Nutzen im Wert von 100 Geld- oder Machteinheiten erzeugen kann, werden sie auch dann kooperieren (und einen Konflikt vermeiden), wenn der eine Staat 70 und der andere 30 Nutzeneinheiten erhält. Wenn sich Staaten jedoch mehr um relative Gewinne kümmern, werden sie um die Verteilung der Kooperationsgewinne streiten. Wenn sich Staaten auf ihren relativen Nutzen konzentrieren, ist somit die Konfliktwahrscheinlichkeit höher. Realisten und Marxisten nehmen an, dass sich Staaten vor allem an relativen Gewinnen orientieren,

während der Liberalismus davon ausgeht, dass absolute Gewinne im Vordergrund stehen.

Empirische Analysen konnten diese Debatte zwischen der liberalen Denkschule und ihren Kritikern bisher nicht entscheiden. Freihandel und Frieden korrelieren zwar miteinander. Unklarheit besteht jedoch insbesondere darüber, inwiefern Freihandel den Frieden oder Frieden den Freihandel fördert, und inwiefern andere Faktoren wie z. B. Demokratie, gesellschaftliche Wertesysteme oder die Existenz eines liberalen Hegemons gleichzeitig die Kriegswahrscheinlichkeit reduzieren und den Freihandel fördern. Aufgrund dieser komplexen, wechselseitigen Effekte konnte die Forschung die Richtung und Stärke der kausalen Effekte bisher noch nicht befriedigend ausdifferenzieren. Somit steht der Kausalmechanismus dieser Hypothese weiterhin auf unsicheren Füßen (Gartzke, 2007b).

Eine weitere wichtige Hypothese der liberalen Denkschule befasst sich mit dem sogenannten „demokratischen Frieden“. Sie besagt, dass Demokratien weniger häufig gegeneinander Krieg führen als andere Paare politischer Systemtypen (sogenannte Dyaden: Demokratie–Autokratie; Autokratie–Autokratie). Empirisch konnte diese Korrelation in vielen Studien nachgewiesen werden und sie ist heute weitgehend akzeptiert, zumal in diesen Studien der Effekt anderer Einflüsse auf die Kriegswahrscheinlichkeit (z. B. geografische Distanz, Handelsverflechtung und Hegemonie) kontrolliert wird. Seit den 1990er Jahren konzentriert sich die Forschung zum demokratischen Frieden daher vor allem auf vier Fragen, die auf den Kausalmechanismus hinter dieser Korrelation abzielen (Brown et al., 1996; Bueno de Mesquita et al., 1999; Cederman, 2001; Debs & Goemans, 2010; Tomz & Weeks, 2012).

Erstens, welcher Mechanismus lässt beidseitig demokratische Dyaden friedfertiger werden als andere Dyaden? Zweitens, wie lässt sich erklären, dass Demokratien per se nicht friedfertiger sind als Autokratien (monadische Hypothese)? Drittens, weshalb stehen Demokratien in Kriegen, an denen mehr als zwei Staaten beteiligt sind, nur ganz selten in gegnerischen Lagern? Viertens, weshalb gewinnen Demokratien die meisten Kriege, weisen geringere Opferzahlen auf und engagieren sich stärker in friedlichen Konfliktlösungsversuchen? Wir gehen an dieser Stelle exemplarisch vor allem auf die erste und zweite Frage näher ein. In der Fachliteratur werden insbesondere drei Kausalmechanismen für den demokratischen Frieden genannt (Bueno de Mesquita & Lalman, 1992; Bueno de Mesquita et al., 2003; Geis, 2001; Risse-Kappen, 1995). Die folgenden Erläuterungen dazu zeigen auch exemplarisch, wie von der liberalen Denkschule ausgehende Argumente mit Hilfe des konstruktivistischen und des Rational-Choice-Ansatzes weiterentwickelt werden können.

Konstruktivistischer Erklärungsansatz

Demokratien sind grundsätzlich einer Kultur der friedlichen Streitbeilegung und des begrenzten politischen Wettbewerbs verbunden. Diese Kultur, die vorwiegend anderen Demokratien gegenüber praktiziert wird, spiegelt sich in einer gemeinsamen Identität und einer Abgrenzung gegen kulturell andersartige politische Systeme, also Autokratien, wider. Wie sich unschwer erkennen lässt, folgt diese Argumentation einer konstruktivistischen Logik, welche die Wirkungsmacht von Ideen, Normen und Identitäten betont. Umfrageexperimente von Tomz und Weeks (2012) deuten darauf hin, dass das genannte Identitätsargument empirisch durchaus plausibel ist. Im Vordergrund steht hier die Ontologie des „homo sociologicus“, während die zwei folgenden Argu-

mente einer rationalistischen Logik folgen – diese Logik des „homo oeconomicus“ liegt dem Rational-Choice-Ansatz zugrunde (Risse-Kappen, 1995).

Institutioneller Erklärungsansatz

In Demokratien müssen weit höhere politische Hürden überwunden werden bis eine Entscheidung zum Krieg gefällt werden kann. Der Grund liegt in der Machtteilung zwischen den drei Staatsgewalten, der Bürgerschaft und der Presse. Diese Hürden führen dazu, dass demokratische Regierungen es schwieriger finden einen Krieg zu beginnen. Die empirische Forschung hat denn auch gezeigt, dass demokratische Regierungen, wenn sie einen Krieg verlieren, häufiger von der Macht entfernt werden als Regierungen in Autokratien (Bueno de Mesquita et al., 1999; Debs & Goemans, 2010).

Transparenz und Vermeidung von Fehlwahrnehmungen und Fehlkalkülen

Demokratien weisen eine stärkere und transparentere politische Öffentlichkeit auf. In Konflikten zwischen Demokratien ist es deshalb für jede der beiden Demokratien besser ersichtlich, wie die Interessen und Absichten des Gegners beschaffen sind und sich entwickeln. Fehlwahrnehmungen und politische Fehlkalküle in Bezug auf die Interessen und die Standfestigkeit des Gegners, die Krisen und Kriege verursachen können, sind somit unwahrscheinlicher (Fearon, 1994; Schultz, 1998; Ramsay, 2004; Tomz, 2007 a).

Wir konzentrieren uns an dieser Stelle exemplarisch auf den zweiten Kausalmechanismus. Insbesondere Bueno de Mesquita et al. (1999; 2003) haben mit spieltheoretischen Analysen mehr theoretische Klarheit in den empirischen Befund gebracht, dass Demokratien sehr selten gegeneinander, jedoch vergleichsweise häufig gegen Autokratien Kriege führen und diese häufig gewinnen (vgl. Reiter & Stam III, 1998). Die Spieltheorie ist eine formale (mathematische) Methode, die der deduktiven Entwicklung von Theorien dient und in der modernen Politikwissenschaft recht häufig eingesetzt wird.

Die Erklärungsmodelle von Bueno de Mesquita et al. beginnen mit der Annahme, dass Politiker rationale Nutzenmaximierer und primär an ihrem eigenen politischen Überleben interessiert sind (Wiederwahl, Machterhalt). Dieses Überleben hängt in Ländern, in denen die Unterstützung großer Bevölkerungsteile erforderlich ist – dies sind vor allem Demokratien – stärker von erfolgreichen politischen Aktivitäten ab, die Nutzen für eine breite Bevölkerungsschicht bewirken (öffentliche Güter). In Autokratien hingegen ist das politische (und bisweilen auch tatsächliche) Überleben von Herrschern vor allem von der erfolgreichen Bedienung ihrer im Vergleich zu Demokratien zahlenmäßig kleineren Gefolgschaft mit spezifischen materiellen Vorteilen (privaten Gütern) abhängig.

Bueno de Mesquita et al. folgern daraus, dass Entscheidungsträger in Demokratien stärker darauf angewiesen sind, Kriege zu gewinnen – wobei hier angenommen wird, dass der Sieg in einem Krieg der breiten Öffentlichkeit zugutekommt bzw. eine Niederlage eher der breiten Öffentlichkeit schadet, während in Autokratien lediglich die Elite von Siegen und Niederlagen in einem Krieg tangiert wird.

Diese Annahme, dass ein Sieg im Krieg einem öffentlichen Gut gleichkommt, lässt sich durchaus hinterfragen und wurde auch stark kritisiert (u. a. Debs & Goemans, 2010). Wenn wir sie aber dennoch akzeptieren, folgt daraus, dass demokratische Regierungen, die sich für einen Krieg entschieden haben, viele Ressourcen investieren, um diesen Krieg zu gewinnen und einen Krieg auch erst dann beginnen, wenn die Chancen auf einen Sieg relativ gut stehen. Da Demokratien voneinander wissen, dass der jeweils

andere genauso handelt und deshalb die eigenen Gewinnchancen sinken, führt dies zu weniger Kriegen in demokratischen Dyaden. Der demokratische Frieden wird folglich damit erklärt, dass ein Krieg zwischen zwei Demokratien für beide Seiten sehr kostspielig wäre und dass bei einer Niederlage auch die innenpolitischen Kosten sehr hoch ausfallen würden. Autokratien investieren dagegen weniger Ressourcen in die Kriegsführung, weil sie mehr Ressourcen zur Bedienung ihrer Gefolgschaft benötigen und beginnen einen Krieg auch dann, wenn die Chancen auf einen Sieg nicht sonderlich hoch sind. Weil das Gewinnen eines Krieges auch innenpolitische Gewinne erzeugen kann (vor allem dann, wenn die eigenen Verluste gering sind), führen Demokratien daher vergleichsweise häufig Kriege gegen schwächere Autokratien, während sie die hohen Kosten eines Krieges gegen eine gut gerüstete Demokratie abschrecken. Aus ähnlichen Gründen wenden mächtige Demokratien bisweilen auch (beschränkte) Gewalt gegen sehr viel schwächere Demokratien an, wobei das Zielland dann meistens sehr schnell kapituliert und es nur ganz selten zu einem größeren Krieg kommt.

Kasten 14.1 illustriert die Vorgehensweise der Spieltheorie anhand einer anderen Studie von Bueno de Mesquita und Lalman (1992). Diese zeigt, weshalb Krisen zwischen demokratischen Staatenpaaren weniger häufig zum Krieg führen als Krisen zwischen Staatenpaaren mit einem demokratischen und einem autokratischen Staat. Wie die oben diskutierte Theorie prognostiziert auch die im Kasten 14.1 erläuterte Theorie eine geringere Kriegswahrscheinlichkeit zwischen Demokratien. Sie identifiziert jedoch einen anderen kausalen Mechanismus. Die oben diskutierte Theorie geht vom politischen Entscheidungsträger und seinem Bestreben um Machterhaltung aus. Die im Kasten 14.1 besprochene Theorie basiert auf unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Staaten.

14.1 Der demokratische Frieden aus spieltheoretischer Sicht

Die Spieltheorie hilft uns, die im Haupttext präsentierten Argumente zum zweiten (institutionellen) Wirkungsmechanismus des demokratischen Friedens etwas systematischer zu formulieren und zu analysieren. In der hier besprochenen Studie von Bueno de Mesquita und Lalman (1992) werden unterschiedlichen politischen Systemen (Demokratien, Autokratien) unterschiedliche Präferenzen zugeschrieben. In der Folge wird dann die Interaktion von zwei Staaten mit diesen Präferenzen untersucht. Die wichtigsten Annahmen in Bezug auf die Präferenzen sind, dass demokratische Entscheidungsträger der internationalen Gewaltanwendung grundsätzlich stärker abgeneigt sind und dass die innenpolitischen Kosten von Kriegen in Demokratien höher sind.

Die beiden in diesem Kasten in Abbildungen 14.5 und 14.6 grafisch dargestellten Entscheidungsbäume (in der Spieltheorie wird von Spielbäumen gesprochen) beschreiben in sehr abstrakter und vereinfachender Weise zwei Situationen: Abbildung 14.5 stellt eine Krise zwischen zwei Demokratien, Abbildung 14.6 eine Krise zwischen einer Demokratie und einer Autokratie (vereinfacht als Diktatur bezeichnet) dar.

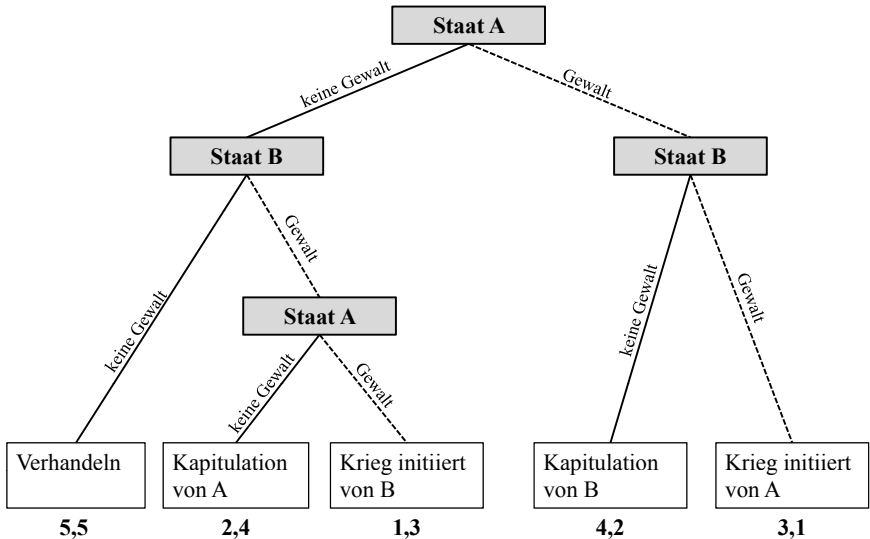


Abbildung 14.5: Spielbaum – Krise zwischen Demokratien

Quelle: Darstellung basiert auf Bueno de Mesquita & Lalman (1992).

Inhaltlicher Ausgangspunkt ist eine Krise zwischen zwei Staaten, die sich jeweils zwischen Gewaltanwendung und Nichtgewaltanwendung entscheiden müssen. Die Akteure (Staat A und Staat B) entscheiden nacheinander. In jedem grau hinterlegten Kasten muss jeweils ein Akteur eine Entscheidung treffen. Jeder Teil des Spielbaumes, der mit einem grauen Rechteck beginnt, ist ein sogenanntes Teilspiel. Die weißen Rechtecke am Ende des Spielbaumes geben den jeweiligen Spielausgang wieder. Darunter sind die „Payoffs“ aufgeführt, also der Nutzen, der jeweils für beide Akteure aus einer bestimmten Kombination von Entscheidungen am Ende des Spiels entsteht. Die erste Zahl bezeichnet den Nutzen von Staat A, die zweite den Nutzen von Staat B. Der Nutzen, den ein Staat erzielen kann, variiert zwischen 1 (Minimum) und 5 (Maximum).

Zur Abbildung 14.5: Betrachten wir zunächst die möglichen Ergebnisse der individuellen Entscheidungen der beiden Staaten und beginnen mit dem linken Ast des Spielbaumes. Entscheidet sich Staat A dafür, keine Gewalt anzuwenden und Staat B ebenso, dann müssen beide Staaten weiter verhandeln und vermeiden damit einen Krieg. Entscheidet sich Staat B hingegen dafür, Gewalt anzuwenden, dann kann Staat A wiederum zwischen Gewaltanwendung und keiner Gewaltanwendung wählen. Entscheidet sich Staat A dafür, keine Gewalt anzuwenden, kommt dies einer Kapitulation von A gleich. Wählt A in der letzten Phase jedoch die Gewaltanwendung, ergibt sich ein von B initiiertes Krieg. Betrachten wir nun den rechten Ast des Entscheidungsbaumes. Entscheidet sich Staat A im ersten Schritt dazu, Gewalt anzuwenden und wählt Staat B danach ebenfalls Gewaltanwendung, entsteht ein von A initiiertes Krieg. Wenn B jedoch nachgibt (keine Gewalt anwendet), führt dies zur Kapitulation von B.

Wenn wir wissen, wie Staat A und B jedes dieser fünf möglichen Ergebnisse bewerten, und wenn wir annehmen, dass jeder Staat das Nutzenkalkül des anderen Staates kennt und weiß, dass der andere dies weiß, und dieser Staat wiederum weiß, dass sein Gegenspieler weiß, dass er dies weiß usw. („Common Knowledge“-Annahme), können wir mit Hilfe eines sogenannten Gleichgewichtskonzeptes prognostizieren, wie die Krise enden wird. Das Ziel der spieltheoretischen Analyse besteht somit darin, eine Entscheidungssituation systematisch darzustellen (entweder graphisch, wie in unserem Fall, oder mittels mathematischer Gleichungen), und zu analysieren, ob und unter welchen Bedingungen die modellierte Interaktion zu einem bestimmten Ergebnis führt (einem sogenannten Gleichgewicht).

Basierend auf den bereits formulierten Annahmen gehen wir von folgender Präferenzordnung des Staates A (einer Demokratie) aus: Verhandeln (Nutzen = 5) ist besser als die Kapitulation von B (Nutzen = 4). Beides ist besser als ein von A initiiertes Krieg (Nutzen = 3). Dieser ist besser als eine Kapitulation von A (Nutzen = 2). Und Kapitulation wiederum ist besser als ein von B initiiertes Krieg (Nutzen = 1). Das heißt, Staat A bevorzugt die genannten Ergebnisse in der genannten Reihenfolge. Staat A favorisiert also Verhandeln, wohingegen ihm ein von B initiiertes Krieg am meisten zuwider ist. Da sich in dem Spiel zwei Demokratien gegenüberstehen, nehmen wir an, dass die Nutzenstruktur von Staat B derjenigen von Staat A entspricht.

Diese Nutzenstruktur spiegelt die Vorstellung wider, dass Demokratien besonders stark an einer Beilegung der Krise durch Verhandlungen (A und B erhalten beide den Nutzen 5) interessiert sind. Falls der Krieg unvermeidbar scheint, bevorzugen sie ihn selbst zu initiieren und nicht passiv auf den Angriff des anderen Staates zu warten (Nutzen = 3). Wenn sie jedoch bereits in der Defensive sind, bevorzugen sie Kapitulation gegenüber Krieg (Nutzen = 2). Wenn die politische Führung nicht primär darauf aus ist, den Gegner in die Knie zu zwingen, wird die Kapitulation des Gegners (Nutzen = 4) besser sein als ein von A oder B initiiertes Krieg. Die kooperative Lösung wird aber immer noch bevorzugt.

Mit Hilfe der sogenannten Rückwärtsinduktion lässt sich analysieren, wie die Krise in diesem abstrakten und natürlich stark vereinfachten Beispiel ausgehen wird. Dieses Verfahren hilft uns dabei, das sogenannte teilspielperfekte Nash-Gleichgewicht ausfindig zu machen. Das Gleichgewichtskonzept der Teilspielperfektheit („subgame perfection“) fordert, dass jeder Spieler in jedem Teilspiel (in dem er eine Wahl treffen muss) jene Handlung wählt, die seinen eigenen Nutzen maximiert – immer vor dem Hintergrund der Entscheidungen des anderen, der sich ja ebenso verhält.

Die Anwendung der Rückwärtsinduktion funktioniert wie folgt. Man beginnt mit dem letzten Teilspiel. Dieses startet in dem dargestellten Spiel dort, wo sich Staat A zum zweiten Mal zwischen der Anwendung und Nichtanwendung von Gewalt entscheiden muss. Verzichtet er auf die Anwendung von Gewalt, kommt diese Entscheidung einer Kapitulation gleich und er erhält einen Nutzen von 2. Entscheidet er sich für Gewaltanwendung resultiert ein von B initiiertes Krieg und Staat A hat den Nutzen 1, das von ihm am wenigsten gewünschte Ergebnis. In diesem Teilspiel

sollte sich Staat A also für die Nichtanwendung von Gewalt entscheiden, da er einen Nutzen von 2 einem Nutzen von 1 vorzieht.

Gehen wir nun in der linken Hälfte des Spielbaumes ein Teilspiel weiter zurück. Hier muss sich Staat B nach der ursprünglichen Entscheidung von Staat A, keine Gewalt anzuwenden, zwischen der Anwendung von Gewalt und dem Verzicht auf Gewalt entscheiden. Staat B weiß in dieser Situation jedoch, dass sich Staat A für einen Gewaltverzicht entscheiden wird, wenn es zum letzten Teilspiel kommen sollte. Staat B hat also die Wahl zwischen der Nichtanwendung von Gewalt (das Ergebnis ist Verhandlung und bringt ihm einen Nutzen von 5) und Gewaltanwendung. Entschieden er sich für Gewalt, dann bringt ihm dies 4 Nutzenpunkte, weil Staat A sich in diesem Fall gegen Gewaltanwendung entscheiden wird. Da die Nichtanwendung von Gewalt einen Nutzen von 5 verspricht, die Anwendung von Gewalt jedoch nur einen Nutzen von 4, wird Staat B sich in diesem Teilspiel gegen Gewaltanwendung entscheiden. Für beide Staaten resultiert aus Verhandlungen in diesem Teilspiel ein Nutzen von 5.

Nun müssen wir die rechte Hälfte des Spielbaumes betrachten, also den Teil des Baumes, der mit der Gewaltanwendung durch Staat A initiiert wird. Widmen wir uns erneut dem letzten Teilspiel. Hier muss sich Staat B zwischen Anwendung und Nichtanwendung von Gewalt entscheiden. Da er für eine friedvolle Handlung 2 Nutzenpunkte erhält und nur einen Nutzen von 1, wenn er Gewalt anwendet, wird er sich für die Nichtanwendung von Gewalt entscheiden. Für Staat A ergäbe dies einen Nutzen von 4 in diesem Teilspiel.

Nachdem nun klar ist, welches Ergebnis sich einstellt, wenn Staat A ganz zu Beginn des Spiels Gewalt anwendet und welches Ergebnis sich einstellt, wenn er dies nicht tut, muss man nur noch herausfinden, welche dieser beiden Handlungen für A den größeren Nutzen bringt. Wendet er Gewalt an, erhält er einen Nutzen von 4. Tut er dies nicht, erhält er 5 Nutzenpunkte. Staat A wird sich deshalb gleich zu Beginn des Spiels gegen Gewaltanwendung entscheiden. Das teilspielperfekte Nash-Gleichgewicht lautet also: (keine Gewalt/keine Gewalt).

Wir wenden uns nun Abbildung 14.6 zu, die eine Krise zwischen einer Demokratie und einer Diktatur beschreibt. Der einzige Unterschied zwischen beiden Spielbäumen liegt in der Präferenzordnung des autokratischen Staates. Da die innenpolitischen Kosten der Kriegsführung in Diktaturen geringer sind als in Demokratien, unterscheidet sich diese von der Präferenzordnung eines demokratischen Staates und führt daher zu anderen Payoffs.

Wir gehen von folgender Präferenzordnung der Diktatur aus: Eine Kapitulation der Demokratie (Nutzen = 5) ist das beste Ergebnis für eine Diktatur und ist insbesondere besser als ein Verhandlungsergebnis (Nutzen = 4). Verhandeln ist besser als ein von der Diktatur initiiertes Krieg (Nutzen = 3). Letzterer ist besser als ein von der Demokratie initiiertes Krieg (Nutzen = 2) und dies wiederum ist besser als eine Kapitulation der Diktatur (Nutzen = 1). Für die Diktatur ist es attraktiver, einen von der Demokratie initiierten Krieg zu führen (Nutzen = 2) als zu kapitulieren (Nutzen = 1). Es ist ebenfalls attraktiver für die Diktatur, zu versuchen, den Gegner in die Knie zu

zwingen (Nutzen = 5), als zu verhandeln (Nutzen = 4). Die Demokratie hingegen behält ihre bereits in Abbildung 14.5 beschriebene Präferenzordnung bei: Verhandeln ist besser als eine Kapitulation der Diktatur. Letzteres ist besser als ein von der Demokratie initiiertes Krieg und dies wiederum ist besser als eine Kapitulation der Demokratie. Schließlich ist die Kapitulation der Demokratie besser als ein von der Diktatur initiiertes Krieg.

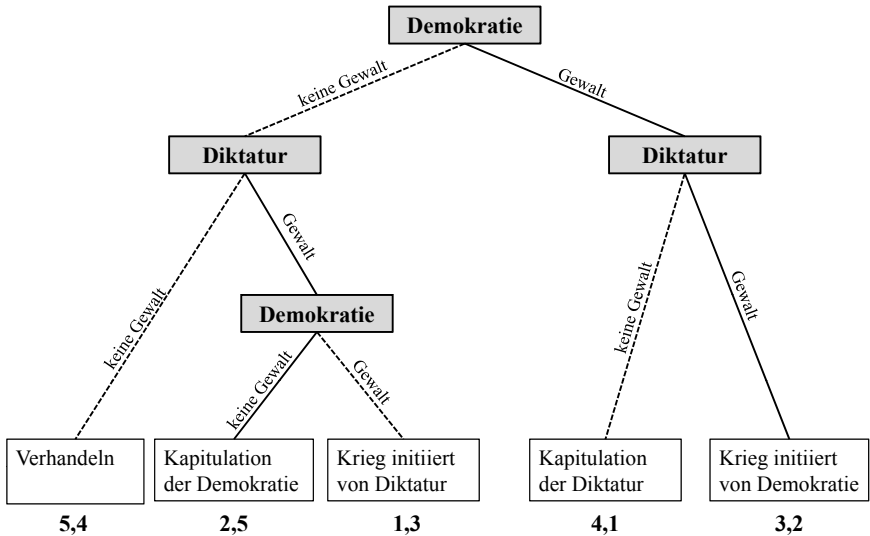


Abbildung 14.6: Spielbaum – Krise zwischen einer Demokratie und einer Diktatur

Quelle: Darstellung basiert auf Bueno de Mesquita & Lalman (1992).

Abbildung 14.6 stellt diese Situation dar und wir gehen wiederum von rationalen Nutzenmaximierern aus. Das teilspielperfekte Gleichgewicht finden wir erneut durch Anwendung der Rückwärtsinduktion. Dies führt uns zu der Prognose (dem teilspielperfekten Nash-Gleichgewicht), dass die Demokratie Gewalt anwenden wird und diese Entscheidung von der Diktatur mit Gewalt beantwortet werden wird, es also zu einem von der Demokratie initiierten Krieg kommt. Dieses Ergebnis bringt für die Demokratie den Nutzen 3, da sich die Diktatur im rechten unteren Teilspiel ebenfalls für Gewaltanwendung entscheiden wird.

Wenn sich die Demokratie gegen Gewaltanwendung entscheiden würde, würde die Diktatur mit Gewalt antworten und die Demokratie würde daraufhin kapitulieren und 2 Nutzenpunkte erhalten. Weder der Nutzen 3 noch der Nutzen 2 ist für die Demokratie insgesamt optimal, doch 3 Punkte sind besser als 2. Deshalb wird sich die Demokratie für das geringere Übel, den „präventiven Krieg“ entscheiden. Die Analyse zeigt damit, dass Demokratien in diesem Modell empfindlicher auf Kriegsdrohungen reagieren und gleichzeitig eher dazu neigen, vorbeugende Schläge gegen potentielle Aggressoren zu führen.

Zusammengefasst geben diese Überlegungen Hinweise dazu, weshalb Krisen zwischen Demokratien weniger häufig zum Krieg führen als Krisen zwischen einer Demokratie und einer Diktatur. Empirische Untersuchungen haben diese Hypothese des „demokratischen Friedens“ gestützt.

14.4 Internationale Kooperation und Institutionen

Auch wenn sie die Berichterstattung der Massenmedien stark prägen, sind Kriege zwischen Staaten seltene Ereignisse. Kooperative Interaktionen zwischen Staaten oder zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren sind weitaus häufiger. So ist das internationale System insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg immer stärker durch Tausende von internationalen Verträgen und Organisationen geprägt, sodass es nur noch begrenzt als anarchisch bezeichnet werden kann. Zur Illustration zeigt Abbildung 14.7 die kumulierte Zahl der internationalen Organisationen seit 1909.

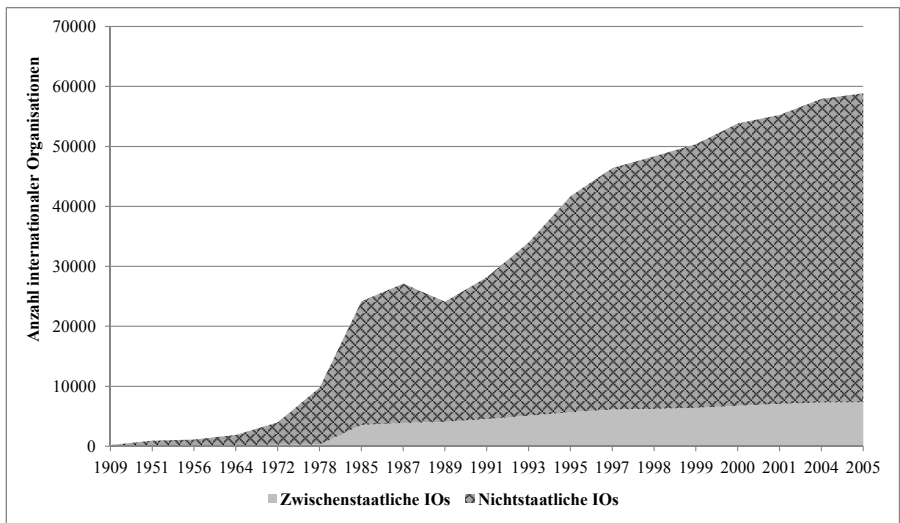


Abbildung 14.7: Anzahl internationaler Organisationen 1909–2005

Quelle : Union of International Associations (2012)

Die politikwissenschaftliche Forschung konzentriert sich auf ein breites Spektrum von Fragen zur internationalen Kooperation. Im Zentrum stehen vor allem die folgenden: Wann und weshalb gelingt es Staaten internationale Verträge und/oder Organisationen zu etablieren? Unter welchen Bedingungen verhalten sich Staaten kooperativ z. B. in Bezug auf die Teilnahme an Verhandlungen, Zustimmung zu bzw. Ratifikation von Verträgen, Beitritt zu internationalen Organisationen und Umsetzung internationaler Verpflichtungen? Wie lässt sich die Wirksamkeit internationaler Zusammenarbeit messen? Welche Formen der internationalen Zusammenarbeit kommen unter welchen Bedingungen zustande und welche Formen der internationalen Problemlösung sind wirksamer? Inwiefern und unter welchen Bedingungen kann transnationale Kooperation,

d. h. grenzüberschreitende Kooperation, an der nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, zur Lösung internationaler Probleme beitragen? Aus Platzgründen können wir die genannten Fragestellungen in diesem Kapitel nur sehr selektiv ansprechen. Wir beginnen mit einer generellen Betrachtung der Kooperationsmöglichkeiten aus Sicht der Denkschulen des Realismus und des Liberalismus (neoliberalen Institutionalismus). Danach wenden wir uns spezifischeren Erfolgsbedingungen der internationalen Zusammenarbeit zu und tun dies vor allem aus empirischer Sicht.

14.4.1 Möglichkeiten und Grenzen wirksamer internationaler Kooperation

Die Forschung zu den Möglichkeiten und Grenzen internationaler Kooperation allgemein und in Bezug auf spezifische Politikfelder wurde von den 1960er bis Mitte der 1990er Jahre sehr stark von konkurrierenden Annahmen und Argumenten des Realismus und des neoliberalen Institutionalismus, die wir bereits kennengelernt haben, geprägt (Keohane & Nye, 1977; Keohane, 1984; Oye, 1986; Zürn, 1992; Hasenclever et al., 1997; Simmons & Martin, 2002). Seit Mitte der 1990er Jahre sind diese Gegensätze in den Hintergrund getreten und Politikwissenschaftler integrieren meist Annahmen und Hypothesen aus beiden Denkschulen bei Beschreibungen und Erklärungen internationaler Zusammenarbeit. Wie oben diskutiert tun sie dies meist auf der Basis des Rational-Choice-Ansatzes oder konstruktivistischer Paradigmen. Wir befassen uns in diesem Abschnitt mit gegensätzlichen Argumenten zu den Möglichkeiten und Grenzen internationaler Zusammenarbeit, die sich aus den zwei genannten traditionellen Denkschulen ableiten lassen. Im folgenden Abschnitt gehen wir dann konkreter auf die Erfolgsbedingungen internationaler Kooperation ein.

Die realistische Denkschule ist bezüglich der Möglichkeiten internationaler Kooperation pessimistisch. Sie geht von der Annahme eines anarchischen internationalen Systems und von starken Anreizen zur Nichteinhaltung internationaler Abkommen aus. Das bekannteste theoretische Konzept, welches diesem Pessimismus zugrunde liegt, ist das sogenannte Gefangenendilemma. Dieses beschreibt Situationen, in denen die Zusammenarbeit für zwei Staaten optimal wäre, jedoch sehr schwierig zu erreichen ist, da beide Partner aus Angst, dass der andere nicht kooperiert und die eigene Kooperationsbereitschaft ausnutzt, nicht kooperieren. Das Gefangenendilemma wird in Kasten 14.2 näher erläutert.

14.2 Handelsliberalisierung als sequentielles Gefangenendilemma

Wir erläutern in diesem Kasten das Gefangenendilemma, welches Schwierigkeiten bei der internationalen Zusammenarbeit in abstrakter Weise anhand der Situationsstruktur benennt. Wir tun dies mit Hilfe eines Beispiels aus dem Bereich der internationalen Handelspolitik. Der Name Gefangenendilemma stammt daher, dass dieses spieltheoretische Konzept erstmals anhand der Situationslogik beim Verhör von zwei Gefangenen dargestellt wurde (was wir hier aufgrund unseres Interesses an internationalen Kooperationsfragen jedoch nicht tun) (siehe Diekmann, 2009).

Zwei Staaten A und B müssen sich entscheiden, ob sie ihre Waren- und Dienstleistungsmärkte für den jeweils anderen Staat öffnen. Beide haben in dieser starken Vereinfachung einer realen Entscheidungssituation zwei Möglichkeiten: Liberalisieren oder nicht liberalisieren. Diese Handlungsoptionen sind in der Abbildung 14.8 dargestellt. Daraus resultieren vier mögliche Ergebnisse. Wir nehmen an, dass bei-

de Staaten ihren Nutzen maximieren wollen. Wir betrachten jeden Staat als einen einheitlichen Akteur und ignorieren, was sich im Inneren des Staates abspielt. Der Nutzen, den ein Staat durch die Kooperation erzielen kann, reicht von 1 (Minimum) bis 4 (Maximum). Der Nutzen von Staat A ist als erste Zahl unterhalb jedes Endpunktes im Spiel (Quadrante) aufgeführt, der Nutzen von Staat B als zweite Zahl. Die Darstellungsweise entspricht derjenigen der Abbildungen 14.5 und 14.6 in Kasten 14.1. Wie in Kasten 14.1 ist auch hier die Interaktion sequentiell modelliert. D.h. ein Akteur entscheidet, danach entscheidet der andere Akteur, danach wiederum der erstere, usw.

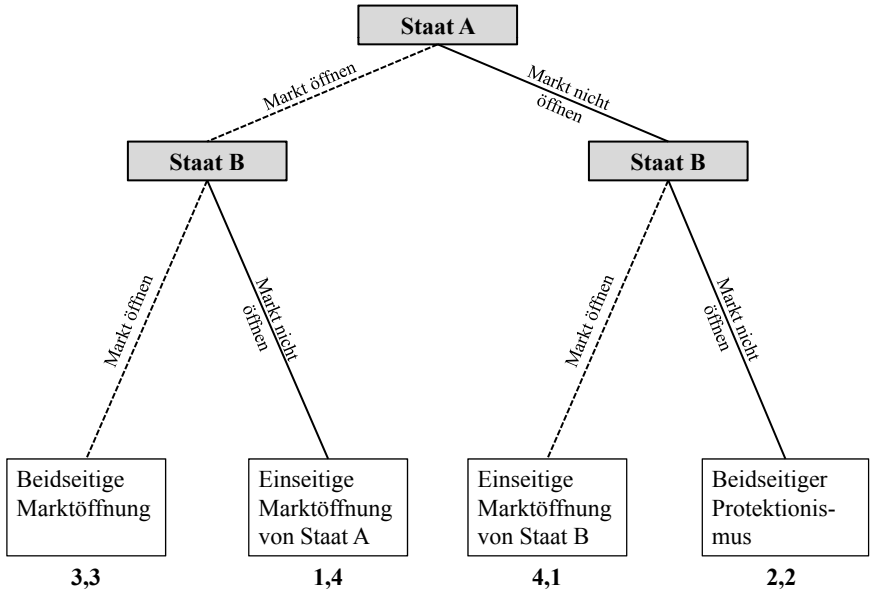


Abbildung 14.8: Handelsliberalisierung als Gefangenendilemma

Wir nehmen nun an, dass es aus Sicht des einzelnen Staates (Entscheidungsträgers) am besten ist, den eigenen Markt gegenüber dem anderen Staat geschlossen zu halten, jedoch eine Marktöffnung des anderen Staates zu erwirken, da dies die eigenen Exporte fördert und die Handelsbilanz (Exporte minus Importe) verbessert (Nutzen = 4). Am unvorteilhaftesten ist das Gegenteil: Den eigenen Markt zu öffnen, während der andere Staat keine Marktöffnung vornimmt (Nutzen = 1). Am zweitbesten positioniert sich ein Staat, wenn beide ihren Markt geschlossen halten und damit beidseitiger Protektionismus vorherrscht (Nutzen = 2). Am zweitbesten ist es, wenn beide Staaten ihre Märkte öffnen (Nutzen = 3).

Diese Annahmen stimmen mit der konventionellen Lehrmeinung der modernen Ökonomie nur begrenzt überein, da nach dieser Meinung auch eine einseitige Marktöffnung für den Liberalisierer gewinnbringend sein kann. In der realen Politik kommt es jedoch nur sehr selten zu einseitigen Marktöffnungen. Die Reziprozität hingegen spielt in der internationalen Handelspolitik eine große Rolle.

Ähnlich wie in Kasten 14.1 können wir auch im Spiel, das in Abbildung 14.8 dargestellt ist, durch Rückwärtsinduktion ein teilspielperfektes Gleichgewicht ermitteln. Im linken Ast des Spielbaums wird sich Staat B im letzten Teilspiel gegen eine Marktöffnung entscheiden, weil er damit den Nutzen 4 (statt 3 bei Marktöffnung) erzielen kann. Im rechten Ast des Spielbaums wird sich Staat B im letzten Teilspiel ebenfalls gegen eine Marktöffnung entscheiden, weil er damit den Nutzen 2 (statt 1 bei Marktöffnung) erzielt. Staat A antizipiert die Entscheidung von Staat B im letzten Teilspiel, wenn er sich für Marktöffnung (linker Ast) oder Protektionismus (rechter Ast) entscheiden muss. Staat A wird sich in dieser Situation gegen eine Marktöffnung entscheiden, weil daraus ein Nutzen von 2 bei beidseitigem Protektionismus resultiert. Würde Staat A den Markt öffnen, würde Staat B mit Protektionismus antworten und Staat A erhielte lediglich den Nutzen 1. Gegenseitiger Protektionismus ist somit das teilspielperfekte Nash-Gleichgewicht in diesem Spiel. Dieses Gleichgewicht ist sehr robust, weil keiner der beiden Staaten einen Anreiz hat, seinen Markt unilateral zu öffnen. Protektionismus ist für beide Staaten eine strikt dominante Strategie: Egal wie der andere Staat entscheidet, verspricht der Protektionismus für jeden der beiden Staaten den größeren Gewinn als die Marktöffnung.

Diese Situation wird meist als Dilemma bezeichnet, weil der beidseitige Nutzen von 3 für die beiden Staaten kollektiv am besten wäre, jedoch aus individuell rationalen Handlungsmotiven ein beidseitiger Nutzen von 2 resultiert. Das individuelle Streben nach dem größtmöglichen Eigennutzen steht somit der Maximierung des kollektiven Nutzens im Wege.

In der Sicherheitspolitik, z. B. bei der Abrüstung, ist die Logik des Gefangenendilemmas noch häufiger anzutreffen als in der Außenhandelspolitik. Hier wird in der Literatur meist von einem Sicherheitsdilemma gesprochen (Herz, 1951; Glaser, 1997; Booth & Wheeler, 2007). Im Prinzip würden die meisten Staaten, insbesondere diejenigen, deren Armee keine wichtige Ordnungs- oder Unterdrückungsfunktion im Staatsinneren ausübt, sondern ausschließlich dem Schutz gegen Außen dient, von einer allgemeinen Abrüstung stark profitieren (so könnten z. B. die Steuern reduziert und damit das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung gefördert werden). Staaten fürchten sich jedoch davor, dass andere Staaten oder nichtstaatliche Akteure deren Kooperationsbereitschaft ausnutzen.

Aus der Sicht des Realismus lässt sich die Logik des Gefangenendilemmas und damit der nichtkooperative Zustand nur dann überwinden, wenn mächtige Staaten im internationalen System (am besten eine Hegemonialmacht) die Kooperation gezielt fördern. Vor allem, wenn es um die Herstellung kollektiver Güter auf internationaler Ebene geht, ist aus Sicht des Realismus ein Hegemon erforderlich (Theorie hegemonialer Stabilität) (siehe u. a. Kindleberger, 1973; Gilpin, 1987; Mearsheimer, 2001). Internationale Kollektivgüter sind Güter, von deren Nutzung nichtkooperierende Staaten nicht oder nur unter hohen Kosten ausgeschlossen werden können. Beispiele sind die Stabilität des globalen Währungssystems, ein offenes Welthandelssystem, die Bekämpfung der Piraterie auf den Weltmeeren und globale Bemühungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Da jeder Staat von diesen Gütern profitieren kann, auch wenn er

sich an ihrer Herstellung nicht beteiligt, besteht ein starker Anreiz zum Trittbrettfahren .

Um diesem Problem entgegenzuwirken, kann der Hegemon selektive Anreize setzen. Er kann einseitige Vorleistungen erbringen und so andere Staaten zur Kooperation motivieren. Oder er kann diese unter Druck setzen, zur Herstellung und Bewahrung des kollektiven Guts beizutragen und Trittbrettfahrer bestrafen. Folglich postulieren Vertreter des Realismus, dass beobachtbare Phänomene der internationalen Kooperation im Wesentlichen ein Spiegelbild der existierenden Machtverhältnisse im internationalen System seien. In Bereichen, in denen eine Großmacht oder ein Hegemon starkes Interesse an einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit habe, sei diese auch möglich (Krasner, 1982 b; Oye, 1986). Beispiele sind die vor allem durch die USA vorangetriebene Stabilisierung des Weltwährungssystems durch am Gold und US-Dollar fixierte Wechselkurse (1946–1973) und die Liberalisierung der internationalen Warenmärkte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. In Politikbereichen, in denen keine Großmacht oder kein Hegemon die Zusammenarbeit vorantreibt, ist internationale Kooperation hingegen sehr schwierig zu erreichen und findet meist, wenn überhaupt, auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner statt. Letzteres bedeutet, dass der am wenigsten kooperationswillige Staat innerhalb einer Staatengruppe, die eine Zusammenarbeit anstrebt, das Ergebnis der Bemühungen bestimmt.

Weil internationale Kooperation aus Sicht des Realismus sehr stark von den Interessen und Kapazitäten mächtiger Staaten abhängt, führen Veränderungen der Machtverhältnisse und Interessen solcher Staaten allerdings auch zu Veränderungen in der internationalen Zusammenarbeit. Wenn z. B. ein Hegemon, der eine bestimmte Form der internationalen Kooperation unterstützt, an Macht verliert, leidet darunter auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. An diesem Punkt hat die Forschung liberalinstitutionalistischer Prägung eingehakt und wichtige Gegenargumente entwickelt. Ihre Argumente konzentrieren sich auf die Entstehungs- und Fortbestehungsbedingungen internationaler Institutionen sowie deren Wirksamkeit. Internationale Institutionen, häufig auch internationale Regime genannt, sind Systeme von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten und die Erwartungen der beteiligten Staaten koordinieren (Krasner, 1982 b; Oye, 1986). Die internationalen Institutionen für den Welthandel bestehen z. B. aus vielen bilateralen und multilateralen Verträgen, formellen und informellen Regeln und Entscheidungsprozeduren sowie der WTO, die ihren Sitz in Genf hat. Letztere dient als Verhandlungsplattform für weiterführende Abkommen oder die Revision bestehender Abkommen sowie als Struktur zur Beilegung von Streitigkeiten. Weiter hat sie die Aufgabe, die Umsetzung der handelsrechtlichen Verpflichtungen der WTO-Mitglieder zu analysieren und zu überwachen.

Neoliberale Institutionen haben einerseits darauf hingewiesen, dass wirksame internationale Kooperation in vielen Politikbereichen auch ohne Hegemon bzw. ohne die Kooperation forcierender Großmächte stattfindet – von bilateraler Zusammenarbeit im Umweltschutz bis hin zur Rüstungskontrolle und Fiskalpolitik (Keohane, 1984; Oye, 1986; Bernauer, 2000; Simmons & Martin, 2002). Andererseits haben sie aufgezeigt, dass insbesondere seit Mitte der 1970er Jahre wichtige globale Institutionen wie z. B. das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (heute WTO) und die Bretton Woods-Institutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds) trotz Schwächung der USA durch den verlorenen Vietnamkrieg und die Erdölkrise weiterhin stabil blieben.

In seinem Buch „After Hegemony“ führt Robert Keohane (1984) diese Beobachtungen auf die Funktionslogik internationaler Institutionen zurück. Basierend auf Erkenntnissen der experimentellen Spieltheorie, insbesondere dem Werk des Politikwissenschaftlers Robert Axelrod (1984), lässt sich erstens feststellen, dass internationale Kooperation auch unter Bedingungen des Gefangenendilemmas ohne Hegemon möglich ist, wenn die Kooperation in kleinen Schritten vonstattengeht, Staaten in einem Tit for Tat-Modus (strikte Reziprozität) operieren und ein gegenseitiger Informationsaustausch stattfindet. Da Staaten in der Realität meist in diversen Politikbereichen miteinander verhandeln und Interaktionen auch im gleichen Politikfeld über die Zeit hinweg in mehreren oder vielen „Runden“ ablaufen, erklären die Resultate von Axelrod, weshalb auch in sehr sensiblen Bereichen (z. B. Abrüstung), wirksame Kooperation bisweilen zustande kommt. Zweitens stellt Keohane basierend auf der Theorie des kollektiven Handelns (siehe Abschnitt 9.1.3 in Kapitel 9) dar, dass Kooperation in kleineren Gruppen einfacher ist. Dies erklärt die häufig beobachtbare Kooperation auf bilateraler Ebene oder innerhalb kleinerer Staatengruppen (z. B. in Europa). Schließlich argumentiert er, dass viele internationale Kooperationsbemühungen kollektive Güter produzieren, von deren Nutzen nichtkooperierende Akteure ausgeschlossen werden können (sogenannte Klubgüter). Beispiele sind die NATO und die Europäische Union. Bei Klubgütern ist das Trittbrettfahrerproblem geringer und Kooperation somit einfacher zu erreichen.

Internationale Institutionen spielen in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Staaten können mit dem Beitritt zu Verträgen und internationalen Organisationen signalisieren, dass sie sich an bestimmte internationale Rechtsnormen halten wollen. Damit wirken internationale Institutionen dem im Gefangenendilemma zentralen Problem des Misstrauens gegenüber anderen Akteuren entgegen. Sie helfen den Staaten aus dem Gefangenendilemma „auszubrechen“ und Kooperationsprozesse in kleinen Schritten unter Bedingungen von Reziprozität in relativ kostengünstiger Weise zu organisieren. Sie erlauben auch häufig, die Zusammenarbeit auf niedrigem Niveau (kleinster gemeinsamer Nenner) zu starten und danach in Verhandlungen graduell durch reziproke Verpflichtungen zu vertiefen. Des Weiteren stellen internationale Organisationen die Verhandlungsinfrastruktur bereit und ermöglichen damit die Anwendung von Prozeduren, die in vorhergehenden Verhandlungsrunden entwickelt wurden (z. B. zur Streit-schlichtung). Darüber hinaus liefern sie Analysen zur Umsetzung der Verpflichtungen und unterstützen die Staaten beim Überwachen der Vertragseinhaltung und der Sanktionierung von Fehlverhalten. Internationale Institutionen tragen somit zur Konvergenz und Stabilisierung der Erwartungen der Staaten in Bezug auf bestimmte Verhaltensnormen bei – man könnte bisweilen gar von einer Sozialisation sprechen.

Die bisher in diesem Abschnitt diskutierten Argumente liefern einen generellen Orientierungsrahmen, lassen jedoch die Frage offen, unter welchen spezifischen Bedingungen wirksame internationale Zusammenarbeit in bestimmten Politikbereichen möglich ist. Die empirische Forschung zu dieser Frage seit den 1980er Jahren hat gezeigt, dass die Wirksamkeit internationaler Institutionen sehr stark zwischen Politikbereichen, Staatengruppen und über die Zeit hinweg variiert. Es gilt somit zu analysieren, wie die Wirksamkeit internationaler Kooperation gemessen werden kann und weshalb bestimmte Institutionen mehr oder weniger wirksam sind (Bernauer, 1995; Hasenclever et al., 1997). Der folgende Abschnitt befasst sich mit diesem Thema.

14.4.2 Erfolgsbedingungen internationaler Kooperation

Viele Studien zu den Erfolgsbedingungen internationaler Kooperation oder Institutionen erklären diese aus der Situationsstruktur heraus (Zürn, 1992; Mitchell & Keilbach, 2001). Situationsstrukturen benennen die Zahl der für eine erfolgreiche Zusammenarbeit relevanten Akteure, ihre Interessen sowie die Rahmenbedingungen der Interaktion (siehe Kasten 14.1 und 14.2). Damit lassen sich insbesondere Unterschiede in der Erfolgsrate kooperativer Bemühungen zwischen einzelnen Politikbereichen erklären. Z.B. wird die globale Klimapolitik stark von der Logik des Gefangenendilemmas und dem Trittbrettfahrerproblem bei kollektiven Gütern geprägt (Barrett, 2003). Schnelle Erfolge sind damit unwahrscheinlich. Hingegen sind die Kooperationschancen bei der Handelsliberalisierung zwischen Kanada, Mexiko und den USA im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) deutlich besser. Da nur drei Staaten beteiligt sind und diese ähnliche Interessen an einer Handelsliberalisierung aufweisen, ist insbesondere das Trittbrettfahrerproblem viel geringer als bei der Klimapolitik.

Situationsstrukturen lassen sich nicht nur statisch (zu einem bestimmten Zeitpunkt) beschreiben, sondern auch dynamisch (als Veränderungen über Zeit) analysieren. Einige Studien konzentrieren sich z. B. auf die Frage, wie sich die Anreize zur Kooperation als Funktion der Anzahl bereits kooperierender Staaten in spezifischen Politikbereichen verändern (Bernauer, 2000). Bei dieser Betrachtungsweise erweist sich z. B. die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Steuerhinterziehung als schwierig, weil mit steigender Zahl kooperierender Staaten die Gewinne für „off-shore“-Geschäfte in diesen Bereichen steigen können (Bernauer, 2000; Genschel, 2002). In anderen Politikbereichen wiederum, z. B. der internationalen Bankenregulierung, wird es aus ökonomischen Gründen immer unattraktiver abseits zu stehen, je mehr Staaten dem Regulierungssystem beitreten. Die Gründe liegen darin, dass Staaten mit strikter Bankenregulierung Banken aus Staaten mit schwacher Regulierung, die auf ihrem Gebiet operieren möchten, keine Lizenzen erteilen und potentielle Kunden vor Geschäften mit Banken, die einer schwachen staatlichen Aufsicht unterliegen, zurückschrecken (Bernauer, 2000).

Erklärungsmodelle, welche die Situationsstruktur als wichtigste Determinante der Kooperationschancen betrachten, helfen uns zu verstehen, weshalb die internationale Zusammenarbeit in manchen Fällen stark und wirksam, in anderen hingegen schwach bis inexistent ist. Sie liefern allerdings keine Erklärung für die Interessen der Akteure, sondern betrachten diese als vorgegeben (exogen). Und sie blenden innerstaatliche Variablen (z. B. Effekte unterschiedlicher Regierungssysteme) weitgehend aus. Zudem haben solche Modelle mit einem wichtigen empirischen Problem zu kämpfen: Sie bleiben meist auf Fallstudien zu einzelnen internationalen Institutionen oder auf Vergleiche zwischen wenigen Institutionen beschränkt, weil die empirische Erfassung von Situationsstrukturen sehr zeitintensiv und eine Quantifizierung der Informationen schwierig ist (Breitmeier et al., 2006).

Insbesondere die liberalinstitutionalistische Denkschule hat sich seit den 1990er Jahren aus diesen Gründen von der Analyseebene des internationalen Systems und der Untersuchung von Situationsstrukturen und deren Implikationen stark in Richtung von Ländervergleichen und Vergleichen von Länderpaaren (Dyaden) bewegt (siehe Abschnitt 14.4.2). Dieser Trend hat zu einem Zusammenwachsen der Teildisziplinen der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Internationalen Beziehungen beigetragen.

Die meisten Studien dieser Art bauen auf dem Rational-Choice-Ansatz auf. Wir illustrieren diese Forschungsrichtung anhand eines Beispiels.

Seit den 1960er Jahren wurden in diversen multilateralen Institutionen Bemühungen zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen und zum Schutz von Gastländern gegenüber ausländischen Investoren unternommen, z. B. in der UNO, der OECD und dem GATT bzw. der WTO. Diese Bemühungen mündeten meist in einen Schlagabtausch zwischen Entwicklungs- und Industrieländern und endeten, wenn überhaupt, in Regelungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Diese Schwierigkeiten haben dazu geführt, dass die betroffenen Staaten nach bilateralen Lösungen gesucht haben und die internationale Zusammenarbeit nun vor allem im Rahmen bilateraler Investitionsabkommen stattfindet. Letztere weisen typischerweise ausländischen Investoren bestimmte Rechte zu, z. B. Schutz gegen Enteignung, Vertragssicherheit und einen Anspruch auf Streitschlichtungsverfahren.

Elkins, Guzman und Simmons (2006) befassen sich mit solchen bilateralen Investitionsabkommen. Im Zentrum steht die Frage, weshalb sich diese Kooperationsform über die Zeit hinweg weltweit stark verbreitet hat. In der Literatur wird für dieses Phänomen häufig der Begriff Politikdiffusion verwendet. Die drei Autoren postulieren, dass verschiedene Diffusionsmechanismen für die beobachtbare Entwicklung verantwortlich sein können. Diese Mechanismen umfassen vor allem den ökonomischen Wettbewerb, Lernprozesse, Nachahmung und Zwang. Die empirische Analyse untersucht bilaterale Investitionsabkommen zwischen 1960 und 2000. Konkret erklärt sie die Wahrscheinlichkeit, dass zwei Länder (eine Dyade) ein solches Abkommen miteinander abschließen. Die Resultate zeigen, dass der Vormarsch bilateraler Investitionsabkommen vor allem mit Wettbewerbsfaktoren begründet werden kann. Potentielle Zielländer von ausländischen Direktinvestitionen, vor allem Entwicklungsländer, schließen dann bilaterale Investitionsabkommen ab, wenn dies auch Staaten tun, mit denen sie in einem wirtschaftlichen Konkurrenzverhältnis stehen. Die Diffusion solcher Abkommen lässt sich somit vor allem im Sinne eines Wettbewerbs zwischen Entwicklungsländern um ausländische Direktinvestitionen begreifen.

14.5 Europäische Integration

Abschließend befassen wir uns mit einem Beispiel internationaler Kooperation und Institutionen, das durch außergewöhnlich intensive Kooperation gekennzeichnet ist: dem europäischen Integrationsprozess. Der europäische Integrationsprozess ist ein weltweit einzigartiger Versuch, die anarchische Struktur des internationalen Systems und die damit verbundenen Probleme zu überwinden. Ein Krieg zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist heute praktisch undenkbar. Die EU-Länder haben weitreichende Kompetenzen, insbesondere in der Handels- und Währungspolitik an supranationale, also den Staaten übergeordnete, Organe delegiert. Zu diesen supranationalen Organen gehören beispielsweise die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie der Europäische Gerichtshof. Abgesehen von Nordamerika existiert kein geografischer Raum dieser Größe, in dem ein vergleichbares Wohlstandsniveau und ähnlich stark ausgeprägte individuelle Freiheiten erreicht wurden. Und all dies in lediglich 60 Jahren. Der EU fehlen zwar wichtige Attribute eines Staates, z. B. das Gewaltmonopol, die Steuerhoheit und die Verschuldungs- und Währungskrise im EU-Raum lässt Zweifel an der Überlebensfähigkeit des Euro aufkommen. Dennoch: Die EU hat ein in-

ternationales System in Europa geschaffen, das auf dem Kontinuum zwischen Anarchie und Hierarchie viel näher bei letzterem liegt als irgendeine andere Form der grenzüberschreitenden politischen Zusammenarbeit (Hix & Høyland, 2011). Die wichtigsten Entwicklungsschritte der EU sind in Abbildung 14.9 zusammengefasst.



1951	Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
1957	Römische Verträge: Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomenergieagentur (6 Mitglieder: Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande)
1973	Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands
1979	Erste Direktwahl zum Europäischen Parlament
1981	Beitritt Griechenlands
1985	Schengener Abkommen (Abbau der Grenzkontrollen)
1986	Schaffung des europäischen Binnenmarktes (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) Beitritt Portugals und Spaniens
1992	Vertrag von Maastricht: Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, innen- und rechtspolitische Kooperation
1995	Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens
1996	Vertrag von Amsterdam (u. a. Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlamentes)
1999	Einführung des Euro, 2002 auch als Bargeld
2000	Vertrag von Nizza (u. a. Ausweitung der Bereiche, in denen im Europäischen Rat und Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird)
2004	Erweiterung um 10 neue Mitglieder: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Ungarn und Zypern
2007	Beitritt Bulgariens und Rumäniens Vertrag von Lissabon (EU-Grundlagen bzw. Reformvertrag, ersetzt den abgelehnten Vertrag über eine Verfassung von Europa)

Abbildung 14.9: Entwicklungsschritte der EU

Viele politikwissenschaftliche Studien haben untersucht, wie Unterschiede im Ausmaß der Integration zwischen Politikbereichen (z. B. Außenhandels- vs. Asylpolitik) und Staaten (geografische Ausdehnung der EU) sowie die Integrationstiefe in bestimmten Politikbereichen im Zeitverlauf erklärt werden können. Politische Integration wird dabei verstanden als „Prozess, in dem politische Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die internationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen werden“ (Schimmelfennig, 2008: 302).

Aus den weiter oben diskutierten Denkschulen der IB heraus hat die Forschung hauptsächlich zwei Theorien zur Erklärung der Integrationsdynamik der EU entwickelt, die als Intergovernmentalismus und Supranationalismus bezeichnet werden (Bieling & Lerch, 2005). Wir wenden uns nun diesen Theorien zu und befassen uns danach exemplarisch mit dem neben der EU-Osterweiterung wohl wichtigsten Integrationsschritt der EU seit Ende des Kalten Krieges, der Schaffung der Währungsunion.

14.5.1 Integrationstheorien

Intergouvernementalismus

Die Theorie des Intergouvernementalismus betrachtet die Nationalstaaten als treibende Kraft der europäischen Integration. Dabei lassen sich zwei Varianten dieser Theorie unterscheiden.

Realistischer Intergouvernementalismus

Dieser Ansatz basiert auf den Annahmen des Realismus und argumentiert, dass die europäische Integrationsdynamik vorwiegend von Macht und Interessenpolitik geprägt ist und von den einzelnen EU-Staaten stark kontrolliert wird. Er geht davon aus, dass die Integration weitgehend auf den Wirtschaftsbereich beschränkt ist (und bleiben wird), weil Staaten nicht bereit sind, zentrale Kompetenzen und ihre Souveränität aus der Hand zu geben. Einer der Hauptvertreter dieser Theorierichtung ist Stanley Hoffmann (1966).

Liberaler (institutionalistischer) Intergouvernementalismus

Dieser Ansatz räumt zwar ein, dass Macht und Interessen der Staaten für den Integrationsprozess wichtig sind, erweitert diese Erklärung jedoch um die Analyse des Einflusses innerstaatlicher Interessengruppen. Die EU wird vor allem als wirtschaftspolitisches Integrationsvorhaben betrachtet. Dementsprechend richtet sich die Analyse vorwiegend auf den durch innerstaatliche Institutionen moderierten Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen, die meist nach Sektoren organisiert sind (z. B. Bauernverbände). Somit kann die Präferenz für mehr Integration zwischen Ländern und Sektoren variieren. Im Zentrum stehen nicht geopolitische oder machtpolitische Ziele von Staaten, wie dies der Realismus annimmt, sondern der ökonomische Eigennutzen. Gegensätzliche nationale Interessen, die durch unterschiedliche innenpolitische Triebkräfte zustande kommen, treffen auf der zwischenstaatlichen Ebene aufeinander. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssen dann entscheiden, in welchen Politikbereichen die Integration vertieft oder um welche neuen Staaten die EU erweitert werden soll. Das Verhandlungsergebnis wird von den Machtverhältnissen zwischen den beteiligten Staaten bestimmt. Die Machtverhältnisse wiederum hängen davon ab, welche politikbereichsspezifischen (und nicht wie beim Realismus angenommen die allgemeinen) Machtressourcen und Abhängigkeiten die einzelnen Länder aufweisen und wie stark sie auf ein bestimmtes Verhandlungsergebnis angewiesen sind. Ähnlich wie der Realismus geht auch der liberale Institutionalismus davon aus, dass Vertiefungen oder Erweiterungen der Integration nur mit der Unterstützung der großen und finanzstarken EU-Staaten zustande kommen (vor allem Deutschland, Frankreich, Großbritannien). Einer der Hauptbegründer dieser Theorierichtung ist Andrew Moravcsik (1993, 1998).

Supranationalismus

Diese Theorie argumentiert, dass die Integrationsdynamik in Teilen durch die Macht und Interessen der Staaten bestimmt ist, in Teilen jedoch auch einer Eigendynamik unterliegt, die außerhalb der direkten Kontrolle der Staaten liegt. Dieser Eigendynamik schenkt der Supranationalismus sein besonderes Augenmerk. Die meisten Erklärungsversuche dieser Art folgen einer transaktionalistischen, funktionalistischen oder konstruktivistischen Logik.

Das transaktionalistische Argument besagt, dass soziale und wirtschaftliche Interaktionen zwischen den Bevölkerungen einzelner Länder über die nationalen Grenzen hinweg zu stärkerer politischer Integration führen, sei es durch die Entwicklung einer kollektiven Identität im Sinne eines europäischen Demos oder durch materielle Nutzen, die sich aus solchen Interaktionen ergeben. Der wichtigste Begründer dieser Theorie ist Karl Deutsch (1957). Eine neuere Variante, die mit dem Transaktionalismus verwandt ist, argumentiert, dass sich aufgrund vorhergehender Integrationsprozesse grenzüberschreitende soziale und politische Netzwerke von Personen und Organisationen herausbilden, welche die Integration „jenseits“ der Staaten vorantreiben (Stone-Sweet & Sandholtz, 1997).

Das funktionalistische Argument (häufig auch als Neofunktionalismus bezeichnet), dessen wichtigster Begründer Ernst Haas (1968) ist, behauptet, dass Integrations Schritte in einem Politikbereich sogenannte „Spill-over“-Effekte erzeugen können. D.h., Integrationsfortschritte in einem Politikbereich setzen politische Entscheidungsträger unter Druck, in einem benachbarten Politikbereich die Integration ebenfalls voranzutreiben. Wenn also die EU bestimmte Funktionen in einem Politikbereich übernimmt, kann dies die Notwendigkeit verstärken in einem anderen Politikbereich neue Funktionen zu übernehmen, da ansonsten mit negativen Nebeneffekten oder nicht realisierten Zusatznutzen zu rechnen ist – deshalb der Begriff „funktionalistisch“. Wenn z. B. durch das Schengener Abkommen die Grenzkontrollen reduziert werden, um den Personen- und Warenverkehr zwischen den EU-Staaten zu erleichtern, erfordert dies eine stärkere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Ansonsten könnte die grenzüberschreitende Kriminalität von den reduzierten Grenzkontrollen ebenfalls profitieren und den Nutzen dieser Maßnahme untergraben.

„Spill-over“-Effekte können nicht nur zwischen Politikbereichen wirksam werden, sondern auch geografisch. So haben die EU-Beitritte der meisten Länder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zur EU die Schweiz seit Mitte der 1990er Jahre unter starken Druck gesetzt, sich der EU weiter anzunähern. Funktionalistische Argumente thematisieren häufig auch die Rolle der EU-Kommission, des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Parlamentes und betrachten diese als Motoren der Integration. Sie nehmen dabei in der Regel an, dass diese drei Organe der EU aufgrund von ideologischen und eigennützigen Motivationen ein starkes Interesse an der Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene haben.

Konstruktivistische Erklärungen haben erst in neuerer Zeit in die europäische Integrationsforschung Einzug gehalten. Sie befassen sich vor allem mit der Wirkungsmacht von Ideen, Normen und Identitäten (Wiener, 1998; Christiansen et al., 2001; Elkins et al., 2006; Schweltnus, 2006). Wirkungsmechanismen dieser Art können beispielsweise im Sinne supranationaler und transnationaler Sozialisationsprozesse verstanden werden, die zu einer Verlagerung von Loyalitäten und Identitäten auf eine höhere politische Ebene führen (einer „Europäisierung“). Dadurch können sie die Integration erleichtern, indem sie die normativen Fundamente des supranationalen Regierens stärken (Schimmelfennig, 2001; 2008: 312). Forschungsarbeiten dieser Art haben z. B. den Einfluss liberaldemokratischer Normen und kollektiver Identitäten auf EU-Entscheidungen zur Osterweiterung sowie das Verhalten der osteuropäischen Staaten in dieser Frage untersucht. Die Resultate zeigen, dass sowohl das Verhalten der damaligen EU-Mitglieder bzw. der supranationalen Organe der EU als auch das Verhalten der Bei-

trittskandidaten von normen- und legitimitätsbezogenen und nicht nur von rationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen beeinflusst war (z. B. Schimmelfennig, 2001).

Allen drei Varianten des Supranationalismus ist gemeinsam, dass sie Wirkungsmechanismen in den Vordergrund stellen, die zu Integrationsschritten führen, welche die Mitgliedstaaten nicht beabsichtigt oder ursprünglich zum Teil auch gar nicht gewollt hatten. Rückgängig machen lassen sich aus der Eigendynamik heraus entstandene Integrationsschübe jedoch selten, und dann nur unter hohen Kosten. Supranationalistische Theorien sehen den Integrationsprozess dennoch nicht als Automatismus, sondern als Zusammenwirken von konventionellen zwischenstaatlichen Verhandlungen und Entscheidungen sowie einer je nach Politikbereich unterschiedlich stark ausgeprägten Eigendynamik. Wir befassen uns nun näher mit der Währungsunion, anhand derer sich die in diesem Abschnitt vorgestellten Theorien verdeutlichen lassen.

14.5.2 Die Europäische Währungsunion

Einer der spektakulärsten Integrationsschritte in Europa ist die Schaffung einer gemeinsamen Währung – des Euro – der 1999 als Buchwährung und 2002 auch als Bargeld eingeführt wurde. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Politikwissenschaft spektakulär, weil sie im Bereich der internationalen Währungspolitik ein anarchisches in ein hierarchisches System transformiert hat. Das Recht, eine eigene Währung in Umlauf zu bringen und mittels Maßnahmen der Zentralbank wie die Festlegung der Leitzinsen zu beeinflussen, gehört zu den fundamentalen Kompetenzen souveräner Territorialstaaten. Da die Geldmenge, Zinsen und Inflationsraten eng zusammenhängen, haben geldpolitische Entscheidungen eine enorme Bedeutung für die nationale Wirtschaftsleistung und Beschäftigung. Z. B. senken Zentralbanken bei einer Rezession der Wirtschaft in der Regel die Zinsen, um die Investitionstätigkeit und den Konsum anzukurbeln und somit die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu stimulieren. Da Geld- und Währungspolitik eng miteinander verknüpft sind, bedeutet eine gemeinsame Währung in einem stark integrierten Wirtschaftsraum wie der EU jedoch, dass die Länder auch ihre geldpolitische Autonomie aufgeben müssen. Die nationalen Zentralbanken in der Eurozone können seit der Einführung des Euro daher keine nationale Geldpolitik mehr machen, sondern geldpolitische Entscheidungen werden gemeinsam im Zentralbankrat der Europäischen Zentralbank (EZB) getroffen. Dass sich die Regierungen der EU-Staaten entschieden haben, ihre Souveränität im Bereich der Geld- und Währungspolitik aufzugeben und diese Kompetenz in die Hände einer von den Staaten unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) zu legen, ist erstaunlich.

Die Europäische Währungsunion (EWU) war in den Gründungsverträgen der EU, insbesondere den Römischen Verträgen von 1957, nicht vorgesehen, sondern wurde erst 1970 im sogenannten Werner-Bericht vorgeschlagen. Die Wechselkurse waren zu dieser Zeit auch in Europa im Rahmen des Bretton Woods-Systems gegenüber dem US-Dollar und dem Gold fixiert. Dieses System der fixierten Wechselkurse geriet Anfang der 1970er Jahre in eine Krise. Sozusagen als Ersatz schufen die damals sechs EG-Staaten ein eigenes System fixierter Wechselkurse. Dieses System wurde 1972 eingeführt und bis zu seiner Überführung in die EWU mehrmals reformiert (zu Beginn hieß das System „Währungsschlange“, ab 1979 Europäisches Währungssystem). Im Maastrichter Vertrag wurde die EWU formell beschlossen und 1999 eingeführt.

Die EU-Mitgliedschaft berechtigt bzw. verpflichtet nicht automatisch zur EWU-Mitgliedschaft. Nur bei Erfüllung bestimmter wirtschaftlicher Kriterien (den sogenannten

Maastricht-Kriterien), die sich v. a. auf die Staatsverschuldung und die Inflationsrate beziehen, konnte bzw. kann ein EU-Mitglied EWU-Mitglied werden. Dänemark, Großbritannien und Schweden, welche die Maastricht-Kriterien eigentlich erfüllt hätten, traten der EWU allerdings nicht bei, da sie diesen Integrationsschritt nicht vollziehen wollten. Griechenland andererseits übernahm die neue Währung verspätet, nachdem es (allerdings mit Hilfe falscher Informationen zu seinen Staatsausgaben und Schulden) die Maastricht-Kriterien erfüllt hatte. Von den neuen EU-Mitgliedern befinden sich bisher Slowenien, die Slowakei, Malta und Zypern in der Eurozone. 18 von gegenwärtig 28 EU-Mitgliedstaaten haben somit den Euro übernommen. Neue EU-Mitglieder sind verpflichtet, langfristig den Euro einzuführen, sobald sie die Kriterien dafür erfüllen.

Viele Ökonomen begegneten dem Projekt der EWU mit Skepsis, weil sie die Gesamtheit der EU-Länder nicht als optimalen Währungsraum betrachteten (Grauwe & Vanhaverbeke, 1993; McKinnon, 1999). Wenn sich die Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf in den einzelnen EU-Ländern nicht gleichförmig entwickelt, Staaten ihre Konjunktur nicht mehr über ihre nationale Geldpolitik beeinflussen können und die Arbeitnehmerschaft geografisch wenig mobil ist, bleibt den Staaten bei einer gemeinsamen Währung nur noch die Fiskalpolitik als Instrument der Konjunktursteuerung. Letzteres bedeutet, dass EWU-Mitglieder die Konjunktur in ihrem Land praktisch nur noch über eine Veränderung der Staatsausgaben beeinflussen können.

Mangelnde Fiskaldisziplin kann jedoch einen Einfluss auf die gemeinsame Währung haben und sich potentiell negativ auf alle Länder des Euroraumes auswirken, z. B. indem eine Expansion der Staatsausgaben die Inflation erhöht und den Außenwert des Euros reduziert. Die EZB kann durch ihre Geldpolitik die Wirtschaft im Euroraum als Ganzes beeinflussen, nicht jedoch spezifisch die Wirtschaft in einzelnen Staaten. Um Fiskalpraktiken einzelner Staaten, die dem Euro und damit allen Euro-Staaten schaden könnten, vorzubeugen, wurde 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeführt. Dieser versuchte die Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu erwirken. Er begrenzt u. a. die Neuverschuldung der Euro-Länder auf maximal drei Prozent des BIP und sieht Strafen bei Verletzung dieser Regel vor.

Diese institutionellen Strukturen zur Sicherung der Fiskaldisziplin und der Stabilität des Euro haben sich mittlerweile leider als „Schönwetter-Konstruktion“ erwiesen. Einige EU-Mitgliedstaaten wurden aufgrund eher großzügiger Interpretationen der Maastricht-Kriterien in die EWU aufgenommen. Zudem bedeutete die gemeinsame Geldpolitik, dass die realen Zinsen für manche Länder (wie zum Beispiel Deutschland) in den ersten Jahren der Währungsunion angesichts der Wirtschaftslage zu hoch, für andere Länder, wie zum Beispiel Griechenland, Italien, Irland, Portugal oder Spanien, jedoch zu niedrig waren. In letzteren Staaten führten die niedrigen Zinsen zu einem Boom, da die tatsächlich bezahlten Zinsen für Staatsanleihen sowie die Zinsen, die von privaten Akteuren aus diesen Ländern für Kredite bezahlt wurden, unter dem Zinsniveau lagen, das aufgrund der „wahren“ Risiken und der Wirtschaftslage eigentlich erforderlich gewesen wäre. Die Folge davon waren große Fehlinvestitionen. Diese manifestierten sich in Immobilienblasen, z. B. in Irland und Spanien, unnötigen Infrastrukturprojekten, z. B. in Italien, Spanien und Portugal, und einem überdimensionierten, ineffizienten öffentlichen Sektor wie z. B. in Griechenland und Italien. Die durch die EWU-Mitgliedschaft verbesserten Konditionen für Kredite wurden dagegen weniger

dazu genutzt, ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und damit letztlich das Wohlstandsgefälle in der EU nachhaltig zu reduzieren.

Die zu tiefen Zinsen für öffentliche und private Schulden in einigen EU-Mitgliedsländern (allen voran Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) beruhen unter anderem auch auf der Annahme der Finanzmärkte, es bestünde eine implizite Kollektivhaftung aller Euro-Staaten für die Schulden der einzelnen Euro-Staaten. Ein Staatsbankrott sei deshalb de facto ausgeschlossen. Die globale Finanzkrise, welche 2007 in den USA begann, ließ diese Illusion im Euroraum platzen. Viele private Schuldner in wirtschaftlich schwachen Euro-Ländern konnten ihre Kredite nicht mehr bedienen, weil sie sich aufgrund des durch die allgemeine Finanzmarktkrise ausgelösten „credit crunch“ im globalen Bankensystem nicht mehr mit billigen Krediten versorgen konnten. Dies wiederum brachte die Banken in mehreren EU-Ländern in Not und erforderte die (vorläufige) Rettung großer systemrelevanter Banken durch den Staat.

Solche Rettungsmaßnahmen führten zu großen Defiziten in den Staatshaushalten der betroffenen Staaten. Gleichzeitig stiegen die Zinsen, welche die Krisenstaaten für Staatsanleihen bezahlen mussten, drastisch an, weil ein Staatsbankrott plötzlich keine Unmöglichkeit mehr war. Ein Staatsbankrott von Griechenland konnte nur mit massiven Finanzhilfen durch die anderen EU-Staaten und den IWF (vorläufig) knapp verhindert werden. Irland, Portugal, Spanien und einige kleinere Euro-Länder erhielten ebenfalls groß angelegte Finanzhilfen. Zudem kauft die EZB in großem Umfang Staatsanleihen einiger notleidender Euro-Länder und hat die Leitzinsen auf ein präzedenzloses Niveau gesenkt. Trotz zahlreicher Maßnahmen, wie beispielsweise einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Einführung einer europäischen Bankenunion bleibt allerdings immer noch unklar, ob langfristig ein „Flächenbrand“ verhindert und ein Ausscheiden Griechenlands und möglicherweise auch anderer Krisenstaaten aus dem Euro verhindert werden kann.

Wie lässt sich die Integrationsdynamik in der EU-Währungspolitik aus Sicht der oben dargelegten Theorien erklären? Da die soeben diskutierte Eurokrise sehr jungen Datums und noch voll im Gange ist, liegen dazu noch wenige politikwissenschaftliche Studien vor. Der Rest dieses Kapitels befasst sich deshalb vornehmlich mit der Entstehung der EWU. Wir ordnen zur Illustration einige wichtige Argumente aus der Forschung zur EWU intergouvernementalistischen bzw. supranationalistischen Theorien zu. Diese Ausführungen illustrieren auch, dass keine der Theorien für sich alleine eine umfassende Erklärung der Ereignisse liefert, sondern dass sich die einzelnen Erklärungen vielmehr ergänzen. Der Intergouvernementalismus argumentiert vorwiegend mit Machtverteilungen und ökonomisch begründeten Interessen. Der Supranationalismus betont die Wirkungsmacht von Interdependenzen, funktionalen Notwendigkeiten, wirtschaftspolitischen Ideen sowie transnationalen Netzwerken (Cameron, 1995; Moravcsik, 1998; McNamara, 1999; Schimmelfennig, 2008).

Realistischer Intergouvernementalismus

Das Zustandekommen der EWU wird von dieser Theorie vor allem im Sinne einer Gleichgewichtspolitik gegenüber Deutschland erklärt. Nachdem die Mitgliedstaaten im Europäischen Währungssystem (EWS – dem Vorläufer der EWU) bereits seit längerem ihre geldpolitische Autonomie de facto an die Deutsche Bundesbank abgetreten hatten (die D-Mark fungierte als Leitwährung im EWS), erhielten sie durch die EWU ein deutlich stärker ausgebautes, formelles Mitwirkungsrecht an geldpolitischen Ent-

scheidungen. Dadurch wurde der Einfluss Deutschlands auf die Geldpolitik in Europa eingeschränkt. Weshalb Deutschland dieser „Entmachtung“ (falls es denn eine war) zustimmte, kann diese Theorie nicht erklären. Eine mögliche Erklärung lautet, dass Deutschland seine Zustimmung gab, weil es ein starkes Interesse an der Zustimmung der europäischen Staaten und insbesondere Frankreichs zur deutschen Wiedervereinigung hatte. Allerdings ist diese Begründung nicht plausibel, denn die wichtigsten Entscheidungen zur EWU waren bereits gefällt, als die DDR zusammenbrach (Sandholtz, 1993; siehe auch Schimmelfennig, 2008: 318–20). Der liberale Intergouvernementalismus bietet eine plausiblere Antwort auf diese Frage.

Liberaler Intergouvernementalismus

Diese Theorie sieht die Schaffung der EWU vor allem in den währungspolitischen Präferenzen wichtiger Interessengruppen (vor allem der Industrie) sowie der Zentralbanken und Regierungen, insbesondere derjenigen Frankreichs und Deutschlands, begründet. Frankreich und Deutschland sind deshalb wichtig, weil ihre Währungen im EWS am meisten Gewicht besaßen. Die Präferenzen dieser Akteure konvergierten in den 1980er Jahren auf der Linie der antiinflationär ausgerichteten Position Deutschlands. Da Frankreich stärker an der EWU interessiert war als Deutschland, das wenig Interesse an einer Veränderung des Status quo hatte, wurde die EWU im Wesentlichen nach deutschen Vorgaben gestaltet (unabhängige Zentralbank, Primat der Geldwertstabilität). Deutschland verlor somit durch die EWU an Entscheidungsmacht, allerdings ohne dass es beim Primat der Geldwertstabilität Abstriche machen musste. Das Interesse der Industrie an Währungsstabilität und der EWU beruhte vor allem auf der Tatsache, dass die Verflechtungen der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte im vergangenen Jahrzehnt enorm zugenommen hatten und die EWU eine starke Senkung der Transaktionskosten sowie eine Beseitigung von Wechselkursrisiken versprach (Moravcsik, 1998; Frieden, 2002).

Supranationalismus, Transaktionalismus, Funktionalismus

Während der liberale Intergouvernementalismus die Interessen mächtiger Staaten und nationaler Interessengruppen ins Zentrum der Analyse stellt, beleuchtet der Transaktionalismus grenzüberschreitende Akteure und Prozesse. Er interessiert sich dabei besonders für transgouvernementale Netzwerkgruppen, wie z. B. den Ausschuss der Zentralbankgouverneure, den Währungsausschuss der EG oder den Delors-Ausschuss. In diesen Ausschüssen trafen sich regelmäßig Vertreter der Zentralbanken, der EU-Kommission sowie Experten. Diese regelmäßigen Treffen, die zum Teil ohne Regierungsvertreter vorstättengingen, trugen zur Herausbildung eines Konsenses entlang antiinflationärer Linien bei. Funktionalistische Erklärungen der EWU gehen vor allem vom Binnenmarkt aus, der in den 1980er Jahren umgesetzt wurde. Damit verbunden war auch eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Im Zeichen wachsender Interdependenzen im Handel und Finanzmarkt wurde die Volatilität der Wechselkurse insbesondere von stark import- oder exportabhängigen Industrien und ihren Regierungen als zunehmend nachteilig empfunden. In diesem Sinne war die EWU die Antwort auf einen „Spill over“-Effekt, der von der Entscheidung zur Liberalisierung des Binnenmarktes ausging (Cameron, 1995).

Supranationalismus, Konstruktivismus

Diese Theorien erklären die Konvergenz der nationalen Verhandlungspositionen und damit die Schaffung der EWU durch die Herausbildung eines neoliberalen und mone-

taristischen Konsenses, der das keynesianische Paradigma der antizyklischen Wirtschaftspolitik ablöste. Dieser Konsens führte aufgrund der gestrafften Geldpolitik und Ausgabendisziplin in wichtigen europäischen Staaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, zu einer allgemeinen Senkung der Inflationsraten und einer Stabilisierung des EWS. Dieser Trend ermöglichte den Schritt zur EWU, indem er die Erwartungen in Richtung einer Vertiefung der Währungspolitik kanalisierte. Das Abseitsstehen von Großbritannien und Dänemark lässt sich nicht ausschließlich mit materiellen Interessen (z. B. Inflationsraten) begründen, sondern beruht vor allem auf der allgemein stärkeren EU-Skepsis in diesen Staaten (McNamara, 1999; Schimmelfennig, 2008: 324).

14.6 Fazit

Die Forschung zu den Internationalen Beziehungen (IB) beschäftigt sich mit den Grundstrukturen des internationalen politischen Systems, insbesondere dem Problem der Anarchie, und untersucht die Bedingungen, unter denen sich nationale Grenzen überschreitende Herausforderungen bewältigen lassen. Wir haben in diesem Kapitel die wichtigsten Denkschulen der IB-Forschung kennengelernt und einen kurzen Einblick in drei wichtige Forschungsgebiete gewonnen, in denen diese Denkschulen einen theoretischen Orientierungsrahmen und einen Ausgangspunkt für die Formulierung von Hypothesen sowie empirischen Untersuchungen dazu bieten.

Das nun folgende letzte Kapitel des Buches behandelt das Phänomen der Globalisierung und beleuchtet ihre Ursachen und Konsequenzen. Während die konventionelle IB-Forschung letztlich die anarchische Grundstruktur des internationalen Systems und damit auch die territorial konzipierte Souveränität der Staaten als Herausforderung oder Problem betrachtet, stellt die Forschung zur Globalisierung u. a. die Frage, ob diese die staatlichen Handlungskapazitäten unterminiert und damit auch internationale Zusammenarbeit zur Lösung grenzüberschreitender Probleme erschwert oder gar unmöglich macht. Herausforderungen dieser Art werden somit vorwiegend als Konsequenz transnationaler statt internationaler Beziehungen gesehen. Hiermit stellt sich auch die Frage, inwiefern durch die Globalisierung möglicherweise reduzierte staatliche Handlungsspielräume durch internationale und supranationale Kooperation wieder hergestellt werden können.

Literaturempfehlungen

Allgemeine Einführungswerke:

Schimmelfennig, Frank (2015): Internationale Politik. Paderborn: Schöningh, UTB.

Russett, Bruce, Starr, Harvey & Kinsella, David (2013): World Politics: The Menu for Choice. Boston: Wadsworth.

Wenger, Andreas & Zimmermann, Doron (2003): International Relations: From the Cold War to the Globalized World. Boulder: Lynne Rienner. (Dieses Buch bietet eine historische Übersicht über die internationale Politik.)

Frieden, Jeffrey, David Lake, and Kenneth Schult. (2010): World Politics. Interests, Interactions, Institutions. New York: W.W. Norton & Company.

Die in diesem Kapitel genannten Denkschulen der IB sind in den Büchern von Schimmelfennig (2008) und Russett et al. (2010) ausführlich beschrieben. Prägnant vertreten sind diese Denkschulen beispielsweise in folgenden Werken:

Institutionalismus: *Keohane, Robert O.* (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Realismus: *Waltz, Kenneth N.* (1979): *Theory of International Politics*. New York: Random House; *Morgenthau, Hans* (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Marxismus: *Wallerstein, Immanuel M.* (2004): *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press; *Altvater, Elmar* (2011): *Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen: Eine radikale Kapitalismuskritik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Konstruktivismus: *Schimmelfennig, Frank* (1995): *Debatten zwischen Staaten: Eine Argumentationstheorie internationaler Systemkonflikte*. Opladen: Leske & Budrich; *Wendt, Alexander* (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rational-Choice-Ansatz: *Bueno de Mesquita, Bruce* (2013): *Principles of International Politics*. Washington D.C.: CQ Press.

Kriegsursachen:

Vasquez, John A. (2012): *What Do We Know About War?* Lanham: Rowman & Littlefield.

Bueno de Mesquita, Bruce & Lalman, David (1992): *War and Reason*. New Haven: Yale University Press.

Kalyvas, Stathis N. (2006): *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weinstein, Jeremy M. (2007): *Inside rebellion: the politics of insurgent violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Slantchev, Branislav L. (2012): *Military Threats. The Costs of Coercion and the Price of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.

Der Klassiker zum demokratischen Frieden:

Russett, Bruce & O'Neal, John R. (2001): *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*. New York: W. W. Norton.

Empirie und Theoriedebatte zum demokratischen Frieden im 20. Jahrhundert:

Huth, Paul K. & Allee, Todd L. (2002): *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Internationale Kooperation und Institutionen:

Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. New York: Harper Collins.

Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter & Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barrett, Scott (2007): *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.

Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske & Budrich.

Europäische Integration:

Hix, Simon & Hoyland, Bjørn (2011): *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan;

Wessels, Wolfgang (2008): *Das Politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Eine gut verständliche, nicht technische Einführung in die Spieltheorie bietet:

Diekmann, Andreas (2009): *Spieltheorie: Einführung, Beispiele, Experimente*. Reinbek: Rowohlt.

14. Internationale Beziehungen

Eine Lektüre mit mehr technischen Ausführungen zur Spieltheorie bietet:

Osborne, Martin J. (2003): An Introduction to Game Theory. Oxford: Oxford University Press.
