

Suhrkamp Verlag

Leseprobe



Zürn, Michael / Ecker-Ehrhardt, Matthias
Die Politisierung der Weltpolitik

Umkämpfte internationale Institutionen

© Suhrkamp Verlag
edition suhrkamp 2659
978-3-518-12659-2

edition suhrkamp 2659

Die Analysen und Hypothesen dieses Buches macht die Politisierung der internationalen Institutionen – insbesondere der EU – erfassbar und verständlich.

Seit dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Großbank Lehman Brothers im September 2008 – dem Beginn der Finanzkrise – erleben wir eine umfassende Politisierung der internationalen Finanzpolitik und der sie tragenden politischen Institutionen. Dies gilt vor allem für die europäischen Einrichtungen – und mithin auch auf die EU als Ganzes. Als Resultat wird das politische Europa – und zwar sowohl die europäischen Institutionen als auch die Funktionsweise der Mitgliedstaaten – ein anderes sein als zuvor: Die Politisierung europäischer Institutionen macht das Geschäft für die politisch Handelnden in vielerlei Hinsicht schwieriger; sie ist aber auch eine große Chance, Europa das politische und legitimatorische Fundament zu geben, das es benötigt.

Matthias Ecker-Ehrhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Transnationale Konflikte und internationale Institutionen am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin.

Michael Zürn ist Direktor am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in Berlin und Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin.

Die Politisierung der Weltpolitik

Umkämpfte internationale Institutionen

Herausgegeben von Michael Zürn
und Matthias Ecker-Ehrhardt

Suhrkamp

Erste Auflage 2013
edition suhrkamp 2659
© Suhrkamp Verlag Berlin 2013
Originalausgabe

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags
sowie der Übertragung durch Rundfunk und Fernsehen,
auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Photographie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet,
vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Umschlag gestaltet nach einem Konzept
von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-12659-2

Inhalt

| | |
|---|-----|
| MICHAEL ZÜRN Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen | 7 |
| MATTHIAS ECKER-EHRHARDT/BERNHARD WESSELS Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung | 36 |
| DIETER RUCHT Globalisierungskritische Proteste als Herausforderung an die internationale Politik | 61 |
| EDGAR GRANDE/HANSPETER KRIESI Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung | 84 |
| JÜRGEN GERHARDS/JOCHEN ROOSE/ANKE OFFERHAUS Die Rekonfiguration von politischer Verantwortungs- zuschreibung im Rahmen staatlichen Wandels | 109 |
| MARTIN BINDER Die Politisierung internationaler Sicherheitsinstitutionen? Der UN-Sicherheitsrat und NGOs | 134 |
| NICOLE DEITELHOFF/KLAUS DIETER WOLF Wirtschaftsunternehmen in Konflikten: Das Wechselspiel staatlicher und gesellschaftlicher (Ent-)Politisierung privater Sicherheitsleistungen | 158 |

| | |
|---|-----|
| EVA HERSCHINGER/MARKUS JACHTENFUCHS/ CHRISTIANE KRAFT-KASACK Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der inneren Sicherheit | 190 |
| JENS STEFFEK Mandatskonflikte, Liberalismuskritik und die Politisierung von GATT und WTO | 213 |
| ANDREAS NÖLKE Die gesellschaftliche Politisierung transnationaler privater Governance: Der Fall des International Accounting Standards Board | 240 |
| THOMAS RIXEN Gesellschaftliche Politisierung und institutioneller (Nicht-)Wandel in der internationalen Steuerpolitik | 261 |
| LORA ANNE VIOLA Institutioneller Wandel durch Wettbewerb: Wie die Zivilgesellschaft die Weltgesundheitsorganisation verändert hat | 287 |
| HELMUT WEIDNER Politisierung als Prozess und Ergebnis: Weltbank, Bergbausektor und Nachhaltigkeit | 312 |
| MATTHIAS ECKER-EHRHARDT/MICHAEL ZÜRN Die Politisierung der Weltpolitik | 335 |
| Literaturverzeichnis | 368 |
| Nachwort | 413 |
| Autoren | 426 |

MICHAEL ZÜRN
Politisierung als Konzept der Internationalen
Beziehungen¹

Gipfeltreffen wichtiger Regierungschefs sind beliebte Objekte inszenierter Aufmerksamkeit. So war beispielsweise der G8-Gipfel im mecklenburgischen Heiligendamm medial von langer Hand vorbereitet. Man denke nur an den überdimensionierten Strandkorb, in dem – gleichsam spontan – alle anwesenden Regierungschefs mit Kanzlerin Merkel in der Mitte genau Platz fanden. Der Gipfel war von erheblichen Protesten flankiert, die aber gleichfalls längst eingeplant waren: der zwölfteinhalb Kilometer lange, zweieinhalb Meter hohe Zaun stand zur rechten Zeit und kostete eine Million Euro. Damit sollten linke Globalisierungskritiker gesperrt werden, deren Parolen die großen Konferenzen bekannter internationaler Institutionen seit Mitte der achtziger Jahre begleiten. »Während die G8 ohne Legitimation aber mit ungeheurer Macht ihre Interessen durchsetzen«, ließ etwa die deutsche Sektion von Attac verlauten, solle Heiligendamm als Gelegenheit genutzt werden, sich »weitergehende Gedanken über eine ganz andere ›Globalisierung der Demokratie‹ zu machen.²

Ähnliches war bereits 1988 bei den Protesten gegen die Tagung von Weltbank und IWF in Berlin zu beobachten. Die »Battle von Seattle«, bei der im November 1999 ein WTO-Treffen von vehementen Protesten begleitet und schließlich ergebnislos abgebro-

1 Dieser Beitrag hat von den Diskussionen beim Workshop vom 06. bis 07. März 2008 am Wissenschaftszentrum Berlin erheblich profitiert. Dank gebührt der Fritz-Thyssen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die produktive Diskussion, insbesondere aber Martin Binder, Nicole Deitelhoff, Thomas Rixen, Lora Viola, Helmut Weidner und Bernhard Zangl, die auch eine zweite Version dieses Kapitels konstruktiv kommentierten.

2 Online verfügbar unter: www.attac.de/archive/G8Heiligendamm/attac.de/heiligendammo7/pages/alternativen.html (Stand: September 2012).

chen wurde, stellt dabei nicht den Anfang, sondern vielmehr einen ersten Höhepunkt dieser Entwicklung dar (vgl. Rucht in diesem Band). Selbst wenn es nicht zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kam, war die Kritik zumeist massiv – und blieb auch nicht folgenlos. Bereits ein Jahr vor Seattle war ein neues internationales Investitionsabkommen gescheitert, das von erheblichen transnationalen Protesten begleitet wurde. Und auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Cancún im September 2003 gab es eine breite Allianz von Entwicklungsländern (G21), die sich erfolgreich dem Druck des Westens widersetzen und die Verhandlungen zum Scheitern brachten. Das Protestbündnis der WTO-Kritiker feierte dies als »zweites Seattle« und wies sich selbst eine Rolle als zentraler Akteur dieser Verhandlungen zu, sofern die »Massenmobilisierung auf den Straßen, die Lobbyarbeit und die vielen Aktionen innerhalb der Hotelzone [...] wesentlich dazu beigetragen [haben], die reichen Länder zu isolieren« und die Koalition der Entwicklungsländer »von unten« auf ein gemeinsames Handeln zu verpflichten.³

Widerstand gegen internationale Institutionen kommt nicht nur von linksgerichteten Globalisierungskritikern. Jedes multilaterale Abkommen, das die Vereinigten Staaten unterzeichnen, muss erst vehemente Widerstände von zumeist konservativen Senatoren und Kongressmitgliedern überstehen, bevor es – wenn überhaupt – wirksam werden kann. In einigen Ländern Westeuropas haben sich zudem rechtspopulistische Parteien etabliert, die allesamt und unisono die nationale Souveränität gegen den Ausverkauf der nationalen Interessen hochhalten. Auch bei den Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag zeigte sich eine allgemeine Skepsis gegenüber der fernen Bürokratie in Brüssel, die kaum etwas mit dem Vertragsinhalt zu tun hatte. Die Gegner des Vertrags kamen aus den unterschiedlichsten politischen Lagern. Die konventionelle Linke, die sich gegen die Fremdbestimmung und mithin gegen die Unterminierung der demokratischen Selbstbestimmung wendete, spielte dabei eine ebenso erhebliche Rolle wie rechtspopulis-

3 Walden Bello im Jahr 2003 zum Scheitern der WTO, online verfügbar unter: de.indymedia.org/2003/09/61733.shtml (Stand: September 2012).

tische Parteien. Ergo: Attac, die erzkonservativen Isolationisten im *Committee for Foreign Affairs* des amerikanischen Senats, die rechtspopulistischen Parteien und auch relevante Strömungen in christdemokratischen Parteien, wie etwa die Gruppe um Peter Gauweiler in der CSU, aber auch engagierte Sozialdemokraten in Skandinavien einigt die Kritik an bestehenden internationalen Institutionen. Nicht nur transnationale politische Akteure, sondern auch solche, die sich als Kontrahenten im nationalen politischen Prozess verstehen, zeigen sich zunehmend sensibel für Macht- und Legitimitätsfragen globalen Regierens. Sie sind in einem Maße zu Kritik und Widerstand bereit, die internationale Institutionen bisher nicht gekannt haben. Internationale Institutionen sind also mit einem für sie neuartigen Phänomen konfrontiert: Opposition. Dabei lässt sich diese Opposition nicht auf eine instrumentelle Perspektive auf internationale Institutionen zur Erreichung anderer politischer Ziele reduzieren. Es opponieren nämlich Linke wie Rechte gleichermaßen.

Allerdings wäre es falsch zu glauben, dass sich ein einseitig negatives Bild internationaler Institutionen durchgesetzt hat. Opposition erfasst nur einen Teil der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit internationalen Institutionen. Der schon erwähnte Gipfel in Heiligendamm bekam nämlich sehr unterschiedliche Rahmungen: er wurde auch als Chance für eine verbesserte Hilfe und Unterstützung für Afrika gedeutet. Zahlreiche Ereignisse, an denen auch große Namen aus dem *Showbiz* teilnahmen, wie etwa das *Intellectual Live Aid* in Berlin und ganze Filmproduktionen (»Frühstück mit einer Unbekannten« ausgezeichnet durch *Cinema for Peace*), bereiteten den Auftritt von Bono und Sir Bob Geldof beim Gipfeltreffen vor und nach. Heiligendamm wurde als Hoffnung für die Ärmsten ebenso professionell inszeniert wie der Gipfel selbst durch die Bundesregierung.

Gleichzeitig fordern viele transnationale Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen – nicht selten unterhalb der Öffentlichkeitsschwelle – stärkere internationale und transnationale Organisationen.⁴ So treten viele Umweltgruppen für eine zen-

4 Terminologisch folgen alle Beiträge in diesem Band der etablierten Praxis in

trale Weltumweltorganisation und eine drastische Verschärfung klimapolitischer Maßnahmen auf internationaler Ebene oder eine Stärkung der internationalen Entwicklungspolitik ein. Auf anderen Politikfeldern haben sich solche Gruppen bereits erfolgreich und teilweise gegen den Widerstand mächtiger Nationalstaaten für internationale Konventionen mit Biss eingesetzt – dazu gehören die *Anti-Bribery Convention* oder die *Convention against Landmines* und auch die Einrichtung des internationalen Strafgerichtshofs. Hier hat sich eine Koalition aus transnationalen Nichtregierungsorganisationen, einigen *celebrities* und sogenannten *like-minded states* wie Kanada und Schweden gegen starke Kontrahenten wie die amerikanische Regierung durchgesetzt.

Hinzu kommt: Die transnational ausgerichteten Gruppierungen, die in solchen Feldern als Befürworter internationaler Institutionen auftreten, erfahren häufig große Unterstützung in der Bevölkerung der westlichen Industriestaaten und werden als besonders glaubwürdige politische Akteure angesehen. Greenpeace und Amnesty International haben bei Umfragen in den Industrieländern bessere Glaubwürdigkeits- und Unterstützungswerte als alle Parteien zusammen. Auch wenn die Bevölkerung direkt zu internationalen Institutionen befragt wird, zeigt sich, dass durchaus eine starke Rolle gewünscht wird (vgl. Mau 2007, Ecker-Ehrhardt/Wessels in diesem Band). Last but not least: Große Interessengruppen und Verbände, die sich lange Zeit exklusiv national ausrichteten, sind inzwischen längst europäisch und international aktiv. Die Anzahl ihrer Büros an Plätzen internationaler *Governance* wie Brüssel oder New York wächst dramatisch und zunehmend treten auch nationale Interessengruppen für internationale Lösungen ein (vgl. Zürn/Walter 2005). Neben wachsender Opposition gegen internationale Institutionen zeigt sich – gleichsam als

den Internationalen Beziehungen, wonach »international« sich auf zwischenstaatliche und »transnational« auf grenzüberschreitende gesellschaftliche Aktivitäten bezieht. Internationale Problemlagen sind demnach das Resultat zwischenstaatlicher Dynamiken, transnationale Problemlagen die Folge von grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Aktivitäten; internationale Institutionen sind durch Staaten geschaffen und getragen, transnationale Institutionen verweisen demgegenüber auf gesellschaftliche Selbstregulierung.

Kehrseite der Medaille – zunehmend eine pro-aktive Nutzung internationaler Institutionen, um die eigenen politischen Ziele besser zu erreichen. Damit ist zumeist die Forderung nach mehr internationaler Regulation angesichts globaler Problemlagen verbunden.

Es ist diese scheinbar widersprüchliche Entwicklung bestehend aus wachsenden Protesten gegen internationale Institutionen bei deren gleichzeitig intensivierter Nutzung, für die wir den Begriff Politisierung benutzen wollen. Die grundlegende Leitthese dieses Bandes lautet, dass internationale Angelegenheiten besonders seit etwa zwei Jahrzehnten politisiert werden, wodurch Weltpolitik endgültig nicht mehr nur als zwischenstaatliche Politik konzeptualisiert werden kann. Gleichzeitig impliziert diese These einen Widerspruch gegen die weitverbreitete Klage über die Entpolitisierung. Abnehmende Parteimitgliedschaften und Wahlbeteiligungen sind dann nur die eine Seite, die wachsende Bereitschaft, sich in transnationalen Organisationen für spezifische Ziele zu engagieren, die andere. Das Politische stirbt also nicht aus, es wandert nur aus (vgl. Beck 2002, S. 364).

Es geht in diesem Band darum, Politisierung als eine neue »Variable« bzw. als ein neues Konzept der Analyse internationaler Beziehungen einzuführen und seine Nützlichkeit für die Analyse institutioneller Entwicklungen jenseits des Nationalstaates zu demonstrieren. Die sorgfältige Konzeptualisierung und Analyse »neuer Variablen« sind nicht selten Auslöser von Forschungsschüben von erheblicher theoretischer und praxeologischer Bedeutung. Die Analyse internationaler Regime (vgl. Krasner 1983), von Verrechtlichung (vgl. Abbott et al. 2000) oder von Diffusionsprozessen (vgl. Simmons et al. 2008) sind Beispiele dafür aus dem Bereich der internationalen Politik. Und in der Tat beginnen einflussreiche Vertreter des Faches sich zunehmend um die Frage der Politisierung zu kümmern (vgl. z. B. Ruggie 2004). Simon Hix (2006) und Stefano Bartolini (2006) streiten über die Effekte der Politisierung auf die Entwicklung der EU. Und Peter Katzenstein und Jeffrey Checkel schreiben in ihren neuesten Forschungen zur europäischen Identität: »If there is something noteworthy about these identity dynamics today, it is their politicization at

their intersection with globalization« (Checkel/Katzenstein 2009, S. 223).⁵

Nimmt man das Konzept der Politisierung ernst, so legt es zwei theoretisch-konzeptionelle Implikationen nahe. Will man die Formen und das Ausmaß, die zeitliche Entwicklung sowie das problemspezifische Level von Politisierung erfassen, so wird man unweigerlich auf die Forschungsinstrumente der politischen Soziologie zurückgreifen. Insofern führt die Thematisierung der Politisierung internationaler Institutionen direkt zu unserer ersten forschungsprogrammatischen Orientierung: *International Relations meets Political Sociology*. Diese transdisziplinäre Programmatik (vgl. auch Albert/Stichweh 2007, Beck 2002, Brock 1999, Cochrane et al. 2003, della Porta/Tarrow 2005, Jäger 2007) zieht sich durch den gesamten Band, wird aber v. a. im ersten Teil besonders akzentuiert (vgl. z. B. die Beiträge von Gerhards/Roose/Offerhaus und Grande/Kriesi in diesem Band). Wenn wir nach den Ursachen und Effekten der Politisierung auf institutionelle Entwicklungen fragen, so gerät zudem das Wechselspiel von institutionellen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den Fokus und damit auch die Bedeutung von kritischen Weichenstellungen, Pfadabhängigkeiten und nicht-intendierten Auswirkungen institutioneller Reaktionen auf gesellschaftliche Problemlagen.⁶ Diese zweite programmatische Orientierung kennzeichnet v. a. den zweiten Teil des Bandes (vgl. z. B. Beiträge von Deitelhoff/Wolf, Rixen, Viola).

Der vorliegenden Einleitung liegen drei Aufgabenstellungen zugrunde. In einem ersten Schritt soll eine theoretisch fundierte Definition der Politisierung erfolgen, die konzeptionell anspruchs-

5 Philippe Schmitter (1969, S. 166) hat im Rahmen seiner integrationstheoretischen Arbeiten schon sehr früh auf die Möglichkeit der Politisierung als Folge der Zunahme supranationaler Politikfelder in der EU verwiesen. »Faced with this cumulation of commitments (...) controversiality of joint decision making goes up.«

6 Damit wird auf Konzepte verwiesen, die v. a. im historischen Institutionalismus entwickelt worden sind. Die wichtigsten neueren Beiträge zum historischen Institutionalismus (vgl. Thelen 1999 oder Pierson/Skocpol 2002) behandeln aber kaum Themen der Internationalen Beziehungen. Siehe jedoch Fioretos (2011).

volle Forschung möglich macht, ehe im zweiten Abschnitt die Ursachen der Politisierung diskutiert werden. In einem dritten Schritt gilt es schließlich die generelle gesellschaftspolitische Relevanz der Politisierung aufzuzeigen und ihre Effekte auf die institutionelle Entwicklung der Weltpolitik zu erkunden.

1. Definition und Konzeptualisierung

Unter Politisierung soll zunächst allgemein die Forderung nach oder der Akt des Transports einer Entscheidung oder einer Institution in den Bereich des Politischen verstanden werden.⁷ Manfred G. Schmidt (2004, S. 560) bezeichnet dies als »das Politisch-Machen von zuvor unpolitischen [...] Sachverhalten.«

Solche Formulierungen beruhen zumindest implizit auf der Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung. Ohne vorhergehende Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Subsystemen ergibt sich gar nicht die Möglichkeit, dass unterschiedliche Subsysteme um die Verantwortlichkeit für eine Entscheidung konkurrieren können. Erst im Zuge der sozialen Differenzierung moderner Gesellschaften bilden sich etwa Politik und Ökonomie als unterschiedliche Gegenstandsbereiche heraus. Das Konzept der Politisierung ergibt also nur in einem differenzierungstheoretischen Kontext Sinn. Im Kern geht es dabei um den Gedanken, dass die funktionale Differenzierung der Moderne die stratifikatorische Differenzierung der Vormoderne ersetzt, wenn sie auch nach wie vor von Beständen segmentärer Differenzierung begleitet wird (vgl. Alexander 1990, Schimank/Volkman 1999). Die Existenz institutionalisierter, als umrissene gesellschaftliche Sektoren wahrgenommener Teilsysteme in der modernen Welt gilt als unbestritten (vgl. Mayntz 1988, S. 17) und auch, dass die Politik ein solches Teilsystem ist. Damit kann zunächst gesagt werden: All die Dinge, die zu-

7 Diese Grundbedeutung des Begriffs deckt sich mit den meisten Verwendungen in den Sozialwissenschaften. Ein etwas anderer Gebrauch des Begriffs betont die Betrachtung der politischen Effekte einer Aktivität wie etwa bei der Forderung nach der Politisierung des Theaters oder bei der »Politisierung des Menschen durch die Instanzen der politischen Sozialisation« (Claußen 1996).

mindest versuchsweise in die politische Sphäre hineingetragen werden oder hineingetragen worden sind, sind politisiert.

Bleibt die Frage, was die politische Sphäre auszeichnet und wie sie sich von anderen Teilsystemen unterscheidet. Die Antworten auf diese Frage sind vielfältig. Um am Ende zu einer gehaltvollen Konzeptualisierung von Politisierung zu gelangen, möchte ich zunächst zwei große Antwortstränge kurz entfalten, um sie dann für definitorische Zwecke zusammenzuführen.

Eine erste Antwort auf die Frage nach dem Gehalt des politischen Teilsystems ergibt sich aus der *systemtheoretischen* Differenzierungstheorie, wie sie v. a. durch Niklas Luhmann (vgl. 1984, 1990) vertreten wird. Demnach folgt das politische Teilsystem einer eigenen Funktionslogik und besitzt gegenüber den anderen Systemen keinen privilegierten Status. Es geht in diesem System um die Produktion von kollektiv bindenden Entscheidungen, die durch den Einsatz des zentralen Mediums der Macht gespeist wird (Luhmann 1986, Kap. 13). Zwar rufen Entscheidungen einen Effekt in anderen Teilsystemen hervor, die Entscheidungen werden aber nur nach der Binnenlogik (Stichwort: Wiederwahl) und nicht zum Zwecke der Problemlösung getroffen (vgl. Schimank/Volkmann 1999, S. 13). Insofern besteht kein Unterschied zu anderen Teilsystemen, also auch kein Überordnungsverhältnis: Das politische Teilsystem gilt als ungeeignet, um eine Steuerung des Gesamtsystems zu erreichen. Macht ist in diesem Sinne dann politische Macht, wenn sie zur Deckung kollektiv bindender Entscheidungen eingesetzt wird. Codiert wird die Politik binär durch den Gegensatz von Regierung und Opposition, je nachdem ob politische Gruppierungen über die Mehrheit verfügen, die entscheidenden Ämter besetzen oder nicht.

In jedem Falle unterscheidet sich das politische (bzw. politisch-administrative System⁸) von anderen gesellschaftlichen Teilsyste-

8 In diesem Zusammenhang wird auch gerne vom politisch-administrativen System gesprochen (vgl. sehr früh: Offe 1972, Ronge 1980). Demnach ist die administrative Sphäre von der politischen Sphäre gleichsam vereinnahmt worden (vgl. Ronge 1974). Der Prozess lässt sich auch auf der Einstellungsebene bei den deutschen Beamten nachzeichnen; Ebinger/Schwanke (2006, S. 234) sprechen dementsprechend von einer »Polarisierung der administrativen Elite.«

men, die Fragen und Probleme in einer nicht-politischen Weise bearbeiten. Der Prozess des Transports einer Sachfrage von einem Subsystem in das politische Subsystem kann dann als Politisierung bezeichnet werden. Zu den wichtigsten Kandidaten für eine Politisierung zählen Sachverhalte oder Entscheidungen aus dem Teilsystem Wirtschaft, das der Logik des Gewinns folgt und den Preis als zentrales Medium hat. So ist beispielsweise die primäre, rein durch den Markt hervorgebrachte Einkommensverteilung politisiert und durch eine sekundäre, mittels Steuern und Sozialleistungen veränderte Einkommensverteilung überlagert. Auch Wissenschaftsprozesse können politisiert werden. Wissenschaft unterliegt der Logik der Wahrheit und nutzt Reputation als zentrales Medium. Wenn nun aber in diesem Teilsystem wie etwa bei der Stammzellenforschung politische Vorgaben berücksichtigt werden sollen, dann werden Teile des Systems politisiert.⁹

In Luhmanns systemtheoretischer Differenzierungstheorie haben wir es mit selbstreferentiell geschlossenen und damit von anderen Teilsystemen abgegrenzten Kommunikationszusammenhängen zu tun, die tendenziell schon weltumspannend sind und damit auch keine Ebenendifferenzierung etwa zwischen lokaler, nationaler und globaler Ebene notwendig machen (vgl. hierzu Stichweh 2006, S. 280; Albert/Stichweh 2007). Politisierung ist in dieser systemtheoretischen Sichtweise primär ein Problem der sektoralen Zuweisung von Zuständigkeiten.

Freilich bleiben genau hier offene Fragen, die auf das zweite Verständnis des Politischen verweisen. In der systemtheoretischen

9 Für unseren Zusammenhang ist die Beziehung von Recht und Politik noch von besonderem Interesse. Auch dabei handelt es sich in der systemtheoretischen Differenzierungstheorie um zwei getrennte Bereiche, die jeweils ihrer eigenen Funktionslogik folgen und klar zu trennen sind. Demnach zielt das Recht darauf ab, Erwartungsverlässlichkeit herzustellen. Die binäre Kodierung des Systems erfolgt durch den Gegensatz »recht haben – unrecht haben« und das zentrale Medium ist das Gesetz bzw. die Normen. Wenn ein Gerichtsurteil in der politischen Debatte in Frage gestellt wird, dann erfolgt eine Politisierung einer rechtlichen Entscheidung. Auch andere Teilsysteme wie die Privatsphäre (z. B. Gewalt in der Ehe) oder Kultur (etwa die Aufführung muslimkritischer Inhalte) können in dieser Perspektive jederzeit politisiert werden.

Variante der Differenzierungstheorie verflüchtigt sich nämlich der Blick auf das gesellschaftliche Ganze. So wird moniert, dass die Luhmannsche Theorie das Zusammenwirken der Teilsysteme nicht ausreichend thematisiere und gleichsam auf die Interdependenzen zwischen den Teilsystemen reduziere. Für Luhmann (1984) erfolgt die Systemintegration durch strukturelle Kopplungen zwischen Teilsystemen und einer Vielzahl von Nutzenverschränkungen, die sich akteurstheoretisch als wechselseitige Bedienung reflexiver Interessen darstellen lassen (vgl. Schimank/Volkman 1999, S. 21). Andere Differenzierungstheorien verweisen in diesem Zusammenhang aber auf die politische Gesellschaftssteuerung und den übergreifenden Wertekonsens (vgl. etwa Parsons/Shils 1951). In einer zweiten Variante der Differenzierungstheorie wird der politische Raum daher als übergeordneter Bereich angesehen, der sich durch Kommunikation über Gemeinwohlfragen konstituiert und vom Regierungssystem (das in etwa identisch mit Luhmanns politischem Teilsystem ist) unterscheidet (vgl. z. B. Greven 1999, Ruggie 2004).

Das Politische erhält aus dieser *zweiten, weitgehend diskurstheoretischen* Differenzierungstheorie eine andere Bedeutungszuschreibung. Neben die Produktion von kollektiv verbindlichen Entscheidungen tritt mithin die Verständigung über das Gute und Richtige für eine Gemeinschaft als Ganzes sowie die mit diesem Prozess verbundenen Kompromissbildungen als Essenz des Politischen. Ausgangspunkt dieser Begriffsverwendung ist die Vorstellung einer *res publica* (Cicero), eines politischen Raums – »the sphere that is uniquely concerned with what is ›common‹ to the whole community« (Wolin, in Ruggie 2004, S. 504).¹⁰ Ein demokratischer Entscheidungsprozess kann sich demnach nicht auf die bloße Aushandlung von Kompromissen beschränken, bei dem alle Beteiligten versuchen ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Vielmehr bedarf es auch Zonen der Deliberation, in denen alle Beteiligten »der strukturellen Nötigung ausgesetzt sind, für ihre Belange öf-

10 Für einen besonders emphatischen Politikbegriff in dieser Tradition steht Hannah Arendt, bei der der wahre Sinn von Politik in der Entfaltung eines erfüllten und freien Lebens im öffentlichen Austausch mit anderen besteht (vgl. Arendt/Nanz 2006).

fentliche Rechtfertigungsgründe zu formulieren« (Gerstenberg 1997, S. 18) – ganz unabhängig von der Frage, ob die angeführten Rechtfertigungsgründe aufrichtig sind oder nur Eigeninteressen zu verdecken versuchen. In solchen Öffentlichkeiten wird also nicht nur verhandelt, es muss auch vom Standpunkt der Unparteilichkeit aus argumentiert werden.¹¹ Öffentlichkeit stellt in einem so verstandenen Diskurs-Ansatz einen Kommunikationsraum dar, der breiten Bevölkerungsschichten zugänglich ist und im Allgemeinen von Politikern, Experten, Journalisten und zivilgesellschaftlichen Vertretern geprägt wird (vgl. Habermas 1994, Peters 2007).

Ein so verstandener politischer Raum steht in enger Verbindung mit dem Regierungssystem, das kollektiv verbindliche Entscheidungen produziert. Ein politischer Raum entsteht nämlich »in der Regel allmählich in der Folge regelmäßiger Kommunikationsprozesse über die Grundlagen, Inhalte, Versäumnisse und anstehenden Entscheidungen der Politik« (Greven 1999, S. 85). Ihm kommt zudem eine weitergehende grundlegende Funktion zu. Die zentrale Aufgabe einer so verstandenen Öffentlichkeit ist nämlich die Zuweisung von Sachfragen zu einer der Sphären im Sinne der systemtheoretischen Differenzierungstheorie. Im politischen Raum wird geklärt, in welchem gesellschaftlichen Teilsystem und nach welcher Funktionslogik bestimmte Entscheidungen gefällt werden sollen. Der politische Raum weist demnach bestimmte Sachfragen einem gesellschaftlichen Teilsystem, ggf. eben dem politischen, zu. Oder um es mit John Ruggie (2004, S. 504) zu sagen: »... the broader *res publica* (or public domain) continues to define the essential quality of what is political.«

Politisierung findet aus dieser Perspektive somit immer dann statt, wenn bestimmte Problemlagen und die Diskussion des Umgangs mit ihnen aus einem gesellschaftlichen Teilsystem in den öffentlichen Raum getragen werden, zumeist weil die Bearbeitung einer solchen Problemlage im Rahmen eines Teilsystems Defizite für das Gesamtsystem aufwirft. Es folgt unmittelbar, dass wir auch

11 Zum Begriffspaar »bargaining« vs. »arguing«, inklusive der Möglichkeit des verdeckten oder strategischen Argumentierens vgl. grundlegend Elster et al. (1998). Zum Verhältnis der unterschiedlichen Handlungsmodi und Handlungsorientierungen zueinander vgl. auch Deitelhoff (2006).

dann von (vorübergehender) Politisierung sprechen können, wenn die Zuweisung einer Entscheidung an das politische Teilsystem in Frage gestellt wird. Die im öffentlichen Raum verhandelten Forderungen, dass eine bestimmte Angelegenheit besser dem Markt als der Politik zu überlassen sei, stellt hierfür ein allgegenwärtiges Beispiel dar. Aber auch bei der Forderung, dass die politisch motivierten Interventionsentscheidungen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen besser einer rechtlichen Logik folgen sollten, handelt es sich um vorübergehende Politisierung, mit dem Ziel einer Depolitisierung (vgl. Binder in diesem Band). Selbst wenn Entscheidungen innerhalb des politisch-administrativen Systems in die öffentlichkeitsfernen Tiefen der Administration abgesunken sind, kann man dann von Politisierung sprechen, wenn bestimmte Fragen zurück an die politische Oberfläche gebracht werden. So sind internationale Verhandlungen, etwa in Genf über Welthandelsfragen, in den letzten Jahren gerade wegen ihrer Öffentlichkeitsferne und des Fehlens demokratischer Kontrolle diskutiert und mithin in den öffentlichen Raum getragen worden.

Es kommt ein Weiteres hinzu: So plausibel es nämlich zumindest auf einigen Fachgebieten erscheint, von einem weltumspannenden Subsystem »Wissenschaft« zu sprechen, so fällt doch auf, dass das internationale politische System grundlegend anders konstituiert ist als nationale politische Systeme. Im internationalen politischen System gibt es keine Regierung und die Funktion der Opposition liegt weitgehend außerhalb des politischen Systems; es gibt auch keine Wahlen und generell scheint es schwer, eine dominante Funktionslogik auszumachen. Deswegen wird von Theoretikern der Weltgesellschaft auch hin und wieder von einer Doppelstruktur gesprochen, in dem das horizontale System der Staaten orthogonal dazu von einem funktional differenzierten Regieren in autonomen globalen Politikfeldern begleitet wird (vgl. Stichweh 2007, S. 35; vgl. auch Brock 2007). Jedenfalls erkennen öffentliche Debatten im Allgemeinen neben der funktionalen Differenzierung auch eine territoriale Differenzierung an. Somit besteht die Möglichkeit, dass über die Zuweisung der Entscheidungskompetenz auf unterschiedlichen Ebenen diskutiert werden kann. Insofern stellt auch der öffentliche Versuch, eine politische Ent-

scheidung der nationalen Ebene zu entziehen und auf der internationalen Ebene anzusiedeln – oder umgekehrt – eine Politisierung dar, da im öffentlichen Raum über die Möglichkeit der Verschiebung einer Entscheidungskompetenz diskutiert wird. Im Gegensatz zur strikt systemtheoretischen Fassung der Politisierung erweitert sich also der zu betrachtende Gegenstand der Politisierung erheblich, wenn man den politischen Raum als eine vermittelnde Instanz zwischen den Teilsystemen und den Ebenen in Betracht zieht.

Unsere Definition von Politisierung soll nun die beiden differenzierungstheoretischen Perspektiven verbinden, um ein ausreichend breites und differenziertes Verständnis von Politisierung zu entwickeln: *Politisierung soll definiert werden als der Prozess, mittels dessen Entscheidungskompetenzen und die damit verbundenen autoritativen Interpretationen von Sachverhalten in die politische Sphäre gebracht werden, d. h. entweder in das politische Teilsystem (definiert durch die politische Funktionslogik) oder in den politischen Raum (definiert durch Debatten über die angemessene Funktionslogik für eine gegebene Problemlage) transportiert werden.*¹²

Diese Definition erfordert einige Erläuterungen. Das Objekt der Politisierung sind Entscheidungen oder Institutionen, die Träger der Entscheidungen sind. Politisierung beinhaltet somit die Forderung, dass eine Reflexion über den Prozess der Entscheidung (politics) sowie den Gehalt einer Entscheidung (policy) stattfindet, in dem hinterfragt wird, ob die gegebene Funktionslogik, die den Entscheidungen zugrunde liegt, für eine gegebene Problemlage angemessen ist. Wenn nicht nur eine Entscheidung, sondern der gesamte Entscheidungsträger politisiert wird, dann wird der normative Rahmen der institutionellen Ordnung (polity) selbst politischen Kriterien unterworfen.

12 Diese Definition von Politisierung zielt in dieselbe Richtung wie jene Iris Youngs (2004, S. 377), bei der Politisierung beschrieben wird als: »... activities in which people organize collectively to regulate or transform some aspects of their shared social condition, along with the communicative activities in which they try to persuade one another to join such collective actions or decide what directions they wish to take.«

Subjekt bzw. Träger der Politisierung sind im Kern all die Individuen oder Gruppen, die an Debatten im öffentlichen Raum teilhaben wie Politiker, Experten und Interessenvertreter oder in der Lage sind, politischen Protest zu organisieren.

Aus dem Gesagten folgt, dass Politisierung unterschiedliche Formen annehmen kann, sich also leicht verschiedene Typen der Politisierung unterscheiden lassen. Grundlegend ist dabei die oben diskutierte Differenz zwischen systemtheoretischer Politisierung (einfache Verschiebung einer Entscheidung in das politische Teilsystem) und diskurstheoretischer Differenzierung (Reflexion über die angemessene Zuweisung von Entscheidungskompetenzen im öffentlichen Raum). Wenn etwa ein einfacher staatlicher Markt eingriff das Resultat einer Hinterzimmerpolitik von Lobbyisten ist und nicht öffentlich thematisiert wird, dann kann man von einer »stillen Politisierung« sprechen. Falls entsprechende Fragen aber im politischen Raum öffentlich ausgetragen werden und dabei möglicherweise auch noch die institutionellen Grundlagen des Verhältnisses von Staat und Markt in den Fokus geraten, dann ist von einer »umfassenden Politisierung« zu sprechen. Eine öffentliche Debatte über die Beschränkung politischer Kompetenzen beispielsweise zugunsten des Marktes schließlich wäre dann eine »vorübergehende Politisierung« bzw. eine »reflexive Depolitisierung.« Den Versuch, bestimmte Entscheidungen still und leise der politischen Sphäre zu entziehen, kann man schließlich als »strategische Depolitisierung« bezeichnen.

Abb. 1: Politisierung im politischen Teilsystem und im politischen Raum

| Raum System | Öffentlich | Geschlossen |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| ins politische Teilsystem hinein | »umfassende Politisierung« | »stille Politisierung« |
| aus dem politischen Teilsystem hinaus | »vorübergehende Politisierung« | »strategische Depolitisierung« |