

Michael Zürn

# Institutionalisierte Ungleichheit

Jenseits der Alternative „Global Governance“  
versus „American Empire“



WZB-Vorlesungen 18

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung (WZB)  
D-10785 Berlin-Tiergarten  
Reichpietschufer 50  
Telefon: 030-25 49 1-0  
Telefax: 030-25 49 16 84  
Internet: <http://www.wzb.eu>

Redaktion: Paul Stoop  
Gestaltung: kognito GmbH, Berlin  
Satz: multixtext, Berlin  
Druck: Schlesener, Berlin  
WZB, 2007

Michael Zürn

# Institutionalisierte Ungleichheit

Jenseits der Alternative „Global Governance“  
versus „American Empire“

Vorlesung am  
31. Oktober 2006



WZB-Vorlesungen **18**

# Institutionalisierte Ungleichheit

Jenseits der Alternative „Global Governance“ versus „American Empire“<sup>1</sup>

I

Die Analyse der internationalen Beziehungen hatte schon immer das Verhältnis von Normen und Macht zum Gegenstand. Die Geschichte dieser Disziplin kann daher auch erzählt werden als permanenter Widerstreit zwischen Idealismus und Realismus. Edward Hallett Carr charakterisierte in seiner in der Zwischenkriegszeit geschriebenen Einführung in das Studium der internationalen Beziehungen die Auseinandersetzung als eine „between those who regard politics as a function of ethics and those who regard ethics as a function of politics“. Mangelware sind jedoch nach wie vor Analysen, denen es gelingt, die Macht- und die Normperspektive gehaltvoll zu integrieren.

Dies zeigen nicht zuletzt die Debatten, die seit dem Fall der Berliner Mauer geführt worden sind. Als John Mearsheimer, einer der führenden realistischen Theoretiker, unmittelbar nach dem Fall der Mauer das Ende der Bipolarität beklagte und in einer kommenden multipolaren Struktur die Zunahme von Kriegen und die Auflösung der westlichen Allianz vorhersagte, währte der Schrecken im Lager der amerikanischen Machttheoretiker nur kurz. Man entdeckte vielmehr auf amerikanischer Seite den „unipolaren Moment“ und die damit verbundene Möglichkeit, die Welt verstärkt nach den eigenen Bedürfnissen zu gestalten.

Die wachsende Neigung der USA, ihre überlegene Macht gegebenenfalls auch unilateral einzusetzen, führte dann zu einer neuen Imperiumsdebatte,

<sup>1</sup> Dieses Manuskript ist von einigen kritischen Geistern intensiv gelesen und kommentiert worden. Davon habe ich sehr profitiert. Ich danke Alexander Graser, Georg Nolte, Ulrich K. Preuß, Dieter Senghaas und Lora Viola dafür. Mein Dank geht auch an Kristina Hartwig, die mich bei den Recherchen äußerst effektiv unterstützt hat, und an die Teilnehmer der lebhaften Diskussion nach der Vorlesung im WZB.

an der sich Autoren wie Niall Ferguson, Matthew Fraser sowie Charles S. Maier beteiligten. Hierzulande hat insbesondere Herfried Münkler über die USA als das neue Imperium geschrieben. All diese Analysen über das gegenwärtige internationale System eint der Blick auf die drastisch ungleiche Macht- und Einflussverteilung im internationalen System. Ein Altmeister der Analyse internationaler Beziehungen, Robert Jervis, fasst das eloquent zusammen: „The United States today controls a greater share of world power than any other country since the emergence of the nation-state system. Nevertheless, recent US presidents George H. W. Bush and Bill Clinton still cultivated allies and strove to maintain large coalitions. (...) By contrast, the fundamental objective of the current Bush doctrine – which seeks to universalize US values and defend preventively against new, non-traditional threats – is the establishment of US hegemony, primacy or empire.“ Die These vom amerikanischen Imperium verweist also auf das Ende der souveränen Gleichheit und beruht auf der Beobachtung, dass die USA eine kolossale Machtüberlegenheit im internationalen System aufweisen, bereit sind, diese zur Durchsetzung ihrer Interessen einzusetzen, und sich dabei durch internationale Normen nicht binden lassen wollen.

Das andere, also das idealistische oder besser: institutionalistische Lager betont hingegen genau dies: die zunehmende Bindungskraft internationaler Normen. Im Zuge der Analyse internationaler Kooperation, die ab Mitte der 1980er Jahre in den Mittelpunkt des Interesses rückte, gerieten internationale Regime und Institutionen in das Blickfeld einer bis dahin machtfixierten Disziplin. Nach zwei Jahrzehnten Regimeforschung kann auf der Grundlage einer Vielzahl von Untersuchungen das Fazit gezogen werden, dass internationale Normen und Regeln in Verbindung mit den entsprechenden Programmaktivitäten der internationalen Organisationen einen signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse internationaler Politik ausüben. Vor diesem Hintergrund bildete sich in der Folge das Konzept „Global Governance“ heraus, das den Blick auf die Gesamtheit der internationalen Regelungen lenkt und die problemfeldspezifische Sichtweise internationaler Regime erweitert.<sup>2</sup>

2 Der Begriff Global Governance verweist auf all die Regelungen gesellschaftlicher Beziehungen, die sich im Sinne der Rechtfertigung an sozialen Grundwerten orientieren und grenzüberschreitende Effekte haben, ganz gleich, ob diese Regelungen die postulierten Ziele erreichen oder gar konterkarieren und ganz gleich, ob sie hierarchisch gestützt oder in einem Kontext ohne übergeordnete Zentralinstanz entstanden sind. In den entsprechenden Arbeiten werden das quantitative Wachstum und die Bedeutungszunahme solcher Regelungen herausgestellt.

Damit wurde die Problemlösungsperspektive der Regimeanalyse um eine ordnungspolitische Perspektive ergänzt. Die Hoffnung auf die Herausbildung einer sogenannten Weltinnenpolitik verstärkte sich mit den von den Vereinten Nationen getragenen humanitären Interventionen und der Zunahme internationaler Streitbeilegungsinstanzen. Dementsprechend wird von einer „Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit“ sowie einer Entwicklung hin zu einer Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung, des Völkerrechts und der transnationalen Governance gesprochen. All diese Argumentationen eint die Beobachtung, dass internationale Normen eine wachsende Bedeutung erlangen, zunehmend in Rechtsform gegossen werden und die traditionelle Souveränität der Nationalstaaten untergräbt.

Beide Lager haben also ihre Analysen und Befunde gleichsam radikalisiert. Die einen sprechen nicht mehr nur von Bipolarität und Hegemonie, sondern von Unipolarität und Imperium; die anderen nicht mehr nur von internationalen Regimen und Institutionen, sondern von Global Governance und Konstitutionalisierung. Beide Lager können zur Unterstützung ihrer Analysen mit guten Gründen auf realweltliche Entwicklungen verweisen.

Es fehlt aber an Perspektiven, die dieser doppelten Entwicklung – die zunehmende Dominanz der USA im internationalen System und die wachsende Bedeutung globaler Normen – gerecht werden kann. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel einer solchen integrierten Sichtweise und argumentiert, dass Normdominanz und Machtungleichheit nicht die Pole einer eindimensionalen Kategorie sind. Es ist vielmehr möglich, dass die Bedeutung internationaler Normen und Ungleichgewichte in der internationalen Machtverteilung gleichzeitig zunehmen. Insofern erfassen sowohl die Rede vom neuen Imperium als auch die von der Weltrepublik tatsächliche und relevante Entwicklungen. Erst zusammengenommen ergibt sich ein angemessenes Bild. Es scheint nämlich etwas Drittes zu entstehen, so lautet die Kernthese: ein „rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem“.

## II

Trotz aller Unterschiede einte die Realisten und Idealisten bei der Analyse internationaler Beziehungen immer das eine: die fundamentale Bedeutung, die dem Prinzip der Souveränität zugesprochen wird, wie sie in Artikel 2(1) der Charta der Vereinten Nationen als „the principle of sovereign equality“ zum Ausdruck kommt. Bei den einen ist die Souveränität das

faktische Resultat des Gleichgewichts der Mächte, bei den anderen die Grundnorm des internationalen Systems. Souveränität kann nach Hans Morgenthau wie folgt definiert werden: „the supreme legal authority of the nation to give and enforce the law within a certain territory and, in consequence, independence from the authority of any other nation and equality with it under international law“. Souveränität hat also zwei Komponenten: zum einen die absolute Dominanz des souveränen Staates im politischen Prozess und zum anderen die formale Gleichheit der Staaten im Sinne der souveränen Gleichheit untereinander. In Anlehnung an die berühmte Unterscheidung von Isaiah Berlin kann somit einerseits von Souveränität als Freiheit zur Herrschaft im Innern und andererseits von gleicher Souveränität als Freiheit vor Eingriffen von außen gesprochen werden.

Es ist bemerkenswert, dass im Zuge der beschriebenen Radikalisierung von Idealisten und Realisten die Einigkeit mit Blick auf die Souveränität erhalten bleibt. Beide sehen nämlich das Zeitalter der souveränen Gleichheit von Staaten zu Ende gehen. Die Konstitutionalisierungsdiagnostiker stellen die uneingeschränkte Dominanz des Nationalstaats im politischen Prozess in Frage – und damit die Freiheit des Staates, uneingeschränkt zu herrschen. Die Imperiumsdiagnostiker sehen insbesondere die souveräne Gleichheit der Staaten schwinden, also die Freiheit vor Eingriffen von außen.

Die skizzierte Debatte legt nahe, dass wir es mit drei denkbaren Grundtypen des internationalen Systems zu tun haben: einem souveränitätsbasierten Staatensystem, einer konstitutionalisierten Weltordnung und einer imperialen Ungleichheitsstruktur. Eine komplette Normbestimmtheit internationaler Politik wie in einer konstitutionalisierten Weltrepublik und die imperiale Dominanz der gesamten Welt durch die USA werden somit gerne als die beiden Extrempole der Entwicklungsmöglichkeiten des internationalen Systems gesehen. Eine solche Sichtweise vermengt aber mehrere Dimensionen. Zumindest zwei Dimensionen müssen unterschieden werden, um die möglichen Entwicklungsoptionen des internationalen Systems zu erkennen.

Die erste Dimension erschließt sich durch die Frage, ob die Struktur des internationalen Systems durch Normen oder durch Macht geprägt wird. In einem machtgeprägten internationalen System orientieren sich Staaten fast ausschließlich an der eigenen Machterhaltung bzw. Machterweiterung. Die Aufrechterhaltung der Staatsgrenzen und die Souveränität sind eine Funk-

tion der militärischen Reichweite der starken Staaten und der Widerstandskraft der schwächeren. Das internationale System kam dieser Vorstellung wohl im 18. Jahrhundert am nächsten.

Ein komplett durch Normen gesteuertes internationales System bedarf supranationaler Verfahren, sei es durch Streitbeilegungsinstanzen wie Schiedsgerichte oder durch Mehrheitsentscheidungen in internationalen Institutionen, mit denen de facto das Prinzip der Souveränität und damit auch die Autonomie der Nationalstaaten eingeschränkt wird. Die Grundnormen eines solchen Systems haben den zwingenden Charakter eines *ius cogens* und können gegen den Willen der Normabweichler durchgesetzt werden. Die meisten Normen sind in einem rechtlich voll integrierten System nicht nur durch Staaten, sondern auch durch Individuen einklagbar. Die Europäische Union kommt im Bereich der internationalen Beziehungen einem System am nächsten, in dem Normen das primäre Steuerungsmedium sind.

Die Frage, wie die Macht im internationalen System verteilt wird, verweist auf die zweite Dimension. Hier geht es schlicht um die Frage, wie die politikrelevanten Ressourcen zwischen den Schlüsselakteuren des Systems aufgeteilt sind und welche relative Machtposition somit den einzelnen Staaten zukommt. Die beiden Extrempole stellen dabei eine komplette Gleichverteilung von Machtressourcen zwischen den Staaten und ein zentrales Gewaltmonopol dar. Obgleich die USA im internationalen Raum weder ein Gewaltmonopol noch ein Monopol legitimer Gewaltanwendung besitzen, ist die Überlegenheit der USA derzeit frappierend. Sie geben mit über 500 Milliarden Dollar (2005) nominal mehr Geld für das Militär aus als die nächsten 18 Staaten der Rangliste zusammen und bündeln damit nominal ungefähr die Hälfte der weltweiten Militärausgaben.

Was die wirtschaftlichen Ressourcen betrifft, ist die Überlegenheit der USA zwar weniger ausgeprägt (und auch weniger ausgeprägt als die ökonomische Dominanz der USA nach dem Zweiten Weltkrieg), gleichwohl nehmen die USA mit etwa 25 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung auch hier ohne Frage die Spitzenstellung ein. Das derzeitige internationale System kommt jedenfalls einer unipolaren Machtverteilung recht nahe. Ganz anders war beispielsweise die Situation zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als es mit den USA, Großbritannien und Deutschland drei Großmächte mit sehr ähnlichen militärischen und ökonomischen Kennziffern gab, hinter denen

zudem eine ganze Reihe von Mächten wie Frankreich, Österreich-Ungarn und Russland mit vergleichsweise kleinem Abstand lagen. Damals handelte es sich eindeutig um ein multipolares System.

Entscheidend ist nun allerdings, dass ein unipolares System die Aufhebung der souveränen Gleichheit der Staaten logisch in sich birgt. Ein unipolares System hat – wie etwa der neokonservative Bestsellerautor Robert Kagan erklärt – „zu einer völlig natürlichen und vorhersehbaren Konsequenz geführt: Es erhöhte die Bereitschaft der USA, militärische Macht im Ausland verstärkt einzusetzen (...)“ – was sich in der Zunahme militärischer Interventionen in Übersee am deutlichsten äußert. Ein Staat mit stark überlegenen Machtressourcen, der von keiner Koalition anderer Staaten wirklich ausbalanciert werden kann, schwankt zwischen der Festschreibung von Regeln und Institutionen, die den Status quo der Dominanz zementieren, und der direkten Ausnutzung der Machtüberlegenheit im Sinne der Etablierung eines Rechts des Stärkeren. Zumindest in dem Maße, wie sich die Logik des Rechts des Stärkeren durchsetzt, untergräbt dies das Prinzip der souveränen Gleichheit.

In der Kombination dieser beiden Unterscheidungen ergeben sich vier denkbare Zustände einer internationalen politischen Ordnung. Tabelle 1 nimmt nicht in Anspruch, das gesamte Set an denkbaren Ordnungen abzubilden. Die 2x2-Tabelle zielt also nicht auf ein geschlossenes Kategoriensystem, sie bezweckt vielmehr die Öffnung einer gerne eindimensional geführten Diskussion und benennt unter Berücksichtigung von zwei Dimensionen vier Grundtypen einer internationalen Ordnung.

Tabelle 1: Vier internationale Ordnungen

Machtverteilung	Multipolare Machtverteilung	Unipolare Machtverteilung
Steuerungsmedium		
Macht als primäres Steuerungsmedium (Normen sind schwach)	(1) Balance of Power/ Konzert der Mächte/ Hegemonie	(2) Imperium
Normen als primäres Steuerungsmedium (Normen bändigen die Macht)	(3) Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaats	(4) Rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem

Ein System einer *balance of power* (1) bringt die Idealwelt der realistischen Theorie der internationalen Beziehungen zum Ausdruck. Da Staaten in einem anarchischen System agieren und mithin permanent um ihr Überleben kämpfen müssen, kann es keine stabilen Normen geben, lautet die grundlegende Argumentation von Kenneth Waltz, dem herausragenden Theoretiker des Neo-Realismus. Dieser Tatbestand und der damit verbundene Wunsch nach Unabhängigkeit verbiete gleichfalls Arbeitsteilung und funktionale Differenzierung. Im Gegenteil, Staaten in einem anarchischen System gleichen sich immer mehr an. Die einzig wichtige Variable eines solchen Systems sei die Machtverteilung, die sich in einem Widerspiel von Machtstreben und Gegenmachtbildung herauskristallisiert. Obgleich somit der stabilisierten Kooperation zwischen Großmächten in der Waltz'schen Theorie eigentlich keine eigenständige Bedeutung zukommt, haben moderatere realistische Theoretiker diese Möglichkeit in Form eines Konzerts der Mächte vorgesehen. In einem solchen Konzert wirken alle entscheidenden Großmächte mit dem Ziel der Erhaltung des Status quo zusammen. Wenn es im Rahmen eines solchen Konzerts eine dominante Macht gibt, dann kann diese auch als Hegemon bezeichnet werden.

Schon der Zustand der Hegemonie kann aus dieser Perspektive eigentlich nur ein vorübergehender Ausnahmezustand sein. In den Theorien der internationalen Politik, in denen die Machtverteilung als das primäre Steuerungsmedium der internationalen Politik angesehen wird, ist gemäß der reinen Lehre nämlich kein Platz für eine dauerhaft unipolare Machtverteilung. Denn alle Staaten, die am eigenen Bestandserhalt interessiert sind, müssten das Interesse haben, sich gegen den mächtigsten Staat zu verbünden, um diesen zu balancieren. Dementsprechend hat Charles Krauthammer zunächst nur vom „unipolaren Moment“ gesprochen.

Wenn sich die unipolare Machtverteilung aber als dauerhaft erweist, kann die Souveränität der schwächeren Staaten nicht mehr aufrechterhalten werden. In dem Maße, wie das imperiale Zentrum die peripheren Staaten kontrolliert und in die Gestaltung der inneren Angelegenheiten eingreift, spricht man dann von einem Imperium (2). Dann handelt es sich nicht mehr um einen Ersten (den Hegemon) unter prinzipiell Gleichen, sondern um eine imperiale Macht, die Untergebene beherrscht. Man kann dann nicht mehr von einem System von Staaten mit souveräner Gleichheit sprechen, denn in den peripheren Regionen treffen wir in einem Imperium auf untergeordnete Gebietskörperschaften, nicht auf unabhängige Staaten. Ein Im-

perium ist ein hierarchisches System, in dem der imperiale Staat gleichsam die Letztkompetenz besitzt.

Auch das Konzept eines Konstitutionalismus (3) jenseits des Nationalstaats löst sich von einigen seit der westfälischen Epoche lieb gewonnenen Grundmerkmalen des internationalen Systems. So müsse sich der Konstitutionalismus im 21. Jahrhundert von der Vorstellung der Souveränität als Freiheit zur Herrschaft ebenso lösen wie von der Vorstellung einer Grundnorm in einer homogenen Gesellschaft. Ein Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaats, der die Letztkompetenz der Nationalstaaten aushebelt (Staatsrechtler sprechen hier von der Kompetenz-Kompetenz), bleibt gleichwohl nicht normativ leer. Er bezeichnet eine Herrschaft des Rechts (*rule of law*), das fundamentale Grundrechte befördert und in dem im Normalfall das Recht auf der höheren Ebene das auf der niederen dominiert. Die Bezeichnung für ein solches System variiert; Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit, Konstitutionalisierung der Weltpolitik und Verrechtlichung sind die gebräuchlichsten Begriffe. In allen Beschreibungen, die auf eine entsprechende Tendenz aufmerksam machen, wird gleichwohl der Prozesscharakter stark herausgestellt; niemand behauptet, dass wir bereits in einem vollständig konstitutionalisierten Weltsystem leben.

Ein „rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem“ (4) schließlich ist mit Blick auf die internationale Ordnung bisher nicht beobachtet worden, es ergibt sich aber als logische Möglichkeit der oben vorgenommenen Unterscheidungen. In einem solchen System entstehen supranationale Normen, die durchaus rechtsförmig auftreten können und auch die mächtigsten Staaten binden. Insofern verlieren die Staaten die exklusive Dominanz im politischen Prozess, die absolute Freiheit zur Binnenherrschaft. Ein solches System beruht aber nicht – im Gegensatz zum *rule of law* – auf dem Prinzip der Rechtsgleichheit, wonach gleiche Fälle gleich zu behandeln sind. Im rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem verweist die Unterschiedlichkeit der Rechte und Pflichten nicht nur auf funktionale Differenzierungen, die sich aufgrund unterschiedlicher Beiträge zur Ordnungsbildung ergeben, sondern auch auf Doppelstandards und Diskriminierung. Ulrich K. Preuß fasst eine solche Option zumindest implizit ins Auge, wenn er auf die Möglichkeit hinweist, dass „das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten, Herzstück einer rechtlich geordneten, auf universalistischen Prinzipien beruhenden Ordnung internationalen Gemeinschaft, das erste Opfer der Vollendung des Projektes der Konstitutionalisierung des Völkerrechts werden“

könnte. Wenn man es in einem Prozessbegriff fassen möchte, kann man eine solche Entwicklung als rechtliche Institutionalisierung der Ungleichheit bezeichnen.

### III

Die bisherige Argumentation stellt sich gegen die weit verbreitete Annahme, dass die These vom amerikanischen Empire und die These von der Konstitutionalisierung internationaler Politik gleichsam die Endpunkte eines Kontinuums der Möglichkeiten für die zukünftige Struktur internationaler Politik darstellen. Sie tun es nicht, weil sie nicht in derselben Dimension angesiedelt sind. Es sind demgegenüber mindestens vier Optionen zu unterscheiden. Neben dem traditionellen Systems einer *balance of power*, das den konzeptionellen Ausgangspunkt darstellt, können drei weitere Zustände des internationalen Systems identifiziert werden. Keiner dieser drei genannten Zustände gilt aber als erreicht. Es geht vielmehr darum, derzeitige Entwicklungen als Prozesse zu erkennen, die in eine der drei genannten Richtungen weisen. Im Sinne der hier vorgetragenen Kernthese sollen also tatsächlich Indizien für eine Entwicklung hin zu einer völlig neuartigen, bisher kaum diskutierten Struktur vorgelegt werden: einem rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem. Konkret heißt das auch: Sowohl die Rede vom amerikanischen Empire als auch die Rede von der Konstitutionalisierung internationaler Politik verweisen zwar auf einen realen Trend, beide übersehen aber die andere Seite der Medaille.

Zunächst soll gezeigt werden, dass die gegenwärtig beobachtbaren Entwicklungen durch das Konzept des Imperiums nur unzureichend erfasst werden können. Dabei muss freilich in Betracht gezogen werden, dass „Imperium“ ein umstrittener Begriff ist, der gerade in den letzten Jahren sehr unterschiedliche Definitionen erfahren hat.<sup>3</sup> Gleichwohl erscheinen ei-

**3** So unterscheidet sich etwa die vergleichsweise enge Definition von Adam Watson – the „direct administration of different communities from an imperial centre“ (Adam Watson: *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*, London 1992, Seite 16) oder auch die etwas weitere von Michael Doyle – „relationships of political control imposed by some political societies over the effective sovereignty of other political societies“ (Michael Doyle: *Empires*. Ithaca, London 1986, Seite 19) – ganz deutlich von der extreme weiten Konzeption von Hardt und Negri, die von einem Imperium sprechen als „decentered and deterritorializing apparatus of rule that progressively incorporates the entire global realm within its open, expanding frontiers“ (Michael Hardt, Antonio Negri: *Empire*, Cambridge, MA 2000, Seite xi-xiii).

nige Merkmale eines Imperiums in den unterschiedlichsten Definitionen immer wieder aufzutauchen. Sie stellen den unbestrittenen Kern des Konzeptes dar.

Zum einen wird in fast allen Definitionen von Herrschaft und Hierarchie gesprochen. Diese Komponente weist über das Konzept der Hegemonie hinaus, das im Kern auf einen einzigartigen Einfluss innerhalb einer Gruppe von prinzipiell Gleichen verweist. Der Historiker Paul Schroeder formuliert dies wie folgt: „A hegemon is first among equals; an imperial power rules over subordinates.“ Im Rahmen eines imperialen Beziehungsverhältnisses ergibt sich unterm Strich im Allgemeinen ein Ressourcenfluss zugunsten der Metropole.

Des Weiteren zeichnet sich die Metropole in einem imperialen Beziehungsverhältnis dadurch aus, dass sie arbiträr herrschen kann. Das imperiale Zentrum ist nicht durch Regeln gebunden. Entsprechend schreibt Michael Doyle in einem 1986 erschienenen Klassiker der modernen Imperialismusforschung: „The domain of an empire is a people subject to unequal rule. One nation’s government determines who rules another society’s political life.“ Knapper noch Paul Schroeder: „An imperial power rules the system, imposes its decisions when it wishes.“

Schließlich beruht ein Imperium auf kultureller Macht, die dafür Sorge trägt, dass die Anliegen und Projekte der Metropole das gesamte Imperium ideell durchdringen. In diesem Zusammenhang weist der Harvard-Historiker Charles Maier auf die besondere Bedeutung der Eliten in der Peripherie hin: „The influential classes in each national or regional capital defer to the projects of the imperial capital.“ Demnach bezieht sich die Konstruktion des Gemeinwohls auf das Zentrum und teilweise auf das Imperium als Ganzes, nicht aber auf das Universelle.

Es zeigt sich im Ergebnis, dass drei Merkmale eines Imperiums definitorisch betrachtet von herausgehobener Bedeutung sind.

1. Ein Imperium ist hierarchisch organisiert. Das Zentrum eines Imperiums übt über die Peripherien Kontrolle aus, zumeist mit ausbeuterischen Absichten.

2. Im Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie herrscht das Recht des Stärkeren. Das Zentrum eines Imperiums ist mithin rechtlich ungebunden.
3. Die politische Rechtfertigung des Zentrums ist selbstbezogen, sie beruht nicht auf einem Universalismus.

Vor diesem Hintergrund lassen sich mit Blick auf das gegenwärtige internationale System Entwicklungen beobachten, die deutlich gegen die These vom amerikanischen Imperium sprechen und in gewisser Weise die Überlegungen der Konstitutionalisten stützen.

Hinsichtlich des ersten Kriteriums ist zunächst festzustellen, dass es derzeit keine Anzeichen für ein amerikanisches Streben nach dauerhafter territorialer Kontrolle auf anderen Kontinenten gibt. Die USA haben, anders als im letzten Jahrhundert auf dem amerikanischen Kontinent, insbesondere in den letzten 60 Jahren viele Gelegenheiten zur geographischen Ausdehnung ihres Herrschaftsraums nicht wahrgenommen. Direkte und formale politische Herrschaft (*direct administration*) über andere Territorien dauerhaft auszuüben, ist nicht das Ziel der amerikanischen Außenpolitik. Freilich gibt es auch weichere Formen der politischen Kontrolle. Es ist daher interessant zu sehen, dass die USA in immerhin 145 Ländern der Welt Militärpersonal stationiert haben. Allerdings sind es nur in 29 Ländern mehr als 100 Personen; diese größeren Truppenkontingente sind dort nicht selten aufgrund eines UN-Mandats stationiert.

Entscheidend erscheint aber, dass die USA darauf verzichten, in den Ländern Einfluss zu nehmen, die reich sind und eine freie Marktwirtschaft im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie etabliert haben. Mit anderen Worten: Dort, wo das ökonomische und politische System ähnlich funktioniert wie in den USA, verzichten diese auf politische Kontrolle und erkennen die Letztkompetenz des betreffenden Nationalstaats an. Das Ziel der amerikanischen Außenpolitik scheint nicht die eigene Ausdehnung zu sein. Man kann nun sicherlich das Bestreben, Macht ohne territoriale Verantwortung ausüben zu wollen, sehr kritisch kommentieren. Das derzeitige Rückzugsverhalten aus dem Irak wird genau aus dieser Perspektive beklagt. Jedenfalls erscheint es als evident, dass das Ziel der amerikanischen Außenpolitik nicht die Ausdehnung, sondern gleichsam die eigene Vermehrung darstellt. Das ist einem Imperium aber wesensfremd.

Gemäß dem zweiten Kriterium müssten die USA als Zentrum eines Imperiums rechtlich ungebunden sein. Oder sind die USA ganz im Gegenteil doch durch internationale Institutionen gebunden, so wie das von Seiten der Konstitutionalisten behauptet wird? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst auf den neuartigen Charakter internationaler Institutionen zu verweisen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Autonomie internationaler Institutionen gerade in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten deutlich zugenommen hat. Viele der internationalen Institutionen sehen nach der Gründung eines Regimes Mehrheitsentscheidungen vor. Diese können dann gegen den Willen einzelner Staaten oder Staatenverbünde, auch wenn diese mächtig sind, zur Weiterentwicklung dieser Institutionen führen. Beispielsweise beruhen etwa 30 Prozent der Entscheidungen in internationalen Umweltregimen auf Mehrheitsentscheidungen.

Einen ähnlichen Effekt haben internationale Streitbeilegungsinstanzen, deren Anzahl in den letzten Jahren deutlich angewachsen ist und die einen erheblichen Beitrag zur Verrechtlichung der Weltpolitik leisten. Sowohl die Mehrheitsentscheidung in internationalen Institutionen als auch die Etablierung von Schiedsgerichten untergraben das Einstimmigkeitsprinzip und damit das Souveränitätsprinzip internationaler Politik. Hinzu tritt ein weiteres: die zunehmende Anerkennung eines Kerns an Grundnormen im internationalen System, der als *ius cogens* angesehen wird und dem somit alle Staaten und Mitglieder eines internationalen Systems unterliegen, unabhängig davon, ob sie dieser Norm zustimmen oder nicht. Die Verletzung solcher Normen – so etwa eine Aggression gegen andere Staaten und genozidartige Feldzüge im Innern – kann internationale Sanktionen zur Folge haben.

Von diesen Entwicklungen sind auch die USA betroffen. Wie ließe sich sonst erklären, dass nur wenige andere Staaten der Welt soviel Abneigung, ja geradezu Angst vor autonomen internationalen Institutionen haben wie die USA, die sich der Etablierung solcher Institutionen widersetzen – manchmal in Allianz mit einer so feinen Gesellschaft wie Iran und Nordkorea. In vielen Fällen gelang es den USA auch, sich der Bindungswirkung internationaler Institutionen zu entziehen. Seit 1945 sind von den USA nur 63 Prozent der multilateralen Verträge ratifiziert worden, denen sich mehr als die Hälfte der Staaten angeschlossen hat, während die anderen Mitglieder der G7-Gruppe eine durchschnittliche Ratifikationsrate von über 90 Prozent haben.

Es gelang aber trotz des amerikanischen Widerstands auch in jüngerer Zeit, einige Einrichtungen wie den Internationalen Strafgerichtshof oder die Ottawa-Konvention über die Ächtung von Antipersonenminen durchzusetzen. Dies resultierte aus gemeinsamen Bemühungen so genannter gleichgesinnter Länder (*like-minded states*) wie Kanada, Australien und einiger europäischer Staaten, in Verbindung mit einer starken Bewegung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) und ohne Unterstützung der USA bzw. teilweise gegen deren Widerstand. Weitere Beispiele für bedeutende internationale Verträge alleine aus den 1990er Jahren, die keine Zustimmung der USA fanden, sind der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (*Comprehensive Test Ban Treaty*), das Kyoto-Protokoll und die Konvention zur Biodiversität. Ein Imperium hat aber gewiss keine Angst vor der Errichtung von imperiumsweit wirksamen Institutionen. Und falls doch Vorschläge auf den Tisch kommen sollten, die den Interessen des Zentrums nicht genügen, dann sollte es in einem Imperium auch nicht zu einer solchen Institution kommen.

Und mehr noch: Auch die USA lassen sich in der Tat durch internationale Institutionen mit einer gewissen Autonomie binden. Bernhard Zangl zeigt in einer vergleichenden Studie überzeugend auf, wie die Bindungskraft der Regeln des internationalen Handelsregimes im Zuge von dessen Verrechtlichungsschub für die USA zunahm. Man kann derzeit auch sehen, wie die Genfer Kriegsrechtskonventionen und die UN-Menschenrechtskonvention via Supreme Court und via Kritik durch internationale Verbündete langsam eine gewisse Wirkung auf die Anti-Terror-Politik der Bush-Regierung hat. Die Völkerrechtlerin Ingrid Brunk Wuerth schreibt: „Ohne Völkerrecht wäre die Situation in Guantánamo, Abu Ghraib und anderswo noch viel schlimmer – und es gibt Gründe, optimistisch zu sein, dass es besser wird. Gegen ein sehr mächtiges Land, das nur zögernd Menschenrechtsverträge unterschreibt und gleichzeitig einen Krieg führt, ist das ein wichtiger – wenn auch kein befriedigender – Erfolg.“ Internationale Verhaltensstandards üben ihre Wirkung also auch auf die USA aus.

Dafür spricht auch, dass die Bush-Regierung nicht nur internationale Normen (mit allerdings mäßigem Erfolg) nutzt, um die eigene Politik zu rechtfertigen, sie arbeitet auch gezielt an der Weiterentwicklung dieser Normen. Es kann gezeigt werden, dass einige der heftig kritisierten Aktionen der amerikanischen Regierung viel besser als Ausdruck einer langfristigen Strategie des „legal change“ gedeutet werden können denn als unreflektierte

Widerspiegelung kurzfristiger Interessenlagen. So gilt das Prinzip der präventiven (im Gegensatz zur präemptiven) Selbstverteidigung, das bereits von Außenminister George Shultz gegen großen internationalen Widerstand vertreten wurde, inzwischen wieder als völkerrechtlich vertretbar. Warum sollten die USA langfristige Auseinandersetzungen über die Inhalte des Völkerrechts austragen, die primär sie selbst betreffen, wenn sie die internationalen Normen nicht ernst nähmen?

Die These von der Bindewirkung internationaler Institutionen zeigt allerdings dann Schwächen, wenn man den Blick weg vom Charakter internationaler Institutionen nimmt und auf die Ebene der Politik und der Motivation zentraler Entscheidungsträger in den USA lenkt. Aus der Sicht vieler Protagonisten der amerikanischen Außenpolitik scheint es das oberste Ziel zu sein, eine neue Weltordnung anzustreben, in der die USA von den Fesseln internationaler Normen und multilateraler Abstimmungsmechanismen befreit sind. Nur so könnten die Interessen der USA wirksam vertreten und der Terrorismus erfolgreich bekämpft werden. Allerdings lohnt sich auch hier ein genauerer Blick, der die stille Kraft der gewachsenen normativen Strukturen des internationalen Systems deutlich macht.

So kann die These von einem amerikanischen Imperium kaum mit der Beobachtung in Einklang gebracht werden, wonach sich die USA gegenüber einer internationalen Öffentlichkeit mit Konzepten eines globalen Konstitutionalismus rechtfertigt und damit nicht auf Interessen des amerikanischen Imperiums, sondern auf globale Normen verweisen. Mit Blick auf das dritte Kriterium – selbstbezogene, nicht universalistisch begründete Rechtfertigungen – lässt sich also sagen, dass die Rechtfertigung für Interventionen nicht aus dem Selbstverständnis des eingreifenden Staates erwächst, wie das etwa in Zeiten des britischen Imperialismus das Interventionsziel der Zivilisation von Wilden zum Ausdruck brachte. Es sind vielmehr weltgesellschaftliche und weltpolitische Normen, die durch derartige Interventionen scheinbar gestärkt werden sollen.

Es geht in den Erklärungen um den Schutz grundlegender Menschenrechte, um die Vorrangstellung der demokratischen Ordnung, um die Verhinderung genozidartiger Feldzüge und seit dem 11. September 2001 verstärkt um den Kampf der Staatengemeinschaft gegen den transnationalen Terrorismus. Demnach beginnt die Gemeinschaft zunehmend mit Mitteln des Zwangs in innere Angelegenheiten einzugreifen, um international aner-

kannte Standards der Humanität durchzusetzen. Bei allen Interventionen hat der UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII, Art. 39 die Bedrohung des internationalen Friedens festgestellt und damit einen fundamentalen internationalen Regelbruch durch die Regierungen ausgemacht, gegen die dann gewaltsam interveniert wurde. Freilich verbergen sich hinter universalistischen Rechtfertigungen oft auch partikulare Interessen. Doch Rechtfertigungsstrategien sagen häufig viel mehr über die Geltung von Normen aus als die Verhaltensweisen selbst. Wenn Interventionen im Namen internationaler Normen legitimiert werden, dann besitzen diese Normen nominelle Geltung. Die neuen Kriegsgründe verweisen also nicht auf eine Rückkehr zu einer an Normen armen internationalen Politik.

Die angeführten Beobachtungen und Entwicklungen sprechen gegen die These vom amerikanischen Imperium. Die USA streben nicht nach territorialer Kontrolle, sie fühlen sich zumindest teilweise durch internationale Normen gebunden und rechtfertigen ihre Politik im Namen internationaler Normen. Das sind nicht die Merkmale eines Imperiums. Dieser Befund schließt freilich nicht aus, dass manche der strategischen Problemstellungen und Herausforderungen amerikanischer Außenpolitik denen ähneln, vor denen auch klassische Imperien standen. Die Ähnlichkeit strategischer Problemlagen begründet jedoch keine Strukturähnlichkeit.

#### IV

Dies sollte aber nicht vorschnell und gleichsam im Umkehrschluss als Beleg für eine Entwicklung in Richtung konstitutionalisierter Weltpolitik verwendet werden. Die Entwicklungen, die von den Vertretern der Imperiumsthese angeführt werden, sprechen nämlich in der Tat dafür, dass die unipolare Machtverteilung zu einer Unterminierung gleicher Souveränität im Sinne der Abwehrrechte führt.

Um die These von der Unterminierung souveräner Gleichheit zu untermauern, reicht es nicht, auf Effekte rechtlicher Regelungen zu verweisen, die die Ungleichheit akzentuieren. Viele der Kritiker der Weltbank und des IWF argumentieren, dass die Regelungen dieser Institutionen materielle Ungleichheiten verschärfen. Die Rede von der institutionalisierten Ungleichheit meint mehr. Denn auch eine nationale Gesetzgebung, die die Mehrwertsteuer zum Zwecke der Verringerung der Unternehmenssteuer erhöht, mag zwar (zumindest kurzfristig) die materielle Ungleichheit erhöhen, kann aber

dennoch das Resultat eines sauberen demokratischen Entscheidungsprozesses auf der Grundlage formaler Gleichheit sein. Mit der Unterminierung souveräner Gleichheit ist auch weit mehr gemeint als nur die ausdifferenzierende Zuweisung von Rechten und Pflichten auf der Grundlage unterschiedlicher Leistungsfähigkeit.

Eine solche differenzierte Zuweisung von Rechten und Pflichten kennt jede moderne Gesellschaft – nicht alle bezahlen gleich viel Steuern – und auch das internationale System von Beginn an. Die Zuschreibung einer Führungs- und Gestaltungsrolle an die siegreichen Großmächte Großbritannien, Preußen, Russland und Österreich nach den Napoleonischen Kriegen war insofern mit dem Diskriminierungsverbot kompatibel, als sie an das Maß des Beitrags eines Landes zur Ordnungsbildung gebunden war. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass dieser Kreis sehr schnell um Frankreich erweitert wurde. Diese These braucht also nicht einer so weit reichenden Interpretation der souveränen Gleichheit der Staaten folgen, wie sie durch die Vereinten Nationen mit der Resolution 2625 aus dem Jahr 1970 vorgenommen wurde: „States have equal rights and duties and are equal members of the international community.“ Selbst wenn das Prinzip der souveränen Gleichheit nur als formale Gleichheit und als Abwehrrecht vor Interventionen in innere Angelegenheiten gedeutet wird, lassen sich in drei Bereichen Tendenzen entdecken, die diesem ehernen Prinzip des westfälischen Systems widersprechen.

Zum einen nehmen internationale Institutionen an Bedeutung zu, in denen Staaten unterschiedliche Rechte formal zugeschrieben werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei sicherlich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der den fünf permanenten Mitgliedern ein Vetorecht einräumt. Alle anderen Mitglieder der Vereinten Nationen müssen in den Sicherheitsrat gewählt werden und haben dann kein Vetorecht. Da der Sonderstatus sich inzwischen aber im Wesentlichen durch den legitimen Besitz von Nuklearwaffen begründet und der internationale Nichtverbreitungsvertrag wiederum diese Sonderrolle festschreibt, ergibt sich eine schwer zu durchbrechende Klassenschranke. Der Besitz von Nuklearwaffen gilt mit diesem Nichtverbreitungsvertrag für die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates als legitimiert, während alle anderen Mitglieder des Vertrags sich zu einem Verzicht auf Nuklearwaffen verpflichtet haben. Freilich sieht Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrags eine Abrüstungsverpflichtung der Nuklearstaaten vor, wie dies von vielen Nichtnuklearstaaten betont wird.

An der stillen Anerkennung des legitimierten Nuklearstatus der fünf Vetostaaten auf unabsehbare Zeit ändert dies aber wenig. Außerdem kann die Bedeutung des Formalisierungsgrads der Ungleichheit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kaum überschätzt werden. Da die Abschaffung der Sonderstellung der Vetomächte genau an diesem Veto scheitern kann, haben wir de facto eine gleichsam unumkehrbare, nicht mehr meritokratisch begründete Privilegierung.

In anderen Fällen haben die USA im Prozess der Vertragsgestaltung versucht, privilegierte Sonderrechte zu erwirken, zum Beispiel während der UN-Staatenversammlung über die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs in Rom 1998. Auch danach gelang es den USA, sich einer möglichen Jurisdiktion des Gerichtshofs vorübergehend zu entziehen, etwa durch die Sicherheitsrats-Resolutionen 1422 (im Jahr 2002) und 1487 (2003). Darin wurde für jeweils ein Jahr übereingekommen, dass amerikanische Soldaten, die in UN-Einsätzen schwere Verbrechen begehen, nicht angeklagt werden konnten. Auch im Falle der Ottawa-Konvention gab es entsprechende Versuche.

Und in den Fällen, in denen eine Ratifizierung der Verträge durch die USA aussteht, konnten sie, wie etwa im Fall des Kyoto-Protokolls, materiell derartig günstige Bedingungen aushandeln, dass sich die Frage nach der formalen Gleichbehandlung stellen lässt. Wenn eines der reichsten Länder wie die USA mit den höchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen (absolut wie pro Kopf) deutlich geringere Reduktionspflichten auferlegt bekommt als viele andere Länder, so erscheint dies als Ausdruck von formal unterschiedlichen Rechten. Jedenfalls würden nationale Verfassungsgerichte in demokratischen Staaten eine entsprechende Gesetzgebung aufgrund der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes kippen – in Deutschland wohl auf der Grundlage von Artikel 3 des Grundgesetzes.

Als weitere Mechanismen zur Institutionalisierung formaler Ungleichheit können die gewichteten Abstimmungsrechte bei der Weltbank und beim Internationalen Währungsfonds angesehen werden. Bis zu einem gewissen Grad lassen sich die Stimmengewichtungen sicherlich funktional und meritokratisch rechtfertigen. Das Problem formaler Ungleichheit entsteht in dem Maße, wie diese Institutionen tief greifende interne Restrukturierungen in manchen Ländern durchsetzen, die Währungsungleichgewichte, die durch die Politik der starken Staaten verursacht werden, aber aufgrund der

Stimmverhältnisse jedoch nicht thematisiert werden. Auch die Neigung der USA, nationales Recht durch Ihre Marktmacht zu exterritorialisieren und gleichzeitig die amerikanische Verfassung als oberstes Recht zu deklarieren, ruft die Frage nach der formalen Ungleichheit auf. In der Summe lassen sich jedenfalls Entwicklungen beobachten, die darauf hinweisen, dass Staaten unterschiedliche Rechte formal zugeschrieben werden.

Zweitens tritt zu dieser Tendenz einer formalen Anerkennung von Ungleichheitsrechten eine selektive Umsetzung der Regeln hinzu, vor allem im Sicherheitsbereich. Es haben sich insbesondere seit 1989 einige Normen und damit zumeist menschenrechtlich fundierte Interventionsgründe auf der Ebene der internationalen Gemeinschaft herausgebildet, als deren Folge Staaten nicht mehr als souverän im Sinne der Freiheit zur Herrschaft im Innern beschrieben werden können. Die dramatische Verletzung von Menschenrechten und genozidartige Feldzüge als Interventionsgrund werden nun eben als Pflichtverletzung gedeutet, die sanktioniert werden kann. Allerdings bleiben die wichtigsten materiellen politischen Ressourcen – Steuern und Gewaltmittel – in nationaler Hand.

Die Ressourcenabhängigkeit der internationalen Sicherheitsinstitutionen von den mächtigsten Nationalstaaten hat sich im Zuge solcher Interventionen sogar noch verstärkt. Bei der Friedenserzwingung (*peace enforcement*) ist die UNO noch stärker von der Ressourcenbereitstellung einzelner Staaten abhängig als bei der Friedenssicherung (*peace keeping*). Dies gilt insbesondere für friedenserzwingende Maßnahmen, bei denen Kampftruppen eingesetzt werden. Die UNO bleibt darauf angewiesen, dass einzelne Staaten – wie die USA im Golfkrieg – bereit sind, vom Sicherheitsrat beschlossene friedenserzwingende Operationen mit ihren eigenen, entsprechend ausgerüsteten Streitkräften vorzunehmen. Daraus folgt: Die Selektivität der neuen multilateralen Kriege ist strukturell angelegt. Da die UNO nicht über eigene Ressourcen verfügt, kann sie nur dort militärisch eingreifen, wo mächtige Staaten willens sind, eine UN-autorisierte Intervention zu übernehmen. Und da mächtige Staaten gerade bei Bürgerkriegen nur in Ausnahmefällen daran interessiert sein werden, mit eigenen Streitkräften einzugreifen, ist die UNO häufig machtlos. Entsprechend war sie nicht in der Lage, beispielsweise in die Bürgerkriegssituationen in Myanmar, Sudan, Angola oder Liberia einzugreifen. Keiner der mächtigen Staaten war bereit, seine Streitkräfte in einen von der UNO autorisierten Kampfeinsatz zu schicken. Es sind also die mächtigsten Staaten, allen voran die USA, die

bestimmen, wann fundamentale Normverletzungen sanktioniert werden und wann nicht. Das *peace enforcement* der UNO bleibt somit zwangsläufig selektiv.

Drittens schließlich sind die Verfahren der Rechtsetzung im internationalen System, also die sekundären Regeln im Sinne des Rechtstheoretikers H. L. A. Hart, äußerst unscharf und laden damit zu opportunistischem Verhalten ein, das im Ergebnis grundlegende Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit verletzt. Die Wiener Vertragsrechtskonvention (1969) legt zwar in 85 Artikeln die Verfahren der Völkerrechtsentwicklung durch internationale Verträge in vielen Details fest. Es bleiben aber wesentliche Unschärfen bestehen. So sind die Quellen der Rechts- und Normentwicklung im Völkerrecht vergleichsweise vielfältig und auch umstritten. Hinzu kommt, dass die Zuständigkeiten der internationalen Organisationen und Foren für bestimmte Problembereiche wenig trennscharf sind. Dies führt dazu, dass für jedes denkbare Problem gleich mehrere internationale Organisationen in Frage kommen. Vor diesem Hintergrund plädiert Francis Fukuyama in einem neueren Beitrag dafür, dass die Bush-Regierung ihre Missachtung internationaler Organisationen aufgibt und stattdessen auf den Wettbewerb der internationalen Organisationen setzen soll. Die unausgesprochene Implikation des Artikels lautet, es könnte dann immer die internationale Organisation benutzt werden, die den Interessen der USA am meisten entgegenkommt. Er schreibt:

„Da die Vereinten Nationen weder effizient noch legitimiert sind, wenn es um ernsthafte Bedrohungen der internationalen Sicherheit geht, und dies auch in Zukunft sein werden, wird eine Vielfalt von geographisch und funktional sich überschneidenden Institutionen den USA und anderen Mächten ein zweckmäßiges Handeln ermöglichen – man könnte dies einen freien Markt der internationalen Zusammenarbeit nennen. So geschah es während des Kosovokonflikts: Als ein russisches Veto im Weltsicherheitsrat es den Vereinten Nationen unmöglich machte einzugreifen, verlagerten die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Verbündeten die Zuständigkeit auf die NATO, der die Russen nicht als Mitglied angehörten.“

Diese Sichtweise gilt im Kontext der gegenwärtigen amerikanischen Außenpolitik als ein Plädoyer für die Berücksichtigung internationaler Institutionen. Sie scheint nicht weit von der Praxis der gegenwärtigen amerikanischen Außenpolitik entfernt zu sein. Ein solcher Wettbewerb der

internationalen Institutionen führt aber zu einer systematischen Bevorzugung der mächtigsten Staaten im Prozess der Regelsetzung.

V

Im Ergebnis lassen sich also zwei Bewegungsrichtungen weg von der traditionellen Vorstellung des internationalen Systems als *balance of power* oder Konzert der Mächte feststellen. Zum einen haben sich ein Normensystem und ein Institutionenapparat jenseits des Nationalstaats entwickelt, was die Vorstellung der Territorialstaaten als „supreme legal authority of the nation to give and enforce the law within a certain territory“ untergräbt. Die Staaten sind eingebunden in ein Mehrebenensystem, in dem die oberen Ebenen nicht mehr nur als Derivat der Mitgliedsstaaten gesehen werden können. Vor diesem Hintergrund der Herausbildung autonomer internationaler Institutionen, die nicht mehr nur Schnittstellenprobleme zwischen Staaten behandeln, sondern auch tief in die Nationalgesellschaften hineinwirken,<sup>4</sup> kann von einem Multi-Level-Governance-System gesprochen werden, das bis zu fünf Ebenen beinhaltet: die lokale Ebene, die Länderebene, den Nationalstaat, die großregionale Ebene wie die EU und schließlich die globale Ebene.

In einem solchen System gibt es keine dominante Ebene der Letztkompetenz. Das System wird durch gegenseitige Kommunikation, nicht durch Subordination zusammengehalten. Die Souveränität im Sinne der obersten Rechtsetzungskompetenz eines Territorialstaates erweist sich angesichts dieser Entwicklung als brüchig. Derartige Verrechtlichungsprozesse entfalten durchaus den Eigensinn des Rechts. Der Völkerrechtler Nico Krisch bringt das pointiert zum Ausdruck: „The structure of law thus tends to resist inequality, and this resistance increases with the strength of the legal order – the more international law moves from contracts to law and from primary to secondary rules and institutions, the more the resistance grows. The more international law becomes constitutionalized, the more it pulls towards equality.“ Da dieser Verrechtlichungsprozess durchaus an grundlegende Menschenrechte (also Individualrechte) rückgekoppelt ist, kann man in der Tat von einer Quasi-Konstitutionalisierung sprechen.

<sup>4</sup> Zur Analyse des veränderten Charakters internationaler Institutionen vgl. Helmut Breitmeier, Oran Young, Michael Zürn: *Analyzing International Environmental Regimes*, Cambridge, MA/ London/UK 2006.

Dem gleichheitsstrebenden Eigensinn des Rechts steht jedoch das ressourcenbasierte Mächteungleichgewicht einer unipolaren Struktur gegenüber. Die sich abzeichnende Ordnung verletzt mithin ein Grundprinzip des *rule of law*, weil die enormen Machtungleichgewichte zwischen den Mitgliedern des Systems auf der Ebene der Nationalstaaten sich zunehmend in eine rechtliche Stratifikation übersetzen. Diese Entwicklung untergräbt das zweite Element der Morgenthau'schen Definition von Souveränität, nämlich „equality under international law“. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Rolle der USA. Sie können zwar schwerlich als das Zentrum eines Imperiums charakterisiert werden. Wenn der Souverän nach Carl Schmitt aber derjenige ist, der den Ausnahmezustand bestimmt, dann sind die USA rechtssoziologisch betrachtet nahe am Status eines globalen Souveräns. Gleichwohl gelingt es ihnen nicht vollständig, diese materielle Ausnahme-position in eine legitime und rechtlich festgelegte Sonderstellung zu übersetzen.

Die USA sind freilich mehr als nur ein Hegemon im üblichen Sinne eines *primus inter pares* im internationalen Staatensystem. Man kann die USA – wenn man will – als Hegemon im Rahmen eines rechtlich stratifizierten Systems sehen, der deutlich über den anderen rechtlich privilegierten Staaten steht, wie etwa den Vetomächten des Sicherheitsrats. Was wir also derzeit beobachten können, ist weder die Herausbildung eines echten auf dem *rule of law* basierenden Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaats noch die Herausbildung eines amerikanischen Imperiums. Es ist eine normhaltige Mehrebenenordnung, in die Ungleichheiten nicht nur de facto eingehen, sondern sich de iure niederschlagen. Der Gleichheitsgrundsatz wird mithin systematisch verletzt.

Das rechtlich stratifizierte Mehrebenensystem kann im Ergebnis durch fünf Merkmale gekennzeichnet werden:

1. Es ist netzwerkartig organisiert. Die verschiedenen Ebenen (internationale, regionale und nationale) bedingen sich gegenseitig, es gibt aber keine eindeutig dominante Ebene.
2. Seine Normen auf der internationalen Ebene entfalten eine Bindungswirkung für alle staatlichen Mitglieder, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß.

3. Man kann nicht von einer Herrschaft des Rechts sprechen, da teilweise der Regelungsgehalt, der Prozess der Regelungsentwicklung und die Regelanwendung nicht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit der staatlichen Mitglieder folgt.
4. Auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zeigt sich eine mehrstufige Hierarchie. Die USA ist in allen drei genannten Dimensionen (Regeln, Gesetzgebung und -umsetzung) privilegiert. Die anderen Vetostaaten des Sicherheitsrates können sich jederzeit einer konsistenten Regelanwendung entziehen und können ihre Regelprivilegierung (Vetorecht) auch andersartig, gleichsam als Währung einsetzen, etwa bei anderen internationalen Verhandlungen. Ähnliches trifft im wirtschaftlichen Bereich auf die ökonomisch stärksten Mächte zu.
5. Der normative Bezugspunkt des rechtlich stratifizierten Mehrebenensystems ist die internationale Gemeinschaft.

## VI

Die These, dass sich das internationale System in Richtung auf eine institutionalisierte Ungleichheit zu entwickeln scheint, hat zunächst eine ausschließlich deskriptive Stoßrichtung. Über die Ursachen und die normative Bewertung einer solchen Entwicklung gilt es getrennt nachzudenken. Zum Abschluss möchte ich einige thesenartige Gedanken zu diesen beiden Problemkomplexen skizzieren.

Worin liegen die Ursachen der beschriebenen Entwicklung? Weshalb übersetzt sich die amerikanische Dominanz nicht in eine imperiale Struktur? Neben den gewichtigen Restriktionen, die in der inneren Verfassung der USA liegen, scheint mir vor allem ein Faktor hierbei von besonderem Interesse zu sein. Demnach wird die Staatenwelt zwar in noch nie da gewesener Weise von einem Staat dominiert. Die Staatenwelt als Ganzes hat aber an Macht gegenüber der transnationalen Gesellschaftswelt verloren. Die Staaten haben nun auch jenseits des nationalen Kontextes Gesellschaft erhalten. Es sind nicht selten die Wirkungsmechanismen dieser Gesellschaftswelt, die in der Lage sind, die USA an internationale Normen zu binden. Der Machtüberlegenheit der USA wäre nahezu absolut, wenn es nur eine Staatenwelt gebe, sie wird aber durch den Bedeutungszuwachs der Gesellschaftswelt wieder deutlich eingeschränkt. Der Weg zum Imperium wird durch die transnationale Zivilgesellschaft verbaut. Dabei beschränkt

sich die Rolle der Gesellschaftswelt aber nicht auf das passive Verbauen. Sie selbst ist Triebkraft bei der Entwicklung souveränitätskonditionierender Normen.

Zumindest einige der Interventionen der internationalen Staatengemeinschaft in zerfallenden Staaten erfolgten erst, nachdem transnationale Akteure erfolgreich einen Druck, vermittelt über nationale politische Systeme, aufbauen konnten. Die erwachsende Norm der „responsibility to protect“, die sich auf die Legitimität einer Intervention von außen im Fall schwerster Menschheitsverbrechen bezieht, hat ihren Ursprung in der transnationalen Gesellschaftswelt. Der Druck der transnationalen Zivilgesellschaft besteht fort. Die Staatenwelt kann ihm allerdings aufgrund von Kapazitätsgrenzen nur bedingt stattgeben. Insofern könnte auch von einer Überdehnung internationaler Normen durch die Gesellschaftswelt gesprochen werden. Die Entwicklung von Doppelstandards ist nämlich eine häufig zu beobachtende Reaktionsform einer normativ überforderten Gemeinschaft. Insofern könnte in der spezifischen Kombination der Dominanz der USA in der Staatenwelt mit der relativen Stärkung einer transnationalen Zivilgesellschaft gegenüber der Staatenwelt eine plausible Erklärung für die beschriebenen Entwicklungen liegen – und zwar in doppelter Hinsicht: als Bremse für amerikanische Ambitionen, aber auch als Triebfeder für eine Überdehnung der Ansprüche an eine an individuellen Grundwerten orientierten Weltordnung.

Abschließend noch einige Worte zur Normativität dieser Entwicklungen. Auf den ersten Blick lohnt es gar nicht, die Entwicklung hin zu einem rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem auf Ihre normative Qualität hin zu befragen. Alle gerechtigkeits-theoretisch informierte Intuition besagt, dass ein System mit einem Mehrklassenrecht in der modernen Welt keine normative Gültigkeit finden kann und mit einem Höchstmaß an faktischem Widerstand zu rechnen hat. Eine entsprechende Kritik braucht daher zunächst auch nicht weiter ausgeführt zu werden. Ich möchte vielmehr zwei Relativierungen einer solchen Kritik anbringen, die im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass eine grundlegende normative Auseinandersetzung mit der Möglichkeit eines internationalen Systems, das durch institutionalisierte Ungleichheit gekennzeichnet ist, doch lohnend sein kann.

Zum einen ist es notwendig zu sehen, dass der beschriebene Entwicklungstrend auf eine Institutionalisierung der Ungleichheit zwischen Staaten

hinausläuft. Das Prinzip der Staatengleichheit ist aber aufgrund der dramatisch unterschiedlichen Größen von Staaten – von einigen Tausend Einwohnern wie Liechtenstein bis zu über 1,3 Milliarden Einwohnern wie China – kein normativer Selbstläufer. Es sind bezeichnenderweise vor allem amerikanische Kritiker der Vereinten Nationen – weit mehr als chinesische –, die aufgrund dieses Missverhältnisses und des Fehlens einer demokratischen Repräsentation in einer Vielzahl von Ländern den Vereinten Nationen die Legitimität absprechen. Man braucht dieser häufig durchsichtigen und instrumentellen Argumentation nicht 1:1 zu folgen, um den Kern des Problems anzuerkennen. Auch wenn die oben diskutierte institutionalisierte Ungleichheit von Staaten wenig mit einer Gewichtung der Bedeutung von Staaten aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu tun hat, bleibt für die normative Bewertung unterschiedlicher Typen von internationalen Systemen beim Kriterium der Rechtsgleichheit die Frage, ob und in welchem Ausmaß die rechtliche Gleichheit von Individuen gewährleistet werden kann. An dieser Messlatte gemessen, scheint mir das System einer *balance of power* nicht zwingend besser abzuschneiden als das der institutionalisierten Ungleichheit zwischen Staaten.

Zum zweiten könnte die institutionalisierte Ungleichheit von Staaten als notwendige Zwischenstufe zu einer echten, der Herrschaft des Rechts unterliegenden Konstitutionalisierung der Weltpolitik angesehen werden. Auch die stärker evolutionären Konstitutionalisierungsprozesse in den Ländern Westeuropas haben solche Phasen des Übergangs gekannt. Ohne die institutionalisierte Ungleichheit von Staaten mit Hilfe eines fern liegenden Utopia rechtfertigen zu wollen, führt eine solche Betrachtung doch dazu, dass die normative Qualität des Systems einer institutionalisierten Ungleichheit nicht mit dem Optimum einer Konstitutionalisierung der Weltpolitik, sondern mit einem traditionellen System einer *balance of power* oder mit einem amerikanischen Imperium zu vergleichen ist. Und dann ist vieles wieder offen.

Mit diesen beiden relativierenden Argumenten soll keinesfalls normativ gesehen Partei für eine institutionalisierte Ungleichheit ergriffen werden. In der Tat könnte schon alleine der faktische Widerstand, den die Institutionalisierung der Ungleichheit hervorrufen kann, so prohibitiv hohe Kosten verursachen, dass die normative Frage alleine an dieser Front entschieden werden kann.

Der Kern meiner Argumentation war konzeptionell und empirisch: Möglicherweise befinden wir uns weder auf dem Weg zu einem amerikanischen Imperium noch auf dem Weg zu einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, sondern auf einem dritten Weg, der Elemente beider Szenarien beinhaltet: die Institutionalisierung von Ungleichheit in einem rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem. Dann gilt der Orwell'sche Satz aus der „Animal Farm“: „All States are equal. But some States are more equal than others.“ Like it or not.

## Literatur

Berlin, Isaiah: Four essays on liberty, London u.a. 1969

Brozus, Lars: Globale Konflikte oder Global Governance? Kontinuität und Wandel globaler Konfliktlinien nach dem Ost-West-Konflikt, Wiesbaden 2002

Carr, Edward H.: The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations, London 1939

Ferguson, Niall: Colossus: the price of America's empire, New York 2004

Fraser, Matthew: Weapons of mass distraction: soft power and American empire, Toronto 2003

Hasenclever, Andreas: Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt a.M. 2001

Ikenberry, G. John, Anne-Marie Slaughter: Forging a World of Liberty under Law. U.S. National Security in the 21st Century (2006) auf: <http://www.wws.princeton.edu/ppns/report/FinalReport.pdf>

Joerges, Christian, Inger J. Sand, Günther Teubner: Transnational Governance and Constitutionalism, Oxford, 2004

Keck, Margret, Kathryn Sikkink: Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics, Ithaca 1998

Krahmann, Elke: American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security, in: *International Studies Review* 7, S. 531–545

Krisch, Nico: More Equal Than the Rest? Hierarchy, Equality and U. S. Pre-eminence in International Law, in: Byers, Michael/Nolte, Georg (Hrg.): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge, 2003, S. 135–175

Maier, Charles S.: *Among empires: American ascendancy and its predecessors*. Cambridge u.a. 2006

Münkler, Herfried: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005

Risse-Kappen, Thomas, Steve C. Ropp, Kathryn Sikkink (Hrg.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, New York 1999

Zangl, Bernhard, Michael Zürn: *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und post-nationalen Konstellation*, Frankfurt a.M. 2003

Zangl, Bernhard: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a.M. 2006

## Der Autor



### **Michael Zürn**

leitet als Direktor die Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“ am WZB. Er ist außerdem Professor an der FU Berlin und Founding Dean der Hertie School of Governance sowie Mitglied des Senats der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Zuvor war er Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ (Universität Bremen). Buchveröffentlichungen 2006: „Transformationen des Staates“ (Suhrkamp; hg. zusammen mit Stephan Leibfried) und „Analyzing International Environmental Regimes“ (MIT Press, Cambridge, MA. zusammen mit Helmut Breitmeier und Oran Young).

## WZB-Vorlesungen

### 17

*Intergenerational Learning – In Honor of Meinolf Dierkes*, with contributions by Ariane Berthoin Antal, Julian Dierkes, Gerald D. Feldman, Jürgen Kocka, Helga Nowotny, Neil J. Smelser, 22. September 2006, WZB 2007, 52 S.

### 16

Norbert Lammert, *Weder machtlos noch allmächtig – Parlamentskultur in Deutschland*, 9. Juli 2006, WZB 2006, 16 S.

### 15

Wolfgang van den Daele, *Soziale Integration durch Argumentieren*, 30. September 2005, WZB 2006, 20 S.

### 14

Wolfgang Merkel, *Demokratie durch Krieg*, 5. Dezember 2005, WZB 2006, 26 S.

### 13

Timothy Garton Ash, *Warum gehört Großbritannien zu Europa?*, 30. Oktober 2005, WZB 2006, 20 S.

### 12

Lord Ralf Dahrendorf, *Versuchungen der Unfreiheit – Erasmus-Intellektuelle im Zeitalter des Totalitarismus*, 11. Januar 2005, WZB 2005, 14 S.

### 11

Thomas W. Gaehtgens, *Der Bürger als Mäzen. Amerikanische Tradition – Europäische Herausforderung?*, 1. September 2004, WZB 2005, 25 S.

### 10

Wolf Lepenies, *Deutsch-französische Kulturkriege – Maurice Halbwachs in Berlin*, 13. Juni 2004, WZB 2004, 23 S.

### 9

Konrad H. Jarausch, *The Return of History – The Unification of German Historiographies and the Search for Master Narratives*, 25. März 2004, WZB 2004, 26 S.

**8**

Amitai Etzioni, *Auf dem Weg zu einer globalen Wertegemeinschaft*,  
2. Juni 2003, WZB 2004, 30 S.

**7**

Udo E. Simonis, *Ökologischer Strukturwandel und Weltumweltpolitik*,  
30. September 2003, WZB 2003, 44 S.

**6**

Bert Rürup, *Nachhaltige Sozialpolitik im alternden Deutschland*,  
7. September 2003, WZB 2003, 24 S.

**5**

Wolfgang Zapf, *Modernisierung und Wohlfahrtsentwicklung*,  
17. Dezember 2002, WZB 2003, 39 S.

**4**

„Politik mit wachen Sinnen betreiben“ – Zur Erinnerung an Karl W. Deutsch,  
mit Beiträgen von Volker Hauff, Dieter Senghaas und Charles L. Taylor,  
9. Dezember 2002, WZB 2003, 35 S.

**3**

Friedhelm Neidhardt, *Wissenschaft als öffentliche Angelegenheit*,  
26. November 2002, WZB 2002, 39 S.

**2**

Neil J. Smelser, *Social Sciences as Learning Systems*,  
16. November 2001, WZB 2002, 22 S.

**1**

Lord Ralf Dahrendorf, *Öffentliche Sozialwissenschaft – Nützlich?  
Lehrreich? Unterhaltsam?*, 9. September 2001, WZB 2001, 15 S.

Alle WZB-Vorlesungen auch online: [www.wzb.eu/publikation](http://www.wzb.eu/publikation)





Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

D-10785 Berlin  
Reichpietschufer 50