

# Was sind „Internationale Beziehungen“? Oder: Was ist „Internationale Politik“?

Traditionell wurde der Gegenstand der Internationalen Beziehungen mit den Beziehungen zwischen Akteurinnen und Strukturen unterschiedlicher Staaten als intergouvernementale Beziehungen beschrieben. Regierungen, die ihrerseits nicht immer Nationen repräsentieren, waren darin hervorgehoben, weil ihnen über das Völkerrecht mehr Handlungskompetenz zusteht als anderen Akteurinnen. Inzwischen, ob in Realität oder Theorie, sind „Internationale Beziehungen“ (IB) eingebettet in eine – breiter zu verstehende – „Internationale Politik“ (IP).

## **Internationale Politik zwischen Internationalem, Transnationalem und Nationalem**

Haben Regierungen ihre Außenbeziehungen schon immer unter unterschiedlich starkem Einfluss gesellschaftlicher Kräfte betrieben, so finden im Kontext neuer Globalisierung weitergehende und intensivere Grenzüberschreitungen territorialer (lokaler, regionaler, nationaler und supranationaler Grenzen) wie auch ideationaler Art (von Grenzen politischer Ideenkonstruktionen und Steuerungsregimes) statt. Dies ist relativ leicht zu begründen:

- Globalisierung und Europäisierung lassen staatliche Grenzen diffundieren und vollziehen sich als Glokalisierung.
- Denationalisierung und Weltgesellschaft sind die konzeptuellen Säulen heutiger Politikwissenschaft. Der Weltinnenpolitik gehört die Zukunft. Entwicklung kann sich nur in transnationalen Räumen vollziehen.
- Konzepte wie Nation, Staat und Identität sind in ihren Grundpfeilern herausgefordert.
- (National-)staatliche Steuerungsstrukturen sind angesichts weltpolitischer Strukturveränderungen in eine Krise geraten. Ein neues, über den Staat hinausgehendes und hierarchische Steuerung in Frage stellendes Politikmodell ist zeitgemäß. Regiert wird danach immer mehr durch governance statt durch government – nicht nur im globalen Rahmen, sondern auch im nationalen Mehrebenensystem.
- Intergouvernementale Beziehungen werden durch supranationale Integrationsformen ergänzt, ja abgelöst.
- Weltordnungen nehmen nicht mehr dichotome, sondern multipolare und sogar netzwerkartige oder nomadisch-rhizomatische Formen an.

- Grenzüberschreitende Border- und Frontier-Konzepte gewinnen Raum und führen zu einem völlig neuen suprastaatlichen (Hybriditäts-)Verständnis.
- Entwicklungs- und Sicherheitsprobleme (Klima, Umwelt, Hunger, Gewalt, Migration) sind weder nur global noch nur lokal oder national verortet und folglich weder genuiner Forschungsgegenstand der IB noch der Innenpolitik, sondern der Politikwissenschaft insgesamt.
- (Internationale) Privatisierung obwaltet stärker als Nationalstaatlichkeit in Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Gewalt.
- Alte und neue Unordnungen (state-failure, Migrationen, Gewalt, Xenophobien) fordern staatliche Ordnung in ihren Grundfesten heraus und sind möglicherweise noch grenzüberschreitender als Ordnung.
- Bestehende Normengefüge sind in Frage gestellt, weil nur Diversität und konsequente Infragestellung des status quo vor Immobilität schützen und die für den globalisierten Wettbewerb erforderlichen Innovationen hervorbringen können.

Aufgrund wachsender internationaler Verflechtung kooperieren Akteure grenzüberschreitend mit ähnlichen Akteuren in anderen Staaten und bilden transnationale Verflechtungen: Dies gilt für international tätige Organisationen, transnationale Unternehmen mit Produktionsstandorten in verschiedenen Ländern, internationale Interessengruppen und selbst internationale Nichtregierungsorganisationen. Zusammen mit den von Regierungen gebildeten regionalen oder globalen internationalen Organisationen bilden sie den Teilbereich der Internationalen Organisationen.

Seit der Zeit des Merkantilismus und noch mehr in der jüngsten Zeit kommt der Aufrechterhaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ein hoher Stellenwert zu, wobei Außenwirtschaftspolitik und binnenwirtschaftliche Wachstumspolitik ineinander greifen. Mit wachsender Verflechtung werden zunehmend gesellschaftliche Beziehungen internationalisiert: Arbeitsbedingungen, Schutz der Menschenrechte, Förderung der Demokratie und Beseitigung größter Verelendung. Wegen der internationalen Verflechtung führt oft schon lokal begrenzte Gewalt zu größeren, auch internationalen Konflikten.

### **Neue Internationale Politik – Struktur- und Akteurekonfigurationen**

Durch die Internationalisierung der Produktion, die technische Entwicklung und Verelendungsprozesse sind Gefahren für die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit entstanden, denen mit Versuchen zur Konzertierung auf dem Gebiet des Umweltschutzes begegnet wird. Akteurinnen in diesem internationalen System handeln in Strukturen, an denen sie mitwirken, ohne jedoch – wegen des unterschiedlichen Handelns von Kooperationspartnern – immer die von ihnen als bestmögliche angesehene Lösung realisieren zu können. Sie bilden Koalitionen und organisieren sich, um Strukturen zu verändern, müssen gleichzeitig aber Strukturen als Rahmen für

ihre Aktivitäten hinnehmen. Es gibt deshalb ein Spannungsverhältnis zwischen Struktur und Akteurin.

Wesentliche Elemente der Strukturen sind die Machtverteilung zwischen Akteurinnen, ihre Fähigkeit, eigene Vorstellungen und Interessen gegen den Widerstand anderer durchsetzen zu können, und die internationale Arbeitsteilung, die Wohlstand, langfristiges Wachstum, technische Entwicklung und Beschäftigungsniveau beeinflusst und damit innergesellschaftliche Machtverteilung mitbedingt. Innergesellschaftliche Strukturen, wirtschaftliche Potentiale und die Stellung in der internationalen Arbeitsteilung beeinflussen sich wechselseitig und können von den Akteurinnen modifiziert werden, sodass internationale Beziehungen bis in innenpolitische Auseinandersetzungen und Strukturen hineinreichen. Selbst die als souverän und rechtlich als gleich angesehenen Staaten haben abhängig von innergesellschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Strukturen außerordentlich verschiedene Aktionsmöglichkeiten. Während in Teilen der Welt bürgerliche Gesellschaften relativ autonom sind und Einfluss auf Regierungen ausüben können, sind in anderen Teilen Vertikalität und Rente bestimmend, die ihrerseits die Herausbildung bzw. die Autonomie von bürgerlichen Gesellschaften behindern.

Dieses internationale System ist seit seinem Beginn im 16. Jahrhundert durch das Zusammenwachsen in der Folge der Expansion des Kapitalismus einer Vielzahl regional bis dahin relativ isolierter Gesellschaften mit vorkapitalistischen Strukturen entstanden. Der Übergang zu kapitalistischer Marktwirtschaft in europäischen und in nichteuropäischen Gesellschaften und damit auch mit den unterschiedlichen vorkapitalistischen Gesellschaften gehört zum Verständnis der Struktur des internationalen Systems.

Durch die Besonderheiten Europas ist hier der souveräne Nationalstaat frühzeitig, und im Unterschied zu übernationalen Reichen, zum wichtigsten Subjekt geworden. Die Rivalität zwischen den Staaten und ihre Beeinflussung durch regional ungleiche gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen sind Gegenstand der Geschichte des Staatensystems der Neuzeit, das durch die Katastrophe des zweiten Weltkriegs in das bipolare internationale System der Nachkriegszeit mündete. Nunmehr führt die neue Qualität der Waffenentwicklung zu formellen und informellen Absprachen mit dem Ziel, Frieden durch Internationale Organisationen, präventive Diplomatie, Maßnahmen zur Friedensbewahrung und gesellschaftliches, wirtschaftliches und politisches Einwirken auf Staaten zu sichern und Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln auszuschließen.

### **Internationale Politik zwischen Gewalt und Zivilisiertheit**

Mit dem Ende der bipolaren Nachkriegsordnung – das der eine oder andere sogar als „Ende der Geschichte“ bezeichnet hat – ergeben sich neben der Verfolgung von primär sicherheitspolitischen Zielen eine verstärkte Umorientierung auf die Qualität bzw. Ausgestaltung von politischen Strukturen und Prozessen und die entsprechende

Rolle der darin handelnden Akteure. Die Etablierung demokratisch verfasster politischer Systeme wird neben der Öffnung der Märkte für den internationalen Handel als der in der öffentlichen Meinung bevorzugte Weg zu Wohlstand und Stabilität in der internationalen Politik angesehen. Die auf Demokratisierungsprozesse fokussierte Analyse versucht dabei einerseits, die historisch gewachsenen Verflechtungen zwischen den Akteursinteressen verschiedenster Ebenen und der Logik der Struktur (Konstitution, Ordnung, Organisation) in ihren polit-ökonomischen Dimensionen zu fassen. Andererseits wird sie bei der Analyse von Transitionen an dieses Modell andocken, gerade wenn sie deren konfligierender und möglicherweise gewaltintensiver Verlauf interessiert, der darüber hinaus soziologische, im engeren Sinne politikwissenschaftliche und kulturelle Herangehensweisen erforderlich macht.

Hierbei gewinnen nicht nur internationale und nationale politische Akteure (Nationalstaaten, nationale Parlamente, Internationale Organisationen) sowie Wirtschaftsverbände, sondern auch Zivilgesellschaft (Autonomie vs. Nicht-Autonomie, Zivilisiertheit vs. Nichtzivilisiertheit) und deren Einbettung an Relevanz. Der Transitionsprozess verläuft historisch meist nicht linear zu einer demokratisch verfassten Ordnung hin. Vielmehr können sich neben einer vollendeten Transition Szenarien innerhalb des Prozesses herauskristallisieren, die in der Forschung als vertrackte und recht stabile Konstellationen wie „defekte Demokratien“ oder „Regime-Hybridität“ beschrieben werden. Diese oft weder demokratischen noch autokratischen politischen Regime gehen in ihrer Verstetigung mit der weitgehenden Persistenz von Vertikalität und Rente einher.

Nicht selten zeichnen sich diese Regime durch eine relativ hohe Intensität an (politischer und/oder krimineller) Gewalt aus. So stellt sich zum einen die Frage, ob und wie Gewaltakteure zivilisatorisch lernen können, sodass Gewalt eingehegt und Zivilgesellschaft zivilisiert werden kann. Zum anderen bleibt die Frage nach den Möglichkeiten zur Überwindung verrenteter, hybrider und daher gewaltanfälliger – realiter gewaltintensiver, aber auch gewaltfreier – Gesellschaften schlechthin. Die Beantwortung beider Fragen sollte von der Analyse der politökonomischen und politischen Verhältnisse im konkreten empirischen Fall, aber auch des internationalen Systems, der Untersuchung der vorhandenen Konfliktmuster und -akteure sowie der Einbeziehung der Internationalen Organisationen in Konfliktverregelungs- und -lösungsprozessen ausgehen. Die neue Tendenz der Versicherheitlichung des Globalisierungsdiskurses, mithin des Entwicklungsdiskurses, ist genauso so problematisch, wie sie auf den ersten Blick verständlich zu sein scheint.

### **Quo vadis „Internationale Politik“?**

„Globalization means politicization“, so Ulrich Beck (Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung. Frankfurt/ Main 1997, S. 429). Damit ist impliziert, dass *politikwissenschaftlicher* Globalisierungsanalyse eine zentrale Rolle zukommt, weil Globalisierung eine *Macht*verlagerung vom Lokalen zum Globalen impliziert. Innerhalb der Politikwissenschaft ist IB, oder besser IP, nicht der einzige,

aber ein dafür zentraler Ort. Wenn sich im Zeitalter heutiger Globalisierung nicht nur die Überlebensfähigkeit, sondern auch eine gesteigerte Bedeutung von Politikwissenschaft für die Globalisierungsanalyse ergibt, hat das Folgen – zum ersten die Grenzüberschreitung zwischen den Teildisziplinen der Politikwissenschaft „Internationale Politik“ und „Vergleichende Regierungslehre“, weil IP nicht nur im zwischenstaatlichen und transnationalen Raum, sondern auch in nationalen Kontexten verhandelt wird, zum zweiten – bei der Untersuchung wirtschaftlicher Globalisierung – die Verknüpfung politikwissenschaftlicher Teildisziplinen mit der Internationalen Politischen Ökonomie und zum dritten die Verknüpfung von IP mit der Theorie der Politik, da die neuen globalen Entwicklungen zu ihrer Abbildung und Erklärung eine umfassendere Einbettung in Theorien und dazu wiederum Theoriepluralismus brauchen. Dies legt nahe, nach „großen Theorien“ streben, die ihrerseits eklektisch sein können, wiewohl methodisch stringent sein müssen.

„Große Theorien“ sind in ihrem Erklärungsanspruch derart umfassend dimensioniert, dass sie über traditionelle IB-Theorien hinausgehen und diese mit anderen Theorien, etwa mit Transformationstheorien, Friedens- und Konflikttheorien oder klassischen Entwicklungstheorien, zusammenbinden. Zwischen den Metatheorien der IP Rationalismus und Konstruktivismus sind Brückenschläge genauso möglich wie zwischen Mikro- und Makroanalysen. IP baut auf area-Kompetenz und die generell gleichgewichtige Verknüpfung von Empirie und Theorie. Es wäre fatal und für jede der beiden Seiten „inzeistiös“, würde die eine nur als die „Magd“ der anderen angesehen.